

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“:¹ der Weg zum Deutschlandvertrag (1950-52)

„In der ersten Hälfte der 50er Jahre ließ jedoch allgemein das Interesse an der Vergangenheit nach, weil es plötzlich neue Gefahren, neue Konstellationen, neue Vorstellungen von Freund und Feind gab. Im Westen kam sogleich, parallel mit der Ablösung des Besetzungsregimes, eine schwerwiegende Entscheidung auf die junge Bundesrepublik zu: Sie mußte ihren Standort in Europa und in der Welt bestimmen – in einer Welt, die durch den kalten Krieg zwischen Ost und West geprägt war. Diese für die Außenpolitik der Bundesrepublik aber auch für ihren künftigen Rechtsstatus grundlegende Entscheidung bildete das große Thema der ersten Hälfte der 50er Jahre. Es hat diesen Jahren eine Bedeutung und ein Profil verliehen, das sie über die danach folgenden Jahrzehnte unserer neuesten Geschichte hinaushebt.“²

2.1 Berufung Grewes nach Bonn: „Durch Hallstein zu Adenauer“³

Nichts ließ Anfang 1951 Wilhelm Grewes überraschenden Berufswechsel voraussehen. Er selbst hätte sich damals nicht träumen lassen, dass seine weitere Karriere im Rahmen des Auswärtigen Amtes verlaufen würde. Sein Leben spielte sich an der Universität Freiburg ab, und mit politischen Kreisen hatte er so gut wie keinen Kontakt. Er war hauptsächlich mit Vorlesungen beschäftigt, und selbst seine publizistische Tätigkeit war in den Jahren 1949-51 gering. In seinen Memoiren betonte er, er habe nicht mit Hallsteins Auftrag gerechnet und habe damals auch nicht den Wunsch gehabt, den Beruf zu wechseln.⁴

1 Grewe, *Rückblenden*, S. 127.

2 Grewe, „Wendepunkte deutscher Außenpolitik in 4 Jahrzehnten“, Vortragsmanuskript für Landau, 19. Januar 1989 und Bonn, 14. März 1989, in: MPIER, NL 7:1:94, S. 10.

3 Grewe, *Rückblenden*, S. 127.

4 Ebd., S. 128. Siehe auch: Grewe, Vortrag in Frankfurt, 1. Juni 1985, S. 4, in: MPIER, NL7:1:8:13.

Rückblickend schrieb die Norddeutsche Zeitung Hannover 1959:

„Wilhelm Grewe ist kein Berufsdiplomat, sondern ordentlicher Professor für Staats- und Völkerrecht. Durch seine vielbeachtete publizistische Tätigkeit auf seinem der Politik so nahestehenden Fachgebiet ist er 1951 als ‘Außenseiter’ ins Auswärtige Amt gekommen und hat dort als scharfer Analytiker und beweglicher Denker schnell Karriere gemacht.“⁵

Wie kam es zu dieser Berufung eines Außenseiters, der 1951 erst 40 Jahre alt und politisch völlig unerfahren war?

2.1.1 Gründe für Grewes Berufung

Für die Verhandlungen mit den Alliierten über die Rechtsstellung Deutschlands wurde ein deutscher Vertreter benötigt, der über ausreichende Sachkenntnis verfügte, um sich sehr schnell einarbeiten zu können. Gleichzeitig konnte man sich nicht erlauben, einen Juristen zu berufen, der politisch dem Dritten Reich zu nahe gestanden hatte.

Die Fähigkeit, rasch in die Materie einzusteigen, war schon deshalb ausschlaggebend, da die Zeit drängte: Am 27. Februar hatten die Alliierten ihre 39 Themenpunkte⁶ für die Verhandlungen mit den Deutschen bekanntgegeben,⁷ am 6. März kam es zur ersten, sogenannten „kleinen“ Revision des Besetzungsstatuts, die der Bundesrepublik unter anderem ein Außenministerium zugestand, und am 15. März folgte bereits der Erlass Adenauers zur Gründung dieses Außenministeriums.⁸ Die Alliierten hatten zu erkennen gegeben, dass sie bereit seien, über eine neue Stellung der Bundesrepublik zu reden, und Adenauer wollte diese Bereitschaft sofort ausnutzen. Man musste also so schnell wie möglich einen Verhandlungsführer finden. Da das Auswärtige Amt erst im Aufbau war, musste Adenauer auf Sachverständige von außen zurückgreifen, denen er vertrauen konnte und die mit den Alliierten zurechtkommen würden. So

5 „Wilhelm Grewe“, Rubrik: „Unsere menschliche Skizze“, *Norddeutsche Zeitung Hannover*, 14.5.1959.

6 Siehe Anhang. Ebenfalls: „Aufzeichnungen des Vortragenden Legationsrats Dittmann“, 28. Februar 1951, Anlage 2, in: AAPD, 1951, S. 147f.

7 Grewe, *Rückblenden*, S. 135.

8 Biewer, Ludwig, „Die Geschichte des Auswärtigen Amtes. Ein Überblick“, Berlin, 2003, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/372430/publicationFile/7108/GeschichteAA.pdf>, letzter Zugriff am 3. Januar 2012.

kam es, dass Hallstein mit Grewe bereits Ende März 1951, kaum zwei Wochen nach Gründung des Auswärtigen Amts, Kontakt aufnahm und sie sich bereits am 1. April zu einem Sondierungsgespräch trafen.⁹ Grewe beschloss sehr schnell, sich dieser neuen Herausforderung zu stellen. Er schrieb Hallstein bereits am 3. April 1951, er sei „bereit, den [ihm] zuge- dachten Auftrag zu übernehmen“¹⁰ und bekräftigte nach seinem Treffen mit dem Bundeskanzler am 25. April 1951, er stehe für die Verhandlungen als Verhandlungsführer zur Verfügung.¹¹

Damals ging er jedoch noch davon aus, dass seine Zeit beim Auswärtigen Amt kurz bemessen sein würde: In seiner schriftlichen Zusage legte er besonderen Wert darauf, dass sich an seiner Stellung an der Universität Freiburg nichts ändern und er ein Semester später wieder Vollzeit unterrichten würde.¹² Dass er sich mit seiner Entscheidung bis 1976 dem Auswärtigen Amt verschrieb, hätte er damals wohl nicht gedacht.

Die der britischen Regierung nahestehende „Diplomatische Korrespondenz“ berichtete am 26. April 1951 offiziell über die Gesprächsbereitschaft der Alliierten,¹³ die nun über reine Sondierungsgespräche hinausging. Spätestens von diesem Zeitpunkt an war also auch die Öffentlichkeit offiziell über die Aufnahme von Gesprächen informiert.

Kurz darauf, am 10. Mai 1951 begannen bereits die ersten Verhandlungen zwischen Deutschen und Alliierten. Die Zeit schien sich zu beschleunigen.

Grewes Forderung eines Besetzungsstatuts entsprach dem Wunsch der führenden westdeutschen Politiker, und seine Schrift *Ein Besetzungsstatut*

9 Grewe, Brief an Hallstein, 26. April 1951, in: PA/AA, P14, Personalakten Neues Amt, Nr. 48970, Personalakte Prof. Dr. Wilhelm Grewe.

10 Grewe, Brief an Hallstein, 3. April 1951, in: PA/AA, NL Hallstein, Bd. 7.

11 Grewe, Brief an Hallstein, 25. April 1951, in: MPIER, NL 7:3:12. Ebenfalls: Grewe, Brief an Hallstein, 26. April 1951, in: PA/AA, P14, Personalakten Neues Amt, Nr. 48970, Personalakte Prof. Dr. Wilhelm Grewe.

12 „Ich verstehe meine dienstliche Stellung so, dass mein Dienstverhältnis zum badischen Staat unberührt bleibt. Sie haben sich bereit erklärt, die Zustimmung des badischen Kultusministeriums zu einer möglichst weitgehenden Herabsetzung meiner Lehrverpflichtungen in Freiburg im Sommer-Semester 1951 und notfalls noch während des Wintersemesters 1951/52 zu erwirken. Vorausgesetzt wird, dass meine Tätigkeit als Delegationsleiter spätestens zu diesem letzteren Zeitpunkt beendet sein wird.“ in: Grewe, Brief an Hallstein, 25. April 1951, in: MPIER, NL 7:3:12.

13 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 73.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

für Deutschland war deshalb der Hauptgrund für seine Berufung:¹⁴ Sie zeigte, wie gut er sich bereits vor Beginn der Verhandlungen mit dem Besetzungsrecht und den staats- und völkerrechtlichen Implikationen der Besetzungsfragen auskannte und wie sehr er sich für die deutschen Interessen einsetzte. Wie er selbst 1988 in einem Vortrag in Eichstätt sagte: „Dieser Forderung nach einem – gewisse Grundregeln rechtlich normierenden – Besetzungsstatut habe ich selbst Anfang 1948 in einer Schrift mit dem Titel *Ein Besetzungsstatut für Deutschland* Ausdruck verliehen (Anlaß für späteren Verhandlungsauftrag).“¹⁵

Als Adenauer infolge des Ausbruchs des Korea-Krieges beschloss, seine Sicherheitsagenda zügiger voranzutreiben, und den Alliierten deutlich machte, wie dringend sie Deutschland brauchten, „[...] im Jahre '50, '51, als die Zeit reif war für die Ablösung des inzwischen erlassenen Besetzungsstatuts erinnerte man sich in Bonn, daß es da einen Professor gab, der über diese Fragen [...] geschrieben hatte.“¹⁶

Eine akademisch-theoretische Schrift zum Besetzungsstatut alleine hätte vermutlich nicht zur Berufung Grewes genügt, da er ja nicht der einzige war, der sich zu diesem Thema geäußert hatte. Doch seine Forderungen zeugten von einer Mischung aus tiefgreifender Kenntnis der juristischen Aspekte, politischem Gespür und einem Realismus, die Hallsteins und Adenauers Ansatz entsprachen. Hallstein begründete Grewe gegenüber seine Wahl damit, er habe den Eindruck, Grewe besitze „ein Organ für die politische Seite der Aufgabe und vor allem die Gabe, zwischen extrem entgegengesetzten Positionen vermittelnde Lösungen zu finden.“¹⁷

Außer dieser Wiedergabe des Gesprächs durch Grewe selbst, sind weder in der Personalakte Grewe im Auswärtigen Amt, noch im Bundesarchiv, noch im Nachlass Hallstein im Auswärtigen Amt, noch in der Kon-

14 „Zeugen des Jahrhunderts. Professor Grewe im Gespräch mit Gerhard Dambmann“, 19. Dezember 1983, in: MPIER, NL 7:1:17.

15 „Vom Besetzungsregime zur Souveränität“, Vortragsmanuskript für Eichstätt, 29. November 1988, S. 14, in: MPIER, NL 7:1:9:7.

16 „Zeugen des Jahrhunderts. Professor Grewe im Gespräch mit Gerhard Dambmann“, 19. Dezember 1983, in: MPIER, NL 7:1:17. Frau Prof. Dr. Constance Grewe führte die Berufung ihres Vaters ebenfalls auf die Schrift *Ein Besetzungsstatut für Deutschland* zurück. Engere Kontakte ihres Vaters zu Hallstein vor seiner Berufung nach Bonn waren ihr nicht bekannt. Gespräch mit Frau Prof. Dr. Constance Grewe am 21. Juli 2015 in Paris.

17 Grewe, *Rückblenden*, S. 128f.

rad-Adenauer-Stiftung detaillierte Unterlagen zur Berufung Grewes vorhanden. Es gibt jedoch eine Reihe plausibler Gründe für seine Einstellung.

Adenauer selbst war, wie die meisten führenden Politiker seiner Zeit, gelernter Jurist, was als gute Grundausbildung für fast alle Berufssparten galt. Aufgrund dieser Ausbildung hegte er als Politiker jedoch auch ein gewisses Misstrauen gegenüber den oft zu formalistischen Ansätzen der Juristen, was nicht ohne Auswirkung auf die Wahl des Delegationsleiters für die Ablösung des Besatzungsstatuts blieb. Man benötigte einen hervorragenden Völkerrechtsexperten, der darüber hinaus über gute politische Fähigkeiten verfügte. Grawe war mit seiner Kombination aus Präzision, Sachkenntnis und Kompromissfähigkeit ein geeigneter Kandidat. Es fehlte ihm noch an Charisma, doch für die Phasen der Verhandlungen, in denen dies nötig sein sollte, konnten Hallstein oder Adenauer selbst einspringen.

Für Grawes Berufung sprach auch seine gute Beziehung zu Hallstein. Es handelte sich dabei zunächst noch nicht um eine enge persönliche Beziehung – diese sollte sich erst in den nächsten Jahren entwickeln – sondern um gegenseitige fachliche Anerkennung: Hallstein schätzte Grawes juristische Sachkenntnis so hoch, dass er ihm diese neue Aufgabe zutraute.

Bereits 1948 waren beide beim Europa-Kongress in Den Haag gewesen, an dem auch Adenauer als Vorsitzender der CDU der britischen Zone teilgenommen hatte.¹⁸ Grawe erwähnte diesen Kongress in seinem Zusageschreiben an Hallstein:

„Ich vertraue darauf, das Sie mich bei den verschiedensten Gelegenheiten, im Haag, beim Juristentag usw. erlebt haben und daher wahrscheinlich besser als ich selbst beurteilen können, ob ich für die vorgesehene Aufgabe geeignet bin. Sachlich reizt sie mich begreiflicherweise in besonderem Masse.“¹⁹

Grawe war seiner eigenen Aussage nach nicht aufgrund irgendwelcher politischer Zugehörigkeiten, sondern aufgrund einer Schrift eingeladen worden, in der er einen europäischen Zusammenschluss forderte.²⁰ Auch diese Schrift war Hallstein und Adenauer vermutlich nicht entgangen und mag für seine Berufung eine Rolle gespielt haben.

18 „Teilnehmer am Europa-Kongress 1948“, in: MPIER, NL 7:4:3:11.

19 Grawe, Brief an Hallstein, 3. April 1951, in: PA/AA, NL Hallstein, Bd. 7.

20 Grawe, *Rückblenden*, S. 129. Die von Grawe erwähnte Schrift selbst war leider unauffindbar. Ansätze seiner Ideen zu Europa in dieser Zeit sind in *Antinomien des Föderalismus* zu finden.

Im Übrigen hatte Hallstein Ende der Vierziger Jahre als Dekan in Frankfurt versucht, Grewe auf eine Professorenstelle zu berufen.²¹ Vermutlich war Hallstein auf Grewes akademische Fähigkeiten bereits aufmerksam geworden, als beide Mitglieder des NS-Rechtswahrerbundes waren. Ob sie sich damals persönlich kennengelernt hatten, war nicht festzustellen. Vielleicht liefen die Kontakte auch über die Familie Partsch: Hallstein hatte 1925 in Berlin bei Josef Aloys Partsch, dem Vater von Grewes Ehefrau Marianne, promoviert. Für die Berufung Grewes sprach auch, dass er die Universität Frankfurt bereits aus seiner Studienzeit kannte: Er hatte vor 1935 dort studiert und war eineinhalb Jahre lang Assistent an der juristischen Fakultät gewesen.²² Grewe zog zwar schließlich Freiburg vor, doch der Kontakt zu Hallstein blieb bestehen.

Ihre Wege kreuzten sich abermals beim Deutschen Juristentag, bei dem beide damals Vorstandsmitglieder waren.

Grewe wies auch auf eine Begegnung mit Hallstein bei Otto Veit in Wiesbaden hin, bei der Hallstein lebhaft an einer Diskussion über einen Vortrag Grewes über das Besatzungsstatut teilgenommen hatte.

„Ich sprach damals über ein Thema, über das ich auch ein kleines Büchlein veröffentlicht hatte: Ein Besatzungsstatut für Deutschland. [...] Zu den Zuhörern gehörte damals auch der Frankfurter Professor Walter Hallstein, der mich als Dekan schon einmal auf einen Lehrstuhl in Frankfurt hatte berufen wollen. Ihm leuchteten meine Gedankengänge ein, und er erinnerte sich an sie, als im Jahre 1951 die Zeit heranreifte, dem Besatzungsstatut und überhaupt dem Besatzungsregime ein Ende zu machen. So schlug er Adenauer vor, mich zum Delegationsleiter über die Ablösung des Besatzungsstatuts zu machen, die im Mai 1951 auf dem Petersberg beginnen sollten.“²³

Grewe berichtete von einem „engen persönlichen Vertrauensverhältnis“ das sich zwischen Hallstein und ihm entwickelte²⁴ und erwähnte immer

21 Grewe, Vortrag in Frankfurt am 1.6.1985, S. 5, in: MPIER, NL 7:1:8:13. Ebenfalls: Grewe, Brief an Hallstein, 3. April 1951, in: PA/AA, NL Hallstein, Bd. 7.

22 Ebd., S. 1.

23 Vortrag, „Wiesbaden (Walluf, Hotel Schwan), 28. Oktober 1983“, S. 4, in: MPIER, NL 7:1:7:5. Des weiteren: „Hallstein war derjenige, der damals in einem kleinen Kreise in Wiesbaden einen Vortrag von mir über diese Fragen hörte, und der dann bald darauf mich nach Bonn zitierte und mich fragte, ob ich bereit sei, diese Verhandlungen zu übernehmen.“ in: „Zeugen des Jahrhunderts. Professor Grewe im Gespräch mit Gerhard Dambmann“, 19. Dezember 1983, in: MPIER, NL 7:1:17. Siehe auch: Grewe, Vortrag in Frankfurt, 1. Juni 1985, S. 5 in: MPIER, NL 7:1:8:19.

24 Grewe, Vortragsnotizen für Frankfurt, 1.6.1985, S. 5, in: MPIER, NL 7:1:8:13.

wieder, wie hoch er den Kollegen schätzte: „...nicht nur wegen seines allgemein anerkannten messerscharfen Verstandes und seiner immensen Arbeitskraft, sondern auch wegen seines intensiven politischen Engagements für den europäischen Zusammenschluß.“²⁵

Angesichts dieser gegenseitigen Wertschätzung überrascht es nicht sonderlich, dass Grewes Berufungsgespräch völlig inoffiziell abließ. Er erhielt ein kryptisches Telegramm von Hallstein („Ist es Ihnen möglich, mich am Samstagvormittag in Bonn zu besuchen?“)²⁶ und machte sich, ohne nach weiteren Details zu fragen, auf den Weg nach Bonn. Er wusste, dass Hallstein ihn nur in einer wichtigen Sache zu dieser Reise auffordern würde. Bei einem gemeinsamen Mittagessen im Restaurant La Roche überzeugte Hallstein ihn von der Bedeutung seiner Aufgabe und sicherte ihm seinen neuen Posten – zunächst noch inoffiziell – zu, ohne dass die Anstellung über das Bundeskanzleramt oder das neu gegründete Auswärtige Amt gelaufen wäre.

Über die persönliche Beziehung zu Hallstein hinaus mögen auch Grewes sonstige Beziehungen zur juristischen Fachwelt bei seiner Berufung eine Rolle gespielt haben. Er genoss allgemein hohes Ansehen und man konnte erwarten, dass seine Entscheidungen von den Kollegen respektiert werden würden. Er war Dekan der Freiburger Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät und geschäftsführender Herausgeber einer der bedeutendsten juristischen Fachzeitschriften, des *Archivs für öffentliches Recht*. Ferner war er Mitglied des Leitungskreises der Evangelischen Akademien,²⁷ was dem katholischen Bundeskanzler Adenauer im Kontext der Opposition der evangelischen Kirche gegen die Wiederbe-

25 Grawe, *Rückblenden*, S. 128.

26 Hallstein, Telegramm an Grawe, 29. März 1951, in: PA/AA, Handakte Grawe, Bd. 3.

27 „Die Evangelischen Akademien entstanden im Nachkriegsdeutschland als Antwort von Christen und Kirchen auf die Zerstörung des Geistes, den Vertrauensbruch staatlicher Macht und den Völkermord durch die Nationalsozialisten. Viele Menschen suchten nach neuer moralischer Orientierung und die Evangelischen Akademien waren ein Signal für die Bereitschaft, Verantwortung beim Aufbau einer demokratischen Gesellschaft zu übernehmen. [...] Tagungen, Konferenzen, Symposien, Konsultationen, Werkstätten, Projekte, Vorträge, Abendseminare, meditative Kurse und Studienreisen sind die spezifischen Arbeitsformen der Evangelischen Akademien.“ in: Evangelische Akademien in Deutschland, „Identität: Geschichte“, <http://www.evangelische-akademien.de/identitaet/historie>, letzter Zugriff am 9. Januar 2012.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

waffnung bestimmt nicht ungelegen kam, da er so dem Vorwurf vorbeugen konnte, sich nur mit Katholiken zu umgeben.

Allem Anschein nach war Grewe auch für die ausländischen Verhandlungspartner eine akzeptable Wahl, da man ihm keine nationalsozialistischen Verbindungen und Überzeugungen vorwarf. Er erscheint auf keiner der Listen der CIA oder des FBI als ehemaliger Nationalsozialist,²⁸ während zum Beispiel Kanzlerberater Hans Globke auf all diesen Listen steht. Seine regimetreuen Schriften der NS-Zeit werden in amerikanischen Dokumenten nicht erwähnt.

Schließlich hoffte man wohl, dass seine Sprachkenntnisse es ihm ermöglichen würden, sich mit seinen Verhandlungspartnern direkt zu verständigen und bei den Verhandlungen zu verstehen, was intern unter den Westalliierten besprochen wurde – eine äußerst wichtige Voraussetzung für einen informierten und zuverlässigen Delegationsleiter.

2.1.2 Erste Begegnung mit Adenauer

Die erste Begegnung mit Hallstein in seiner Funktion als Staatssekretär wird von Grewe als freundlich und sachlich beschrieben. Es wurde schnell deutlich, dass die beiden Männer gut miteinander würden arbeiten können, und es kam „zu einer raschen Einigung“.²⁹

Ganz anders verlief der erste Kontakt mit dem Bundeskanzler. Am 25. April 1951 empfing Adenauer Grewe im Palais Schaumburg zu ihrem ersten Gespräch, „mit dem er sich wohl ein Bild von dem in Bonn ziemlich unbekannten, nur von Hallstein empfohlenen Freiburger Professor verschaffen wollte, der in seinem Auftrag alsbald die ersten Gespräche über die Ablösung des Besatzungsstatuts mit den politischen Abteilungsleitern der AHK führen sollte.“³⁰ Die Unterredung enttäuschte Grewe, da kaum von den Verhandlungen die Rede war und nur Banalitäten gesagt wurden. Es wurde ihm rasch klar, dass es schwierig sein würde, zum Kanzler das gleiche Vertrauensverhältnis aufzubauen wie zu Hallstein. Zu Anfang sah Adenauer in Grewe keinen Kanzlerberater, sondern lediglich

28 Siehe z.B. NARA, RG 263, CIA, „Name and Subject Files“, Box 6 und Box 8 und RG 59, State Department, Name Index File, Stichwort „Grewe, Wilhelm“.

29 Grewe, *Rückblenden*, S. 128.

30 Grewe, „Der Übergang vom Besatzungsregime zu den Verträgen von Bonn und Paris“, in: *Deutschlandvertrag, westliches Bündnis und Wiedervereinigung*, S. 7.

einen Verhandlungsführer³¹ und gab ihm das wohl auch zu spüren. Bereits der erste Eindruck, den Grewe vom Kanzler gewann, sollte ihn nicht trügen: „Jedenfalls war mir schon nach diesem Gespräch klar, dass der Umgang mit dem eigensinnigen und selbstbewussten alten Herrn nicht einfach sein werde – eine Einsicht die ich nie zu korrigieren brauchte.“³²

2.2 Kontext der Berufung Grewes

Während der beiden Jahre, in denen Grewe sich kaum mit internationaler Politik beschäftigt hatte und ganz in seiner Lehrtätigkeit aufging, hatten sich die Ereignisse überstürzt und bei Alliierten und Deutschen gleichermaßen zu der Einsicht geführt, dass die Sowjetunion und der Kommunismus zum größten Gefahrenfaktor für den Westen geworden seien. Nur durch gemeinsames Handeln des Westens würde man dieser Gefahr begegnen können; dabei hatte auch Deutschland seine Rolle zu spielen. Man musste sich also gemeinsam an den Verhandlungstisch setzen und den neuen Standort der Bundesrepublik in der westlichen Staatengemeinschaft bestimmen, und wer wäre aus deutscher Sicht für das Aushandeln derartiger Verträge besser geeignet gewesen als ein Professor des Rechtes, der sich bereits für eine Verbesserung der deutschen Rechte eingesetzt hatte?

2.2.1 Kalter Krieg und Angst vor der Sowjetunion

Die Jahre 1949-1950 waren stark durch die Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen und die zunehmende Angst der europäischen Bevölkerung vor der wachsenden Stärke der sowjetischen Truppen gekennzeichnet. Das Ungleichgewicht der konventionellen Streitkräfte zwischen Ost und West war in dieser Zeit äußerst beunruhigend,³³ und die amerikani-

31 Grewe, „Adenauers Regierungsstil“, Vortragsnotizen für einen Vortrag in Rhöndorf, 25. Oktober 1989, S. 12 in: MPIER, NL 7:1:9:2.

32 Grewe, *Rückblenden*, S. 130.

33 Die genauen Zahlen variieren je nach Zählmethode, doch das Ungleichgewicht zwischen Osten und Westen wird bei allen Schätzungen deutlich. Den 22 sowjetischen Divisionen in Ost-Deutschland (220.000 Mann, 6.000 Panzer und schwere Artillerie) und 75 weiteren in Osteuropa standen nur 12 NATO-Divisionen gegenüber. Vgl. Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 173.

sche atomare Rüstung war noch nicht so weit entwickelt, dass sie alle strategischen Überlegungen wie in späteren Jahren dominierte. Im Falle eines Angriffs der UdSSR schien es zunächst fast unmöglich, Westeuropa zu verteidigen.³⁴ In Deutschland äußerte sich die Angst vor der UdSSR in Ausdrücken wie „rote Gefahr“ und wurde durch Heimkehrer- und Flüchtlingserzählungen noch weiter angefacht.

Adenauer selbst hatte große Furcht vor einer potentiellen Invasion der sowjetischen Truppen im Falle eines Rückzugs der westlichen Besatzungstruppen.³⁵ Auch die Stärke der ostdeutschen Volkspolizei, die de facto wie eine Armee ausgebildet und ausgerüstet war, beunruhigte ihn. Dies bewog ihn dazu, immer mehr Druck auf die Alliierten auszuüben, damit sie die Bundesrepublik im Ernstfall verteidigten und sich bereit erklärten, dies in Form einer „Sicherheitsgarantie“ offiziell zu erklären.

Da auch bei den Westmächten die Angst vor dem Kommunismus ständig wuchs, kam es 1949 zur Unterzeichnung des Nordatlantik-Paktes, eines vor allem gegen die Sowjetunion gerichteten Verteidigungsbündnisses. Für die Vereinigten Staaten war, wie Grewe hervorhob, die NATO-Gründung ein großer Schritt, da sie das Ende des traditionellen Isolationismus und der Abneigung der USA gegen Bündnisse in Friedenszeiten bedeuteten.³⁶ Doch auch die NATO entstand nicht über Nacht („NATO, in its present state, was scarcely more than a paper pledge of mutual support

Bei Soutou ist die Rede von 27 russischen Divisionen in Ostdeutschland und 75 weiteren in Osteuropa und Westrussland. Vgl. Soutou, *La guerre de Cinquante Ans*, S. 247. Im Westen ging man im Sommer 1950 von einer Stärke der ostdeutschen Volkspolizei zwischen 53.000 (US-Schätzung) und 75.000 (westdeutsche Schätzung) aus, wobei eine Aufstockung bis auf 300.000 Mann bis 1952 für möglich gehalten wurde. Für weitere Einzelheiten, siehe: Lord Ismay, *NATO. The First Five Years. 1949-54*. Teil 1, Kapitel 3, <http://www.nato.int/archives/1st5years/chapters/3.htm>, letzter Zugriff am 14. Oktober 2011.

34 Nach amerikanischen strategischen Planungen war es sehr wahrscheinlich, dass Westeuropa überrollt werden würde und dass man es erst erst an den Pyrenäen würde verteidigen können. Vgl. Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 730f. und Greiner, Christian, „Die alliierten militärstrategischen Planungen zur Verteidigung Westeuropas 1947-1950“, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt, *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik*, Bd. 1, S. 119-323, S. 171ff.

35 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 737.

36 Soutou, *La guerre de Cinquante Ans*, S. 199 und Carpenter, „United States' NATO Policy at the crossroads: The 'Great debate' of 1950-1951“, S. 389. Siehe auch: Grewe, Notizen für einen Vortrag an der Universität Tübingen am 30.10.1979, S. 8, in: MPIER, NL 7:1:6:19.

in the event of attack“)³⁷ und die ersten wirklich einsatzfähigen Truppen waren zunächst nationale Truppen, die noch nicht miteinander integriert waren.³⁸

Man ging davon aus, dass jeder potentielle Konflikt in seinem Ausmaß alles bisher Bekannte übersteigen werde und der Westen sich daher zusammenschließen müsse. Die Ereignisse der folgenden Monate sollten diese Gefahrenanalyse bestätigen: Das erste von Grewe immer wieder zitierte Schlüsselerlebnis war der erste Atombombenversuch der UdSSR 1949.³⁹ Die USA waren nun nicht mehr das einzige Land, das diese Massenvernichtungswaffe besaß, und die Abschreckungsstrategie, auf die sich die Politiker bis dahin gegen die Überzahl an sowjetischen konventionellen Truppen verlassen hatten, war nur noch bedingt nützlich. Dies war der Moment, in dem der Rüstungswettlauf der beiden Großmächte seinen Anfang nahm.

Im Rahmen des Kalten Krieges erlangten die osteuropäische „Pufferzone“ und Deutschland aus Sicht der Sowjetunion besondere strategische Bedeutung: Wie Jean-Christophe Romer hervorhob,⁴⁰ analysierte die UdSSR trotz Atombombe ihre weltpolitische Lage nach wie vor auch im Hinblick auf eine konventionelle Kriegsführung. Osteuropa war der Sowjetunion deshalb besonders wichtig – weniger, um ihre Stellung als Supermacht auszubauen, als aus Angst vor Einkreisung durch den Westen.

- 37 Carpenter, „United States‘ NATO Policy at the crossroads: The ‘Great debate’ of 1950-1951“, S. 390.
- 38 Die erste Sitzung des Nordatlantikrates fand erst am 17. September 1949 statt. Am 1. Dezember 1949 einigte sich das „Defence committee“ auf ein strategisches Konzept für die gemeinsame Verteidigung des Nordatlantikraums. Im April 1950 diskutierte man noch über die Standardisierung der Ausrüstung. Erst beim Treffen des Nordatlantikrates im September 1950 beschloss man infolge des Korea-Krieges, dass die Aufrüstung in allen Ländern vorangetrieben werden sollte und dass eine integrierte NATO-Truppe geschaffen werden sollte.
- 39 Grewe, Notizen für einen Vortrag an der Universität Tübingen am 30.10.1979, S. 13, in: MPIER, NL 7:1:6:19.
- 40 Romer, Jean-Christophe, *La pensée stratégique russe au XX^e siècle*, Hautes Etudes Stratégiques, Economica et Institut de Stratégie Comparée, Paris, 1997, 127 S., Einleitung.

2.2.2 Korea-Krieg

Der Korea-Krieg, der von Juni 1950 bis Juli 1953 andauerte, verursachte bei vielen ein böses Erwachen.⁴¹ Grewe bezeichnete ihn als „größtes Schockereignis der frühen 50er Jahre“.⁴² Gerade war man noch erleichtert gewesen, einen Weltkrieg überlebt zu haben, als dieser erneute Krieg im Fernen Osten schreckliche Erinnerungen wachrüttelte. Korea bewirkte ein allgemeines politisch-strategisches Umdenken.⁴³

Zu groß war die Ähnlichkeit zwischen der Situation in Korea und in Deutschland, als dass man nicht Parallelen gezogen hätte.⁴⁴ Wie Deutschland war auch Korea nach dem Zweiten Weltkrieg geteilt worden. Wie in Deutschland unterstanden die beiden Teile des Landes jeweils dem Einfluss und der Kontrolle einer der beiden Großmächte, die sich einen ideologischen Wettlauf lieferten und versuchten, so schnell wie möglich ihr politisches und gesellschaftliches System in ihrem jeweiligen Teil des Landes durchzusetzen. Der Angriff Nordkoreas auf Südkorea machte analog schlagartig die Hilflosigkeit des entmilitarisierten Westdeutschland deutlich. Plötzlich schien erschreckend klar, dass die „Kommunisten“ eine offensive Strategie verfolgten und nicht bereit waren, sich auf ihren Machtbereich zu beschränken und die inoffizielle Machtverteilung seit Ende des Zweiten Weltkrieges einzuhalten. Der Angriff auf Südkorea wurde von vielen als erster Schritt einer kommunistischen Großoffensive⁴⁵

41 Zum Korea-Krieg, siehe unter anderen: Fontaine, André, *Histoire de la guerre froide*, Bd. 2, S. 1-97, Soutou, *La guerre de Cinquante Ans*, 7. Kapitel, Wiggershaus, Norbert, „Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag 1950“, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt, *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik*, Bd. 1, Oldenbourg Verlag, München, Wien, 1982, XXV, 940 S., S. 325-402, insbesondere S. 339-350, Droz, Bernard, „La guerre de Corée“, in: Winock, Michel (Hrsg.), *Le temps de la guerre froide. Du rideau de fer à l'effondrement du communisme*, Collection Points Histoire, Editions du Seuil, 1994, 474 S., S. 391-404, Conze, *Die Suche nach Sicherheit*, S. 72.

42 Grewe, Notizen für einen Vortrag an der Universität Tübingen am 30.10.1979, S. 13, in: MPIER, NL 7:1:6:19.

43 Speidel, *Aus unserer Zeit*, S. 267.

44 Carpenter, „United States’ NATO Policy at the crossroads: The ‘Great debate’ of 1950-1951“, S. 390. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 346f.

45 „On sait encore que cette guerre de Corée provoqua dans certains pays européens – France et Allemagne surtout – une psychose de panique. Les humbles stockèrent allègrement, avec cette sorte d’allégresse morbide qui précède parfois une catastrophe trop souvent annoncée, riz, sucre, et autres denrées alimentaires

angesehen, zu der auch die Machtergreifung der Kommunisten in China im Oktober 1949 gezählt wurde.⁴⁶ Die „rote Gefahr“ schien sich immer mehr auszubreiten. Im Vergleich zur Sowjetunion schien das einst so gefürchtete Deutschland den Westmächten verhältnismäßig harmlos und wehrlos.

Die Nachricht vom Beginn des Korea-Krieges löste in Westdeutschland bei der gesamten Bevölkerung große Bestürzung aus.⁴⁷ Man sah in der „Volkspolizei“ der DDR mit ihren 70.000 Mann eine echte Gefahr, umso mehr, als sie sehr bald auf 150.000 Mann erweitert wurde. (Grawe notierte dazu in seiner Charakterisierung der deutschen Reaktion auf den Korea-Krieg: „Angriff der milit. Volkspolizei befürchtet“.)⁴⁸ Die Bundesrepublik war das erste Land auf dem Weg der UdSSR zur Eroberung ganz Europas und man fürchtete nun, dass Westdeutschland wie Südkorea von kommunistischen Truppen „befreit“ werden könnte. Außerdem war man sich bewusst, dass die Westalliierten Europa höchstwahrscheinlich am Rhein verteidigen und nicht zögern würden, Teile Westdeutschlands zu opfern, falls dies strategisch nötig sein sollte. Damit hatte man im Übrigen nicht unrecht, da die frühen strategischen Dokumente der NATO stets die Rhein-Ijssel-Linie als Verteidigungslinie erwähnten.⁴⁹ Plötzlich musste

suscptibles d'être rationnées. Les riches veillèrent à la sauvegarde de leurs biens terrestres. Par millions, les capitaux prirent le chemin de l'exil et de la sécurité, coffres suisses, investissements marocains, banques sud-américaines.“ in: Elgey, *La République des contradictions*, S. 229.

46 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 172.

47 Vgl. Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 238f. In einer 1978 in der DDR erschienenen kommunistischen Analyse wird diese Situation interessanterweise folgendermaßen beschrieben: „Die 'Gefahren aus dem Osten' – das war für Adenauer und seine Klasse die revolutionäre Umgestaltung von Staat und Gesellschaft. Die Tatsache, daß die Truppen der Roten Armee als Verkörperung der neuen, sozialistischen Gesellschaftsordnung an der Elbe standen und die deutschen antifaschistisch-demokratischen Kräfte in der sowjetischen Besatzungszone den Potsdamer Beschlüssen entsprechend begannen, Faschismus und Militarismus mit der Wurzel auszurotten, mußte bei Adenauer in höchstem Maße Beunruhigung auslösen. Die 'atheistische kommunistische Diktatur' im Osten, gemeint sind die Sowjetunion und der Sozialismus überhaupt, wurde als Bedrohung der abendländischen Zivilisation verleumdet. Der UdSSR unterstellte er die Absicht, ganz Deutschland und Europa zu ‚bolschewisieren‘.“ in: Thomas, *Der Weg in die NATO*, 372 S.

48 Grawe, Notizen für einen Vortrag an der Universität Tübingen am 30.10.1979, S. 13, in: MPIER, NL 7:1:6:19.

49 „To ensure sufficient freedom of action and movement to their forces engaged in the defensive battle on the Rhine-Ijssel line, the Supreme command will require

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

sich auch die breite Bevölkerung in Deutschland der Tatsache stellen, ausschließlich von den alliierten Truppen abhängig zu sein.

Der schweizerische Gesandte Albert Huber bemerkte in seinem Bericht nach Bern: „Der Koreakrieg stellte die deutsche öffentliche Meinung quasi über Nacht vor die Frage einer deutschen Beteiligung an der Verteidigung Europas.“⁵⁰

Es ist unwahrscheinlich, dass Adenauer ohne Korea so schnell auf eine Wiederbewaffnung gedrängt hätte – sei es nur aufgrund innenpolitischer Schwierigkeiten. Ebenso unwahrscheinlich ist es, dass die Alliierten ohne Korea seine Forderung nach größerer Souveränität auch nur in Erwägung gezogen hätten. Korea veränderte die geostrategische Lage weltweit und machte Dinge möglich, die kurz zuvor noch unmöglich geschienen hatten. In der Formulierung von McCloy: Korea war eine Chance für die Deutschen „too good to be missed, in order to extract maximum concessions from occupation powers.“⁵¹

Der Korea-Krieg dauerte drei lange Jahre: Grewes Verhandlungen für den Deutschlandvertrag liefen also parallel dazu, was es ihm immer wieder erlauben sollte, den Alliierten die Dringlichkeit der Lage in Erinnerung zu rufen und mit dem symbolisch beladenen Wort „Korea“ Druck auf sie auszuüben.

Greve selbst sah den Korea-Krieg als das Resultat eines nach dem Abzug der amerikanischen Truppen im August 1948 entstandenen Machtvakums.⁵² Es musste deshalb unbedingt vermieden werden, dass die Sowjetunion den Eindruck erhielt, ein solches Machtvakuum bestünde auch in Westdeutschland. Das war auch der Grund, weshalb er sich gegen ein neutrales Deutschland aussprach. Sollte Deutschland nicht das gleiche Schicksal ereilen wie Korea, so mussten die Westalliierten ihr Interesse an Deutschland behalten. Vor allem musste man vermeiden, dass die Ameri-

part of the territory immediately on the West bank of this river line to be evacuated. There is, in general, a danger of serious congestion in the Combat zone.“ in: „Note by the Secretaries to the Standing Group on Evacuation of Allied Nationals and Handling of Refugees“, 9. November 1950, in: Archiv der NATO, SG-088.

50 „Der schweizerische Gesandte in Köln, A. Huber, an den Vorsteher des politischen Departements, M. Petitpierre“, 26. Juni 1951, in: *Diplomatische Dokumente der Schweiz*, Nr. 99, S. 288.

51 Telegramm von McCloy an Acheson, 4. August 1950, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, S. 706.

52 Grewe, Interview mit Gerhard Dambmann in der Sendung „Zeugen des Jahrhunderts“, 19. Dezember 1983, S. 41, in: MPIER, NL 7:1:17.

kaner angesichts des Zögerns der Europäer die Geduld verlören und ihre Truppen abzögen, wie sie es Frankreich gegenüber mehrmals androhten. Aus all diesen Gründen stimmte Grewes mit Adenauer überein, dass eine deutsche Wiederbewaffnung einem solchen „Machtvakuum“ vorzuziehen sei.⁵³

2.2.3 Veränderte Haltung der Alliierten gegenüber der Bundesrepublik

Der Kalte Krieg, der im Korea-Krieg seinen ersten Höhepunkt fand, bewirkte bei den Alliierten eine Neubewertung der Rolle der Bundesrepublik in der westlichen Staatengemeinschaft. Deutschland erschien nun als möglicher Verbündeter im Kampf gegen den Osten und den kommunistischen Expansionismus. So stellte sich recht bald die Frage nach den Formen und Möglichkeiten der deutschen Hilfe. Sollte die Bundesrepublik lediglich einen finanziellen Beitrag leisten, oder sollte man sie in einer noch zu definierenden Form wiederbewaffnen, um mehr Soldaten im Kampf gegen die UdSSR zur Verfügung zu haben?

2.2.3.1 Anfängliche Ablehnung einer deutschen Wiederbewaffnung durch die Alliierten

Nach Übernahme der Souveränität durch die Alliierten infolge der Kapitulation schien es besonders wichtig, Deutschland daran zu hindern, eine neue Armee aufzustellen,⁵⁴ und so jedes weitere Expansionsstreben von vornherein zu unterbinden.⁵⁵ Zunächst war, wie Grewes richtig hervorhob,

53 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 471.

54 „In Ausübung der obersten Gewalt, welche die Regierungen Frankreichs, der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreiches beibehalten [...] bleiben auf folgenden Gebieten Befugnisse ausdrücklich vorbehalten: a) Die Abrüstung und Entmilitarisierung...“ in: Besatzungsstatut verkündet am 10. April 1949, zitiert nach: Grosser, Alfred, *Geschichte Deutschlands seit 1945*, S. 117.

55 Über den Ansatz der Repräsentanten bei der Londoner Konferenz 1948 in Bezug auf Deutschlands Wiedererstarken äußerte sich Acheson folgendermaßen: „Von besonderer Wichtigkeit waren die Garantien, welche gegen ein militärisches Wiederaufleben Deutschlands gerichtet waren, ein Punkt, der in den Gesprächen über die Gefahren, die mit Wiederaufbau des deutschen wirtschaftlichen und politischen Lebens zusammenhängen, oft vergessen wird. Die Londoner Abmachungen sehen vor, daß die drei Besatzungsmächte sich im Fall irgendeiner Gefahr deut-

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

„im Zeitpunkt der Entstehung der Bundesrepublik [...] die Frage ihrer Wiederbewaffnung noch nicht akut.“⁵⁶

Ein weiterer Grund dafür, dass eine Wiederbewaffnung zunächst für die Westmächte tabu war, lag auch darin, dass schwer einzuschätzen war, wie die UdSSR reagieren würde.⁵⁷ Ferner wusste man, dass die Deutschen eine Wiedervereinigung herbeisehnten, dies jedoch mit zunehmender Westintegration immer schwieriger wurde. Man wollte sich deshalb zunächst keine Lösungen der deutschen Frage durch eine Wiederbewaffnung verbauen.

Besonders in Frankreich und Großbritannien war die Bevölkerung noch stark gegen Deutschland eingestellt, was natürlich auch die führenden Politiker beeinflusste. Der Wiederaufbau einer deutschen Armee mit eigenständiger Kommandostruktur war Anfang der Fünfziger Jahre völlig undenkbar. Bereits der Gedanke an deutsche Kontingente war erschreckend. Bis Ausbruch des Korea-Krieges wurde die Frage eines deutschen Verteidigungsbeitrages im Rahmen einer europäischen Militärorganisation deshalb strikt geheim durchdacht und nur von den militärischen Führungskräften allmählich angesprochen. Auch als die Diskussionen über EVG und Deutschlandvertrag bereits angelaufen waren, mussten Grewes Verhandlungspartner stets noch Rücksicht auf den Widerstand der Öffentlichkeit in ihren Ländern nehmen, und viele Formulierungen fielen besonders kompliziert aus, weil man die öffentliche Meinung und die Argumente der Opposition mit in Betracht ziehen musste.

Insgesamt gab es eine deutliche Diskrepanz zwischen den geheimen militärischen Überlegungen zur Wiederbewaffnung und den Äußerungen

schen militärischen Wiederauflebens miteinander beraten würden; daß ihre Streitkräfte in Deutschland bleiben würden, bis der Friede Europas sichergestellt ist; daß ein gemeinsames militärisches Sicherheitskomitee errichtet werden solle mit der Befugnis der Inspektion, um gegen neue militärische und industrielle Kombinationen sicher zu sein...“ in: Rede Dean Achesons vor dem amerikanischen Zeitungsverleger-Verband, 29. April 1949, offizielle Übersetzung des Amerikadiens, S. 6f. in: ACDP, CDU Bundespartei, 07 – 001 – 3006.

- 56 Grawe, Notizen für einen Vortrag über „Die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland – Wiederbewaffnung und Souveränität, Bündnispolitik und Krisenbewältigung“ in Speyer am 22.11.1982, S. 3, in: MPIER, NL 7:1:7:17.
- 57 „Nor did the Chiefs of Staff overlook the danger of inciting the Soviet Union to launch a preventive war if the West took any irrevocable steps towards obtaining a West German military contribution.“ in: Public Record Office, FO 371/85050, zitiert nach: Dockrill, *Britain's policy for West German rearmament 1950-1955*, S. 14.

der alliierten Politiker: Während das Militär längst die Gefahr erkannt hatte, die von der Sowjetunion ausging, sorgten sich die Politiker noch vorrangig um Deutschland. Angesichts der zahlreichen, widersprüchlichen Ansätze, die im Folgenden erörtert werden sollen, ist es äußerst erstaunlich, dass es überhaupt gelang, sich auf eine neue Rechtsstellung für Westdeutschland und eine gemeinsame Konzeption für die Wiederbewaffnung zu einigen.

Noch 1949 definierte das „Military Security Board for Germany“⁵⁸ (das dem Council of Foreign Ministers, und damit den Politikern und nicht dem Militär, unterstand) „Sicherheit“ folgendermaßen: „The term security, as it pertains to the functions of the MSB, shall be considered to mean security against German rearmament and remilitarization.“⁵⁹ Das Military Security Board sollte unter anderem die Entmilitarisierung Deutschlands zur Sicherheit der anderen Länder überwachen.⁶⁰

Man wollte die Konsequenzen aus vergangenen Fehlern ziehen:

„We can and will always watch the element of security. Here we have to be resolute and prompt. We must recall that it was never a lack of knowledge of what was going on in Germany that stayed our hand in the period between the

- 58 „The High Commission is responsible for maintaining the present state of disarmament and demilitarization, with the advice and assistance of the Military Security Board. The Military Security Board was created in January 1949, pursuant to the London agreement of 1948, to ensure that the development of general activity in Germany is not deflected from its peaceful aims by risking the rebirth of a war potential. The Board's first important task was to harmonize and complete the legislative structure in the field of disarmament and demilitarization.“ in: Military Security Board, Scientific Research Division, „Disarmament, Demilitarization and Related Fields“, 7. Juni 1950, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot File M-88, Box 127.
- 59 Military Security Board, Scientific Research Division, „Disarmament, Demilitarization and Related Fields“, 7. Juni 1950, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot File M-88, Box 127.
- 60 „Disarmament and demilitarization, including related fields of scientific research. The policy of your Government in this field is to keep Germany deprived of the means of waging war, so the country will not be a threat to the independence of other nations or to the peace of the world. To this end the High Commission must maintain an effective system of disarmament control and inspection to be exercised through the Military Security Board.“ in: Military Security Board, Scientific Research Division, „Disarmament, Demilitarization and Related Fields“, 7. Juni 1950, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot File M-88, Box 127.

wars. It was our own irresolution. This is a lesson for us to apply now. Firmness and determination to act whenever necessary are still vital.“⁶¹

Im Mai 1950, einen Monat vor Ausbruch des Korea-Krieges, erging das Gesetz Nr. 24 „Zur Verhinderung der Wiederaufrüstung Deutschlands“, das der deutschen Industrie und Forschung sowie dem deutschen Außenhandel verschiedene Beschränkungen auferlegte.⁶² Im Juni 1950 schließlich fanden geheime Besprechungen zwischen Adenauer, Blankenhorn⁶³ und den drei Hohen Kommissaren statt, bei denen Adenauer mitgeteilt wurde, die Zeit für eine westdeutsche Wiederbewaffnung sei noch nicht reif. Man war sich zwar bewusst, dass die westlichen konventionellen Streitkräfte gänzlich unzureichend waren, war jedoch auch überzeugt, dass mit einem Angriff der UdSSR aufgrund ihrer wirtschaftlichen Schwäche und der amerikanischen Atombombe derzeit noch nicht gerechnet werden müsse.⁶⁴

In den USA dachte das Pentagon bereits an eine deutsche militärische Beteiligung, während das State Department in einer völlig gegenläufigen Politik dafür eintrat, Deutschland in Schach zu halten und versuchte, die Kollegen im Pentagon zu bremsen. Der amerikanische Außenminister, Dean Acheson, scheint bis zum Korea-Krieg ein entschiedener Gegner einer deutschen Wiederbewaffnung gewesen zu sein.⁶⁵ Noch wenige Tage

61 John J. McCloy, Ansprache in Frankfurt am 4. Oktober 1949, zitiert nach: Military Security Board, Scientific Research Division, in: NARA, RG 43, Lot File M-88, Box 127.

62 Foerster, Roland, „Innenpolitische Aspekte der Sicherheit Westdeutschlands 1947-1950“ in: Militärgeschichtliches Forschungsamt, *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik, Band 1: Von der Kapitulation bis zum Pleven-Plan*, Oldenbourg Verlag, München, Wien, 1982, XXV, 940 S., S. 403-575, S. 443.

63 Blankenhorn leitete die Verbindungsstelle zur Hohen Kommission, die im September 1949 gegründet worden war. Dort wurden die wichtigen außenpolitischen Entscheidungen getroffen, was Blankenhorn in diesen Jahren zum „einflussreichsten Mann im Bundeskanzleramt“ machte. Vgl. Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 664.

64 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 47.

65 Im Mai 1949 sagte er vor dem Foreign Affairs Committee des Senats: „If you permit any army of any kind, you get into a difficulty that you spoke of, because what they do is to create a general staff for the Army. That is the first great error. Then they have those quick enlistments. If you have 100.000 men you keep turning that over and you train a vast number. But I think everybody is clear that it would be quite insane to make any sort of army of any kind whatever.“ in: Dean Acheson, Rede vor dem Senate Foreign Relations Committee, 19. Mai 1949, zitiert nach: McAllister, *No Exit*, S. 174.

vor dem Korea-Krieg fand man in internen Instruktionen des State Department keine Anzeichen für eine Debatte über eine Remilitarisierung Deutschlands.⁶⁶ Am 8. Juni 1950 erklärte Byroade, es sei verfrüht, über die Frage einer deutschen Wiederbewaffnung zu diskutieren,⁶⁷ und noch Anfang Juli 1950 unterschrieb Acheson einen Text, der sich gegen eine deutsche Wiederbewaffnung aussprach.⁶⁸

Präsident Truman warnte am 16. Juni 1950 vor einer zu schnellen Aufrüstung Deutschlands und schrieb an Acheson:

„We certainly don't want to make the same mistake that was made after World War I when Germany was authorized to train one hundred thousand soldiers, principally for maintaining order locally in Germany. [...] This is a subject on which I think you should call McCloy home and you [the Secretary of State], the Secretary of Defense, McCloy and I ought to sit down and discuss the proper approach to a police force for Germany that will maintain order locally and yet not be allowed to develop into a training ground for a military machine that can combine with Russia and ruin the rest of the world.“⁶⁹

Das Pentagon teilte diese Ansicht nicht, umso weniger, als sich die öffentliche Meinung in Amerika weniger stark gegen eine Wiederbewaffnung

66 Am 7. Juni 1950 hieß es in einem geheimen Text: „There have been several explicit agreements (at Yalta, at Potsdam, in the Allied Control Council, and at London in 1948) for the continued disarmament and demilitarization of Germany. The last of these, signed by the representatives of the United States, the United Kingdom, France, and the Benelux countries, remains a fully valid commitment. In spite of recurrent public speculation about German rearmament these agreements have not been modified, and the Secretary, as recently as June 7, 1950, stated at his press conference that there had been no change in the United States policy of keeping Germany disarmed.“ in: Military Security Board, Scientific Research Division, „Disarmament, Demilitarization and Related Fields“, 7. Juni 1950, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot File M-88, Box 127.

67 „There is nothing to hide in our policy concerning rearmament of Germany. We have no hidden motives such as the establishment of a police force as the beginning of an army in disguise... Whether Germany could have such forces and be trusted not to become a menace depends on many things that are not yet worked out... It is therefore premature in the opinion of the State Department for the question of German rearmament to be raised.“ in: Byroade an John Ohly, 8. Juni 1950, zitiert nach: McAllister, *No Exit*, S. 186.

68 NSC 71/1 a, zitiert nach: McAllister, *No Exit*, S. 186.

69 Memorandum von Truman für Acheson, 16. Juni 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 4, S. 689. Wie Hofmann hervorhebt, weigerte er sich jedoch interesseranterweise, sich längerfristig auf diese Politik festlegen zu lassen. Vgl. Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 42.

sträubte, als in England oder Frankreich. Ab 1947 hoben die Joint Chiefs of Staff immer wieder hervor, das deutsche Militärpotential sei notwendig, wenn man dem sowjetischen Expansionsstreben standhalten wolle.⁷⁰ Im Mai 1950, noch vor Korea, hieß es:

„The Joint Chiefs of Staff are firmly of the opinion that, from the military point of view, the appropriate and early rearming of Western Germany is of fundamental importance to the defense of Western Europe against the USSR. In order to ensure that the energy and resources of the German people become a source of constructive strength to the free world rather than again becoming a menace, either independently or with the USSR primarily, the present disarmament and demilitarization policy with respect to Western Germany should be changed.“⁷¹

Auch der amerikanische Militärgouverneur, General Clay, setzte sich „für die Schaffung einer europäischen Streitmacht ein [...], an der sich Deutschland mit beschränkten Streitkräften eines besonderen Typus beteiligen könnte“.⁷²

Bereits 1947 begannen auch der National Security Council (NSC) und das Department of Defense über die Möglichkeit einer deutschen Wiederbewaffnung zu diskutieren, doch man einigte sich mit dem State Department darauf, aus Rücksicht auf die öffentliche Meinung in den europäischen alliierten Ländern, den Europäern Zeit zu lassen, den tiefen Antagonismus zwischen Deutschland und seinen früheren Feinden zu überwinden.⁷³ Zunächst schien es vorrangig, politische Stabilität und

70 Dockrill, *Britain's Policy for West German Rearmament 1950-1955*, S. 16.

71 „Report to the National Security Council by the Secretary of Defense (Johnson)“, 8. Juni 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 4, S. 687 und Carpenter, „United States' NATO Policy at the crossroads: The 'Great debate' of 1950-1951“, S. 391f.

72 Ministerialrat Dr. Bernhard Wegmann, Sekretär des Bundesratsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, „Die europäischen und atlantischen Institutionen, ihr Ursprung und ihr Zusammenwirken“, 4. März 1953, S. 28-29 in: ACDP, Nachlass Wahl, 01-237-012/1.

73 „It was therefore time to build mutual confidence between the Germans and the other Europeans by continuing the existing policy of promoting the economic and political association of West Germany with the European community, which would outweigh 'the risk we may be taking by not adding German manpower in a military sense to the West'.“ in: National Security Council NSC 71/1, 3. Juli 1950, zitiert nach: Dockrill, *Britain's policy for West German rearmament 1950-1955*, S. 17. Auch nach Einschätzung Achesons vertrat das Defense Department bereits „seit mehreren Jahren“ die Meinung, dass Deutschland mittelfristig wieder bewaffnet werden müsse. Vgl. Acheson, *Present at the Creation*, S. 435.

Wirtschaftswachstum in Europa zu erzielen, da sich alle einig waren, dass Europa der Schlüssel zum Erfolg sein müsse.⁷⁴ Da es den Westalliierten kurzfristig ohnehin nicht möglich war, ihre Truppen auf das Niveau der russischen aufzustocken, beschlossen die Amerikaner, sich zunächst auf den Abschreckungseffekt der A-Bombe zu verlassen.⁷⁵

Auch die britischen Militärspezialisten begannen, über eine deutsche Wiederbewaffnung nachzudenken und überlegten sogar schon, ob man Deutschland auf lange Sicht in die NATO integrieren könne. Allerdings sollten zuvor die Armeen der anderen europäischen Länder wieder aufgebaut werden, um die eventuelle Gefahr einer solchen Wiederbewaffnung zu verringern und die eigene Bevölkerung nicht zu sehr zu beunruhigen. Vor allem eine amerikanische Sicherheitsgarantie war den Briten wichtig, eine Konstante in den späteren Diskussionen, die auch für Grewe eine große Rolle spielen sollte.⁷⁶

- 74 Am 2. Mai 1949 sagte Dean Acheson in einer Rede vor dem amerikanischen Zeitungsverleger-Verband: „Das deutsche Problem kann von dem allgemeinen Problem, die Sicherheit der freien Länder zu garantieren, nicht getrennt werden. Der Versuch, das deutsche Problem für sich zu behandeln, und dabei die Frage seiner Beziehung zu den anderen Nationen Europas zu übersehen, wäre unvollkommen.“ in: Rede Dean Achesons vor dem amerikanischen Zeitungsverleger-Verband, 29. April 1949, offizielle Übersetzung des Amerikadienstes, S. 2 in: ACDP, CDU Bundespartei, 07 – 001 – 3006.
- 75 „The lack of any sense of urgency about German rearmament before the Korean War reflected a more general lack of urgency about the conventional rearmament of Western Europe. The Truman administration resisted the thesis that the formation of the North Atlantic Pact was by itself a sufficient deterrent to Soviet invasion of Western Europe. Acheson and other officials viewed the rearmament of the NATO allies as an objective that had to remain subordinate to the goals of political stability and economic reconstruction.“ in: McAllister, *No Exit*, S. 171. Deshalb erklärte selbst der amerikanische Verteidigungsminister Louis Arthur Johnson im November 1949, „als Vertreter des amerikanischen Präsidenten und des Senates sei er ermächtigt, festzustellen, daß die Vereinigten Staaten nicht die Absicht hätten, Westdeutschland wieder zu bewaffnen oder in irgendeiner Form wieder aufzurüsten.“ in: „Johnson und Bradley in Frankfurt“, FAZ, 28.11.1949, in: ACDP, CDU Bundespartei, 07–001–3006.
- 76 „[England] steht darum dem Gedanken der Wiederaufstellung deutscher militärischer Formationen und dem damit im Zusammenhang stehenden Abzug der Besatzungstruppen durchaus ablehnend gegenüber. Wenn die USA und Kanada sich jetzt entschließen, mit den Mächten des Brüsseler Paktes ein Militärbündnis auf Gedeih und Verderben einzugehen, ändert sich der britische Aspekt von Grund auf. Mit einem solchen Bündnis als Rückendeckung trägt England vermutlich weniger Bedenken, Westdeutschland zu einem Beitrag für die Verteidigung West-

Die Politiker behielten auch in Großbritannien zunächst die Oberhand. Noch am 9. Mai 1950 hieß es in den Schlussfolgerungen des Londoner Gipfeltreffens zwischen Bevin und Acheson:

„The Ministers discussed the Problem of bringing Western Germany into more intimate relations with the West, and referred to German membership of the OEEC and the importance of joining the Council of Europe. They agreed that there could be no question of re-arming Germany, but means should be found of making Germany contribute in some way to the defense effort of the West.“⁷⁷

Frankreich war das Land, in dem man sich am stärksten gegen eine deutsche Wiederbewaffnung sträubte. Nachdem man innerhalb von siebzig Jahren drei Kriege gegen Deutschland auf französischem Boden geführt hatte, war das Vertrauen der Bevölkerung in den Nachbarn zerstört. Bei der Ratifizierung des NATO-Vertrags in der Assemblée Nationale erklärte Außenminister Robert Schuman: „L’Allemagne n’a pas d’armement et elle n’en aura pas“ und betonte „il est impensable qu’elle puisse être admise à adhérer au pacte Atlantique comme une nation susceptible de se défendre ou d'aider à la défense d'autres nations.“⁷⁸ Im November 1949 betonte der französische Informationsminister, Pierre-Henri Teitgen,⁷⁹ dass Frankreich nicht Partner eines Sicherheitssystems bleiben könne, welches eine deutsche Aufrüstung bejahe.⁸⁰ Man war sich zwar auch in Frankreich bewusst, dass längerfristig ein westdeutscher Beitrag zur Verteidigung des Westens nötig werden könnte,⁸¹ doch man wollte zuvor sichergehen, dass die politische und wirtschaftliche Westintegration der Bundesrepublik weiter fort-

eupas heranzuziehen. Man glaubt auch in London, mit diesem Argument Frankreich überzeugen zu können.“ in: „Europäische Sicherung ohne Besatzung“, *Deutschland-Union-Dienst*, 8.11.1948, S. 1f., in: ACDP, CDU Bundespartei, 07-001-3006.

- 77 National Archives, RG 59, Conference Files 1949-72, Entry 3051B, Executive Secretariat, Box 3, Folder CF26, US-UK Bilaterals, London, May 1950, Conclusions.
- 78 Zitiert nach: Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 174. Siehe ebenfalls: Poidevin, *Robert Schuman*, S. 79.
- 79 1908-1997, Mitglied des „Mouvement Républicain Populaire“ (MRP), von 1945 bis 1958 Abgeordneter des départements „Ille-et-Vilaine“, zwischen 1945 und 1956 zahlreiche Ministerfunktionen, Mitbegründer der Zeitung *Le Monde*.
- 80 Zitiert nach: Birke, *Nation ohne Haus*, S. 282. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 341.
- 81 „General Speidel vernimmt auch schon von französischen Generälen, daß die Notwendigkeit deutscher Kontingente zumindest unter maßgebenden militärischen

geschritten sei. In diesen Gedankengang passte auch das Konzept der Montanunion.⁸²

Umso erstaunlicher ist es, dass Grewe zwei Jahre später an ein und demselben Tisch mit den Westalliierten verhandeln konnte. Andererseits ist es nicht verwunderlich, dass Frankreich für ihn der schwierigste Verhandlungspartner wurde und die französische öffentliche Meinung manchmal wie ein fünfter – und aus seiner Sicht störender – Verhandlungspartner mit zugegen war. Wollte man überhaupt zu einem Ergebnis kommen, so war es unumgänglich, stets an die möglichen Einwände der französischen Bevölkerung und der Oppositionsparteien zu denken.⁸³

2.2.3.2 Reaktionen und Pläne der Alliierten nach Korea

Eine der wichtigen Konsequenzen des Korea-Krieges und der daraus folgenden Änderung der Gefahrenanalyse und Neuorientierung der Politik war die Entscheidung des NATO-Militärausschusses, eine einheitliche Militärführung für Europa zu schaffen und so den gemeinsamen Entscheidungsprozess besser zu koordinieren, zu vereinfachen und zu beschleunigen. Am 18. Dezember 1950, etwa sechs Monate nach Beginn des Korea-Krieges, beschloss der Nordatlantikrat einstimmig, General Dwight Eisenhower, den Posten des Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), also des Oberkommandierenden des strategischen NATO-Kommandos in Europa, anzutragen.⁸⁴

Fachleuten in der französischen Hauptstadt unbestritten ist.“ in: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 732.

82 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 44.

83 In Anbetracht dieser anfänglich abweisenden Haltung, ist es erstaunlich, dass der Deutschland- und EVG-Vertrag überhaupt zustande kamen. Vgl. Adenauer, *Erinnerungen, 1945-1953*, S. 341.

84 Aufgrund seines erfolgreichen Beitrags zur Verteidigung Europas während des Zweiten Weltkriegs erschien Eisenhower allen als geeigneter Kandidat, der das Engagement, und den wachsenden Einfluss Amerikas in Europa verkörperte. Auch die verschiedenen amerikanischen Stellen hatten sich sehr schnell auf Eisenhower als potentiellen Kandidaten einigen können, da er sowohl vom Präsidenten, als auch von den „joint chiefs of staff“, als auch von Acheson unterstützt wurde. Vgl. Carpenter, „United States‘ NATO Policy at the crossroads: The ‘Great debate’ of 1950-1951“, S. 397. Allmählich wurde deutlich, dass die USA auch längerfristig, und nicht nur zur Stabilisierung des Kontinents nach dem Krieg in Europa verbleiben würden.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Zugleich sollte die Westbindung der Bundesrepublik verstärkt werden.

Es ist für Grewes Interpretation des Korea-Krieges als geschichtlichem Wendepunkt bezeichnend, dass er die Reaktion der Westmächte auf die „neuen weltpolitischen Gegebenheiten“ in seinen rückblickenden Darstellungen zum Teil stark überspitzte und den Ereignissen vom Juni 1950 und ihren Folgen für Deutschland zu viel Gewicht beimaß. Die Lage sei derart gravierend gewesen, dass es zu einem „Appell der Westmächte an den Bundeskanzler“ gekommen sei, „sich für einen deutschen Wehrbeitrag zu engagieren, was notwendigerweise die Beendigung des Besatzungsregimes nach sich ziehen musste.“⁸⁵

So schnell gelang es nicht, sich zu einigen: Über den kleinsten gemeinsamen Nenner der Einbindung der Bundesrepublik in den Westen hinaus, traten erneut die unterschiedlichen Auffassungen der Alliierten zu Tage, die bereits bei der Formulierung des Besetzungsstatuts zu Schwierigkeiten geführt hatten.

In Anbetracht der internationalen Gefahrensituation berief der Europarat in Straßburg vom 9.-11. August 1950 eine Sitzung ein, in der über die Aufstellung einer europäischen Armee diskutiert werden sollte. Bei dieser Konferenz war die Bundesrepublik zum ersten Mal als assoziiertes Mitglied anwesend. Die Vielzahl von Meinungen zur deutschen Wiederbewaffnung kam bei dieser Tagung klar zum Ausdruck. Die französische Delegation brachte gegenüber dem Europarat eine der Konstanten ihrer Deutschlandpolitik zum Ausdruck, die längerfristig zu EVG und Deutschlandvertrag führen sollte: Sie erklärte, sie ziehe eine europäische Lösung für eine deutsche Wiederbewaffnung der von den Briten befürworteten atlantischen Option vor. Auf Vorschlag des Vorsitzenden der britischen Oppositionspartei, Winston Churchill, wurde schließlich ein Text verabschiedet, der die Schaffung einer europäischen Armee unter der Führung eines europäischen Verteidigungsministers ins Auge fasste – die conditio sine qua non, damit die Franzosen sich mit dem Text einverstanden erklärt-

85 Grawe, „Die Bündnisbindungen des geteilten Deutschland und der Übergang zur Entspannungspolitik“, Notizen für einen Vortrag in Eichstätt am 30. November 1988, in: MPIER, NL 7:1:9:8. Er hielt sich selbst auch nicht in allen seinen Vorträgen an diese Interpretation: „Wer schließlich offiziell initiativ geworden ist – die Westmächte oder Adenauer – ist eine unter den Zeitgeschichtlern bis heute umstrittene Frage.“ in: Grawe, „Die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland – Wiederbewaffnung und Souveränität, Bündnispolitik und Krisenbewältigung“, Notizen für einen Vortrag in Speyer am 22. November 1982, in: MPIER, NL 7:1:7:17.

ten.⁸⁶ Zu der europäischen Armee, die Churchill vorschlug, sollten auch amerikanische Kontingente beitragen. Deutschland sollte es nicht erlaubt sein, eine eigene nationale Armee aufzustellen, und die deutschen Truppen sollten über ein gemeinsames europäisches Waffenlager versorgt werden. Die Schwierigkeiten der Alliierten, zu einer gemeinsamen Lösung zu gelangen, führten dazu, dass Churchills Vorschlag äußerst vage war. Welchen europäischen Institutionen die Truppen konkret unterstellt werden sollten, wurde nicht gesagt. Immerhin hatte die Tagung des Europarats den Vorteil, das Problem der deutschen Wiederbewaffnung auf der internationalen Szene in den Vordergrund zu rücken.

Während der Außenministerkonferenz im September 1950 kristallisierten sich die verschiedenen Positionen nochmals besonders deutlich heraus. Ein kurzer Überblick über die verschiedenen strategischen Ansätze soll die unterschiedlichen Positionen der Alliierten bei den Verhandlungen für Deutschlandvertrag und EVG erklären, mit denen Grewe es zu tun haben würde.

2.2.3.2.1 Der „one package proposal“⁸⁷ der Amerikaner

In den Vereinigten Staaten wurde die deutsche Frage im breiteren Kontext der Auseinandersetzung mit dem kommunistischen Expansionismus analysiert. Diesem Ziel waren alle anderen außenpolitischen Entscheidungen untergeordnet: Bereits 1947, als es den Briten alleine nicht gelang, Griechenland bei seinem Guerillakrieg zu Hilfe zu eilen, hatte Präsident Truman seine berühmte „containment“-Doktrin (Doktrin der „Eindämmung“) verkündet, die allen „freien Völkern, die gegen Versuche der Unterdrückung – sei es von Seiten bewaffneter Minderheiten oder durch Druck von außen – Widerstand leisten“, die Hilfe der Vereinigten Staaten versprach.⁸⁸ 1947 wurde auch die „Central Intelligence Agency“ (CIA), der amerikani-

86 Vgl. Archiv der NATO, SG-84. Zu Churchills Vorschlag einer deutschen Wiederbewaffnung im Rahmen einer Europa-Armee, siehe: Larres, *Politik der Illusionen*, S. 46f.

87 Manchmal auch „single package“ genannt.

88 „[...] les peuples libres qui résistent aux tentatives d'asservissement, qu'elles soient le fait de minorités armées ou de pressions extérieures.“ zitiert nach: Girault, René, Frank, Robert, Thobie, Jacques, *Histoire des Relations Internationales contemporaines, Band 3: La loi des géants: 1941-1964*, Paris, Masson, 1993, 346 S., S. 113.

sche Nachrichtendienst, geschaffen, sowie der "National Security Council", der Nationale Sicherheitsrat. Diese Veränderungen waren symptomatisch für eine allgemeinere Wandlung der amerikanischen Außenpolitik: Die USA bereiteten sich darauf vor, die Ausbreitung des Kommunismus durch finanzielle,⁸⁹ diplomatische und geheimdienstliche Mittel zu bekämpfen und, falls dies nicht ausreichen sollte, auch militärische Mittel einzuschalten. Die Deutschlandfrage analysierten sie als einen Teilaspekt des Kalten Krieges.

Nach Beginn des Korea-Krieges war ein Großteil der amerikanischen Truppen in Korea stationiert, und Ressourcen und Reserven wurden knapp. Die konventionellen alliierten Streitkräfte waren unzulänglich für eine Verteidigung Deutschlands gegen einen Angriff aus dem Osten, was die USA dazu bewog, sich verstärkt auf die Nuklear-Strategie zu verlassen, umso mehr, als ein Großteil der Truppen Frankreichs nicht in Europa, sondern in Indochina stationiert war.⁹⁰ Die finanziellen Mittel Frankreichs und Großbritanniens waren äußerst beschränkt, so dass beide Länder der Forderung Amerikas, ihre Militärausgaben zu erhöhen und ihre militärische Infrastruktur zu modernisieren, kaum nachkommen konnten.⁹¹

89 Sie unterstützten zum Beispiel die Wahlkampagnen der moderaten Parteien in Frankreich und Italien, wo die kommunistische Partei großen Einfluss hatte.

90 Die Westalliierten hatten nach Kriegsende 1945 ihre Truppen in Europa, und insbesondere in Deutschland, erheblich reduziert. Die stärksten Kampfverbände waren in verschiedenen Konflikten in Übersee gebunden, wie etwa im Indochinakrieg. 1950 befanden sich noch etwa 170.000 amerikanische, britische und französische Heeressoldaten in Deutschland, von denen ein erheblicher Anteil Verwaltungsaufgaben der Besatzungstruppen wahrnahm und für Kampfaufgaben ungeeignet war. Eisenhower selbst hegte vor seiner Ernennung zum Oberbefehlshaber größte Bedenken, wie viel er in dieser Stellung angesichts der ungenügenden Truppenstärke würde erreichen können. Vgl. Carpenter, „United States' NATO Policy at the crossroads: The 'Great debate' of 1950-1951“, S. 397.

91 Dieses Problem sollte die Alliierten noch länger beschäftigen: Noch im September 1951 erwähnten sowohl der britische Außenminister Morrison als auch der französische Außenminister Schuman ihre finanziellen Schwierigkeiten in Bezug auf die Modernisierung und Aufrüstung ihres Militärs. Vgl. „United States Delegation Minutes of the First Meeting of the Foreign Ministers of the United States and United Kingdom“, 11. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1244-1249 und „United States Delegation Minutes of the First Meeting of the Foreign Ministers of the United States and France“, 11. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1249f.

Das deutsche Potential war auch umso wichtiger, als die Bundesrepublik für kommunistische Ideen wenig anfällig schien.⁹² So kam es schließlich im Oktober 1950 zu dem Vorschlag des amerikanischen Vertreters beim Verteidigungsausschuss der NATO, Deutschland solle einen Beitrag in Form von Truppen und finanzieller Unterstützung leisten.⁹³ Das Pentagon erkannte klar die großen Vorteile, einer Beteiligung der Bundesrepublik an der Verteidigung des Westens. Die deutschen Truppen waren die einzigen, die bereits gegen sowjetische Truppen gekämpft hatten – und zwar zunächst sogar erfolgreich. Sie hatten Erfahrung mit der Taktik der Sowjets, hatten auf russischem Boden gestanden und kannten das dortige schwierige Gelände. Außerdem waren sie diejenigen, die im Falle eines konventionellen Krieges und einer Invasion aus dem Osten für ihr Vaterland kämpfen würden. Schließlich könnte man auf diese Art und Weise das industrielle Potential der Bundesrepublik nutzen.

Im Gegenzug zu einem militärischen Beitrag waren die Amerikaner angesichts der Schwäche der europäischen Alliierten nun auch bereit, über Sicherheitsgarantien und Zugeständnisse im Bereich der Souveränität für Deutschland nachzudenken. Amerikas ursprüngliche Hoffnung, Europa werde das Problem der deutschen Wiederbewaffnung ohne amerikanische Einmischung lösen können, wurde damit aufgegeben.

Man einigte sich schließlich nach langen Verhandlungen zwischen State Department und Pentagon Anfang September 1950 auf den sogenannten „one package proposal“.⁹⁴ Hierin wurde die Forderung des State Department aufgegriffen, zuerst die Westalliierten Truppen in Europa aufzustocken, bevor eine deutsche Wiederbewaffnung im Rahmen einer europä-

92 Alfred Grosser schrieb zum Beispiel: „[...] l'état-major américain peut-il accepter de négliger le potentiel humain d'un pays où 95% de la population vote anticomuniste et de s'appuyer sur la France qui compte 25% d'électeurs communistes et dont l'armée de métier est en Indochine?“ in: Grosser, Alfred, *La IV^e République et sa politique extérieure*, S. 239.

93 „Note by the Secretaries to the North Atlantic Defence Committee on German Contributions to the Defence of Western Europe“, Vorschlag des amerikanischen Vertreters, 26. Oktober 1950, in: Archiv der NATO, DC-029.

94 Acheson, *Present at the Creation*, S. 438. Dieser Vorschlag wurde nach Billigung durch Truman durch den National Security Council als Dokument NSC-82 („United States Position Regarding Strengthening the Defense of Europe and the Nature of Germany's Contribution Thereto“) in Umlauf gebracht. Vgl. Carpenter, „United States' NATO Policy at the crossroads: The 'Great debate' of 1950-1951“, S. 393.

ischen Armee – und ohne Schaffung eines deutschen Oberkommandos – in die Wege geleitet würde. Das Pentagon wollte Druck auf die europäischen Alliierten ausüben, indem es betonte, dass die USA ihre Truppen nur im Verhältnis zu den europäischen Aufrüstungsbemühungen aufzustocken sollten.⁹⁵ Schließlich wollte das Pentagon nur dann einen Amerikaner als Supreme Allied Commander entsenden, wenn diesem im Kriegsfall eine ausreichende Truppenstärke zur Verfügung stünde⁹⁶ – ihm also längerfristig auch deutsche Truppen unterstellt würden. Damit wurde die Einbeziehung der Bundesrepublik in das westliche Bündnis über die Einbeziehung ihrer Truppen in eine Europa-Armee ein wesentlicher Bestandteil des „package“.⁹⁷ Dies hieß jedoch nicht, dass das amerikanische Militär beabsichtigte, die Bundesrepublik wieder zu einer Militärmacht zu machen: Da es kein deutsches Oberkommando geben sollte, konnte man das deutsche Militärpotential nutzen, ohne sich dabei großer Gefahr auszusetzen.

Mit diesem Vorschlag, der die Europäer nicht zufriedenstellen konnte, reiste Acheson im September 1950 zur Außenministerkonferenz der drei Westalliierten in New York,⁹⁸ auf die dann unmittelbar die Außenministerkonferenz der NATO-Außenminister folgte. Er selbst gab zu, dass er von den zahlreichen Kompromissen, die er mit dem Pentagon hatte eingehen müssen, nicht gerade begeistert war:

„The ‘one package’ decision – to lump together the united command, increased American military forces, and an armed German element – has been called a mistake. I am inclined to agree, and held out against it until convinced that it was a necessary price for the Pentagon acceptance of a united command.“⁹⁹

95 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 51f und Carpenter, „United States‘ NATO Policy at the crossroads: The ‘Great debate’ of 1950-1951“, S. 393.

96 Joint Chiefs of Staff, JCS 2124/18, zitiert nach: Dockrill, *Britain’s policy for West German rearment 1950-1955*, S. 31.

97 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 52.

98 Siehe Achesons Rede vom 10. September 1950 beim Treffen der drei Außenminister in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Entry 3051B, Box 4.

99 Acheson, *Present at the Creation*, S. 440.

2.2.3.2.2 Der britische Ansatz

Großbritanniens Haltung nach Ausbruch des Korea-Krieges war äußerst zwiespältig. Die Briten hatten stark unter Hitler-Deutschland gelitten und misstrauten auch der Bundesrepublik. Andererseits hatte Großbritannien seit dem Krieg akute Finanzschwierigkeiten; zudem verhinderten die Probleme in den Kolonien einen raschen Wirtschaftsaufschwung. Diese missliche Lage beeinflusste auch die Besetzungs politik, die zu einer zunehmenden Last für Großbritannien wurde.¹⁰⁰ Man fürchtete, dass Deutschland ohne Militärausgaben auf den internationalen Finanz- und Handelsmärkten erhebliche Vorteile erringen und Großbritannien ablösen könnte.¹⁰¹ Deshalb schätzten die Briten besonders den amerikanischen Vorschlag im Verteidigungsausschuss der NATO, Deutschland finanziell zur Verteidigung beitragen zu lassen.¹⁰²

Die Briten waren auch bereits 1946 von der UdSSR abgerückt, als ihre amerikanischen Kollegen noch versuchten, mit ihr zu einem Einvernehmen zu gelangen.¹⁰³

Während Großbritannien sich offiziell länger als die USA gegen eine deutsche Wiederbewaffnung und Souveränität sträubte, da das Volk sich noch nicht damit abgefunden hätte, stellte das britische Militär bereits seit

100 „Many problems with which we are confronted in Germany and other areas obviously result from the increasing attention which the British are paying to the financial costs. In problem after problem, their actions are governed almost wholly by the probable effect of what is to be done upon the British financial position and the British competitive position.“ in: „Memorandum prepared in the Bureau of German Affairs“, 11. Februar 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 4, S. 601.

101 Siehe Müller, Hans-Jürgen, „Die EVG und die deutschen sicherheitspolitischen Vorstellungen 1949-1954“, in: Cahn, Ménudier, Schneilin (Hrsg.), *L'Allemagne et la construction de l'Europe 1949-63*, S. 184.

102 „It is the opinion of the Committee that German units should be recruited, uniformed, quartered and paid by the German Government.“ in: „Note by the Secretaries to the North Atlantic Defence Committee on German Contributions to the Defence of Western Europe“, Vorschlag des Repräsentanten der Vereinigten Staaten, 26. Oktober 1950, in: Archiv der NATO, DC-029.

103 Bluth, Christoph, „Die deutsch-britischen Beziehungen in der Sicherheitspolitik: ein historischer Überblick“, S. 1, in: Kaiser, Karl und Roper, John (Hrsg.), *Die Stille Allianz: Deutsch-britische Sicherheitskooperation*, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Europa Union Verlag, Bonn, 1987, 347 S.

1944 Überlegungen über die Zukunft Deutschlands an.¹⁰⁴ 1948 erklärte der britische Außenminister in einer Note an das State Department, dass ohne Deutschland kein westliches Verteidigungssystem vollständig sei.¹⁰⁵ Im Juni 1950, als die Amerikaner kurzfristig noch die Idee einer westdeutschen Polizei vorzogen, zeigten sich Truman und Acheson sogar besorgt, weil die Briten schneller als sie selbst bereit schienen, mit den Deutschen, insbesondere mit Graf von Schwerin, Adenauers Sicherheitsberater, über eine westdeutsche Wiederbewaffnung zu sprechen.¹⁰⁶ Dass die Briten die Frage der deutschen Wiederbewaffnung trotzdem so lange wie möglich hinauszögerten, lag vor allem daran, dass sie die amerikanischen Truppen möglichst lange in Europa halten wollten.¹⁰⁷ Der Koreakrieg lieferte dann auch Großbritannien den Anlass, offiziell seine Ideen zu ändern, sich immer weiter von der französischen Position zu entfernen und öffentlich Überlegungen zur deutschen Wiederbewaffnung anzustellen.

Der Vorschlag, den Bevin bei der New Yorker Außenministerkonferenz schließlich vortrug, war vorsichtiger als die Amerikaner im Juni befürchtet hatten und ging nicht einmal so weit wie der amerikanische: Statt des Militärs wollte man eher die Polizei verstärken.¹⁰⁸ Der Vorschlag sah die Schaffung einer deutschen Bundespolizei mit 100.000 Mann und 3.000 Mann in Berlin vor. Die polizeiliche Sicherung der Grenze sollte ausgebaut werden. Es wurde auch vorgeschlagen, die Demontagen und Ein-

104 „the two European countries which could constitute serious threats to our strategic interests are a resurgent Germany and Russia...if Russia does become hostile, Germany is the only country whose geographical position, manpower and resources could provide the aid which might be essential to our preservation.“ in: Public Record Office, Post Hostilities Planning, PHP(44)17(0), zitiert nach: Dockrill, *Britain's policy for West German rearmament 1950-1955*, S. 6.

105 Bluth, „Die deutsch-britischen Beziehungen in der Sicherheitspolitik: ein historischer Überblick“, in: Kaiser, Roper (Hrsg.), *Die Stille Allianz*, S. 3.

106 Memorandum von Truman für Acheson, 16. Juni 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 4, S. 688f. und Telegramm von Acheson an McCloy, 21. Juni 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 4, S. 689f. Truman fürchtete sogar, Großbritannien könne eine Zusammenarbeit Europas unterlaufen: „It seems to me, that the British are doing everything possible to break up western European unity and of course, one of their approaches would be to advocate the rearmament of Germany. France would immediately get a severe case of jitters if the subject is ever seriously considered.“ in: Memorandum von Truman für Acheson, 16. Juni 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 4, S. 688.

107 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 45.

108 Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 379. Ebenfalls: Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 240.

schränkungen für die deutsche Industrie zu beenden, damit Deutschland besser zum wirtschaftlichen Aufschwung Europas beitragen könne. Mit dem Vorschlag einer stärkeren Polizei vermied man auch das Wort „Truppen“, das besonders in Frankreich, aber auch in der Bundesrepublik selbst, noch die Alarmglocken schrillen ließ.¹⁰⁹ Auch war gegenüber der UdSSR eine „Polizei“ einfacher zu rechtfertigen als westdeutsche Truppen, da in der DDR ebenfalls eine „Volkspolizei“ aufgebaut wurde. Man wollte außerdem den Deutschen nicht zu viel Verhandlungsspielraum geben: Es war besser, ihnen das zuzugestehen, worum sie gebeten hatten, statt sie um etwas zu bitten, wofür sie Gegenleistungen würden fordern können.¹¹⁰ Die Briten hofften, mit diesem Vorschlag auch Adenauers Memorandum vom 29. August 1950¹¹¹ Rechnung zu tragen und ihm innenpolitisch gegenüber der SPD einen Vorteil zu verschaffen, da sie keineswegs mit Schumacher hätten arbeiten wollen.¹¹²

Großbritannien konnte sich in New York mit diesem Vorschlag nicht durchsetzen und akzeptierte schließlich den amerikanischen Vorschlag in der Hoffnung, ihn noch umarbeiten zu können – und auch, um kurzfristig sicherzugehen, dass die Zahl der amerikanischen Truppen in Europa erhöht werden würde.¹¹³ Außerdem zählten die Briten darauf, dass es noch lange dauern würde, bis tatsächlich deutsche Streitkräfte aufgestellt werden würden. Dieser Kompromiss zwischen Acheson und Bevin wurde als großer Erfolg gewertet, umso mehr als Bevin privat einer deutschen Wiederbewaffnung sehr skeptisch gegenüberstand.¹¹⁴

¹⁰⁹ Zum deutschen Widerstand gegen eine Wiederbewaffnung, siehe unten, S. 511ff.

¹¹⁰ Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 53 und „Memorandum of Conversation by the Secretary of State“, 29. Mai 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 3, S. 1201.

¹¹¹ „Memorandum des Bundeskanzlers Adenauers über die Sicherung des Bundesgebietes nach innen und außen“, 29. August 1950, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD). Siehe auch: Steininger, Rolf, *Deutsche Geschichte*, Bd. 2, S. 165 ff. Siehe unten, S. 239f.

¹¹² Cf. Prime Minister's Office, PREM 8/1429, 29. August 1950, zitiert nach: Dockrill, *Britain's policy for West German rearment 1950-1955*, S. 27f.

¹¹³ Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 240.

¹¹⁴ Kirkpatrick hingegen urteilte das britische Nachgeben im Nachhinein als Fehler: „I may say in passing that events proved us right and the Americans wrong. The American purpose was to bring about a degree of German rearment as quickly as possible. They would have achieved their aim more quickly if they had simply acceded to Dr. Adenauer's request. Instead at least seven years were wasted in pressing on the Germans a proposal they disliked and the accep-

2.2.3.2.3 Die französische Haltung

Die Haltung Frankreichs gegenüber einer deutschen Wiederbewaffnung war auch nach Ausbruch des Korea-Krieges die skeptischste. Als Außenminister Robert Schuman kurz vor seiner Abreise nach New York über die amerikanischen Vorschläge, des „one package proposal“ informiert wurde, bat er die Amerikaner, diesen Punkt nicht auf die Tagesordnung des Nordatlantikrates zu setzen, da dies nur die Uneinigkeiten unter den Alliierten ans Licht bringen würde. Während der New Yorker Außenministerkonferenz wiederholte er immer wieder, keine französische Regierung könne sich an der Macht halten, wenn sie von einer Wiederbewaffnung der Bundesrepublik spreche. Er bat seine Kollegen um Geduld: Falls Frankreich gezwungen würde, sofort zu diesem Punkt Stellung zu beziehen, könne „alles schiefgehen“.¹¹⁵ Westdeutschland dürfe auf keinen Fall wiederbewaffnet werden, solange Frankreich seine Truppen nicht verstärkt habe.¹¹⁶ Solange es keine Streitmacht gebe, in die man die deutschen Truppen eingliedern könne, weigerte sich Schuman, eine deutsche Wiederbewaffnung ins Auge zu fassen.¹¹⁷

Dabei war Schuman bereits gemäßiger als viele seiner Kollegen. Sowohl Verteidigungsminister Jules Moch (SFIO),¹¹⁸ der Schuman nach New York begleitete, als auch die Diplomaten des Quai d'Orsay sprachen sich deutlich gegen eine deutsche Wiederbewaffnung aus, da es ihnen unwahrscheinlich schien, dass die Westalliierten Deutschland in Schach halten könnten, wenn es erst einmal wiederbewaffnet wäre. Sie befürchteten außerdem, dass die Bundesrepublik eines Tages bei dem Versuch, die Wiedervereinigung herbeizuführen, die ganze Atlantische Allianz in einen Krieg mit der Sowjetunion verwickeln könnte.

Es war nicht möglich, auf der Konferenz von New York zu einem konkreten Ergebnis zu gelangen. Da es jedoch Großbritannien an Geld und Frankreich infolge des Indochinakrieges an Truppen fehlte, um vermehrt

tance of which was made conditional on substantial concessions of the Allies.“ in: Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 241.

115 Documents on British Policies Overseas, series 2, Bd. 3, S. 36, zitiert nach: McAllister, *No Exit*, S. 190. Siehe auch „Memorandum of Conversation by the Secretary of State“, 29. Mai 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 3, S. 1200.

116 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 8, S. 499.

117 Acheson, *Present at the Creation*, S. 442. Ebenfalls: Poidevin: *Robert Schuman*, S. 80.

118 „Section Française de l'Internationale Ouvrière“.

zur Verteidigung Europas beizutragen, beschloss die im Anschluss an die Außenministerkonferenz tagende Versammlung des Nordatlantikrates vom 16. September folgende vage Handlungslinie:

„The Council was in agreement that Germany should be enabled to contribute to the build-up of the defence of Western Europe and, noting that the occupying powers were studying the matter, requested the Defence Committee to make recommendations at the earliest possible date as to the methods by which Germany could most usefully make its contribution.“¹¹⁹

Dieser Beschluss hatte den Vorteil, die politische Entscheidung weiter hinauszögern und dennoch den Militärs bereits die Möglichkeit zu geben, sich mit den konkreten Modalitäten einer deutschen Wiederbewaffnung zu beschäftigen. Vom militärischen Standpunkt her hatten alle zu gewinnen, da angesichts der Schwäche der westeuropäischen Truppen die Verteidigungsstrategie der NATO 1950 noch den Rhein als Verteidigungslinie ansah.¹²⁰

Engländer und Amerikaner hofften, dass die Franzosen einige Änderungsvorschläge zum britisch-amerikanischen Vorschlag machen, dann jedoch nachgeben würden. Die nächste NATO-Sitzung wurde sogar verschoben, um Schuman mehr Zeit zu geben, sein Kabinett von diesem Vorschlag zu überzeugen. Stattdessen übernahm die französische Regierung die Initiative und legte der Nordatlantikversammlung am 24. Oktober 1950 überraschend einen völlig neuen Lösungsvorschlag vor: den „Pleven-Plan“.¹²¹

Da die Verhandlungen über den Pleven-Plan parallel zu Grewes Verhandlungen über den Deutschlandvertrag liefen und immer wieder Rückwirkungen auf die Bonner Verhandlungen hatten, scheint es angebracht, sich die wichtigsten Punkte des Vorschlags in Erinnerung zu rufen.

Der Pleven-Plan war ein großer Fortschritt, da die Franzosen damit das Prinzip einer deutschen Wiederbewaffnung als notwendig anerkannten,

119 Public Record Office Kew, Foreign Office, FO 800/449, 26. September 1950, zitiert nach: Dockrill, *Britain's policy for West German rearmament 1950-1955*, S. 37.

120 Rapport de l'équipe internationale de travail au groupe Permanent, „Aspects militaires de la participation allemande à la défense de l'Europe occidentale“, 17. November 1950, S. 3, in: Archiv der NATO, SG-84/11.

121 Ministerialrat Dr. Bernhard Wegmann, Sekretär des Bundesratsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, „Die europäischen und atlantischen Institutionen, ihr Ursprung und ihr Zusammenwirken“, 4. März 1953, S. 30 in: ACDP, Nachlass Wahl, 01-237-012/1.

und doch gleichzeitig ein Rückschlag, da Deutschland darin weit weniger Rechte zugestanden wurden, als im „one package proposal“. Es ging Frankreich darum, nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS),¹²² mit der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zunächst eine supranationale politische Struktur zu schaffen, ehe man Deutschland wiederbewaffnete. Das bedeutete für Frankreich mehr Einfluss und eine direktere Kontrolle der deutschen Wiederbewaffnung. Darüber hinaus hatte dieser neue Plan aus französischer Sicht den Vorzug, Deutschlands Wiederbewaffnung, ohne NATO-Mitgliedschaft – und damit ohne Wiedererlangung seiner Souveränität – zu erreichen. Der französische Vorschlag ließ sich folgendermaßen zusammenfassen:

„Au terme de sa déclaration du 24 octobre, le gouvernement français a exprimé que ‘tout système qui aboutirait à la création d'une armée allemande ferait renaître la méfiance et la suspicion.’ Il s'est opposé à la constitution de divisions allemandes et à celle d'un Ministère allemand de la Défense. Il propose, par contre, ‘la création pour la défense commune d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie’.“¹²³

Die europäische Armee, die im ersten Jahr aus 100.000 Mann bestehen sollte und dann auf eine ständige Truppe von 250.000 bis 300.000 Mann aufgestockt werden sollte,¹²⁴ würde auf der kleinstmöglichen Einheit, dem Bataillon, aufgebaut werden. Das französische Kontingent sollte mit 50.000 Mann stärker sein, als das deutsche, und somit in der Lage sein, die deutschen Soldaten in Schach zu halten.

Während die deutschen Soldaten von vornherein nur in der europäischen Armee dienen sollten,¹²⁵ wollte Frankreich den anderen Mitgliedsländern das Recht vorbehalten, Teile ihrer Armee nicht in die europäische Armee zu integrieren. Diese weiteren nationalen Truppen sollten für außereuropäische Einsätze, die nicht gemeinsamen Sicherheitsbedürfnissen entsprachen, bereitstehen. Damit hätte Frankreich über nationale, europäische und atlantische Truppen verfügt, während Deutschland nur

122 Poidevin, *Robert Schuman*, S. 86-92.

123 „Note des Secrétaires au Groupe Permanent: „Participation de l'Allemagne à la Défense de l'Europe Occidentale“, 2. November 1950, in: Archiv der NATO, SG-084.

124 Ebd.

125 „L'Allemagne ne pourra disposer d'aucune force entrant dans le corps de bataille, en dehors des éléments incorporés dans l'Armée européenne.“ in: „Note des Secrétaires au Groupe Permanent: „Participation de l'Allemagne à la défense de l'Europe Occidentale“, 2. November 1950 in: Archiv der NATO, SG-084.

von der europäischen Ebene betroffen gewesen wäre. Da Großbritannien bereits bei der Schaffung der EGKS das Prinzip einer supranationalen Organisation sehr widerstrebt hatte, war davon auszugehen, dass Frankreich mit dem Pleven-Plan de facto allein die volle Kontrolle über die Truppen seines früheren Feindes erlangt hätte. Frankreich schlug vor, eine integrierte europäische Armee zu schaffen, mit einem einzigen gemeinsamen Budget und gemeinsamer Ausstattung. Ein europäischer Verteidigungsminister war ebenfalls vorgesehen.

Am 24. Oktober 1950 ratifizierte die Assemblée Nationale mit 343 gegen 225 Stimmen den Pleven-Plan und sprach sich gleichzeitig mit 402 gegen 168 Stimmen gegen die Gründung einer rein deutschen Armee mit deutschem Verteidigungsministerium aus.

Amerikaner und Deutsche hatten sich eine europäische Armee vorgestellt, die dem NATO-Oberkommando und damit einem amerikanischen General unterstellt sein würde. Der französische Plan schloss dagegen die NATO aus und begrenzte damit die amerikanische Einflussnahme in und auf Europa.

Der größte Unterschied zwischen Pleven-Plan und amerikanischem Vorschlag bestand darin, dass der französische Vorschlag die deutsche Souveränität praktisch ausschloss, während der amerikanische Vorschlag auf lange Sicht grundsätzlich weder einen NATO-Beitritt, noch die Souveränität Westdeutschlands, noch eine deutsche Armee unterband. Der französische Plan hingegen sollte Deutschland auf immer daran hindern, wieder zu einer militärischen Gefahr zu werden.

Da man nun über zwei völlig unterschiedliche Pläne diskutieren musste, wurden die Verhandlungen erheblich in die Länge gezogen. Dies lag ganz im Sinne Frankreichs:¹²⁶ Das Ergebnis in der Assemblée Nationale war eher auf die Angst vor einer schnellen Wiederbewaffnung als auf eine überzeugte Unterstützung für den Pleven-Plan zurückzuführen. Doch wenn man an Teitgens Äußerungen vom November 1949 zurückdenkt, ist es erstaunlich, wie rasch die Lage sich verändert hatte.¹²⁷

Manche Mitarbeiter der französischen Botschaft in London ließen sogar durchblicken, es handle sich bei diesem Plan um eine Absurdität („canard“), zu der sich die Franzosen angesichts des Drängens der Ameri-

126 „Because the Pleven Plan offered the promise of infinite delay in rearming Germany, it was acceptable to Moch and other French officials who wanted to prevent any form of German rearmament.“ in: McAllister, *No Exit*, S. 194.

127 Adenauer, *Erinnerungen, 1945-1953*, S. 341.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

kaner gezwungen gesehen hatten.¹²⁸ Acheson schrieb, dass die Vorschläge des Pleven-Plans im State Department „Betroffenheit“ und „Bestürzung“ auslösten.¹²⁹

In Washington und London zögerte man zunächst, wie man auf den Pleven-Plan reagieren sollte. Auf der Konferenz des Verteidigungsausschusses der NATO vom 28.-31. Oktober 1950 wurde deutlich, wie schwierig es werden würde, einen Kompromiss zu finden. Die Haltung Frankreichs war aus der Sicht der übrigen Partner äußerst defensiv, da es sich weigerte, über Alternativen zu diskutieren. Überdies war die Wahl Jules Mochs als Verhandlungsführer, der die französische Idee „verkaufen“ sollte, nicht optimal, da er für seine Unnachgiebigkeit bekannt war. Acheson erklärte nach Mochs Vortrag, es sei nun unmöglich, den anderen NATO-Mitgliedern dieses Projekt nahezubringen.¹³⁰ All dies verstärkte nur die Unterstützung der übrigen Mitglieder für Achesons „one package proposal“. Insbesondere Großbritannien sprach sich lautstark gegen den Pleven-Plan aus: Bevin bezeichnete ihn als „unrealistisch“, und der britische Verteidigungsminister Emanuel Shinwell sagte, der französische Vorschlag werde in der UdSSR nur Spott hervorrufen.

Schließlich wurde die Frage einer gemeinsamen Versammlung des Rates der Stellvertreter und des Militärausschusses der NATO übertragen. Damit wurde keiner der beiden Vorschläge sofort verworfen, was es Frankreich und den USA erlaubte, das Gesicht zu wahren. Acheson erklärte jedoch, die Vereinigten Staaten würden keine europäische Truppe aufstellen, solange das Problem der deutschen Wiederbewaffnung nicht gelöst sei. Am 30. Oktober 1950 bestätigte Großbritannien, es werde sich nicht am Pleven-Plan beteiligen, werde jedoch nicht dagegen stimmen, wenn Frankreich die Unterstützung der übrigen europäischen Länder erhielte. Das war typisch für die britische Haltung gegenüber dem Kontinent: Man wollte sich nicht für ein europäisches Projekt vereinnahmen

128 Memorandum of conversation between M. de Crouy Chanel and Pierson Dixon, 26. Oktober 1950, DBPO, series 2, vol 3, calendar 84i, zitiert nach: McAllister, *No Exit*, S. 194.

129 Carpenter, „United States‘ NATO Policy at the crossroads: The ‘Great debate’ of 1950-1951“, S. 396. Ebenfalls: Poidevin, *Robert Schuman*, S. 92.

130 Conversation between Acheson and Marshall, 27. Oktober 1950, Box 67, Acheson papers, Harry S. Truman Presidential Library, Independance, Mo., zitiert nach: McAllister, *No Exit*, S. 195.

lassen, aber auch die britische Einflussnahme auf dem Kontinent nicht ganz aufgeben.

Achesons Zustimmung zum französischen Plan wurde schließlich durch Ereignisse in Asien ausgelöst. Angesichts der Schwierigkeiten der Militärikampagne am Fluss Yalu, an der nordkoreanischen Grenze, erkannte er klar, wie schwierig es für die USA sein würde, Verstärkung nach Europa zu schicken. Es war also angebracht, sich mit den Franzosen zu verständigen und sie zu unterstützen, auch wenn weder Briten noch Amerikaner ganz an den Erfolg des französischen Projekts glaubten. Etwas zögerlich beschlossen die USA und Großbritannien, dem europäischen Verteidigungsprojekt eine Chance zu geben, in der Hoffnung, ihre Truppen nicht permanent in Europa stationieren zu müssen, wenn Deutschland erst einmal wiederbewaffnet wäre.¹³¹

2.2.3.2.4 Eine Kompromisslösung: der Spofford-Plan

Der Pleven-Plan war zwar nicht von vornherein abgelehnt worden, doch sowohl Amerikaner als auch Briten waren über die extrem langsame Umsetzung des Projekts und das wiederholte Zaudern Frankreichs äußerst aufgebracht.

Auf der Suche nach einer gemeinsamen Lösung, schlugen die Amerikaner den Spofford-Plan vor, der vom amerikanischen Vertreter beim Nordatlantikrat und Vorsitzenden des „Council of Deputies“, Charles M. Spofford, erarbeitet worden war.¹³² Der erste Teil dieses Plans beinhaltete die Gründung einer in die NATO integrierten europäischen Armee. Das Oberkommando sollte bei einem amerikanischen General liegen. Es wurde betont, nur eine militärisch effiziente und in die NATO eingegliederte europäische Armee sei von Nutzen. Der zweite Teil des Plans sah den Anfang einer deutschen Wiederbewaffnung vor, die bereits anlaufen sollte, bevor die Aufstellung einer europäischen Armee im Detail geklärt war. So hoffte man, rascher einen Verteidigungsbeitrag der BRD zu erreichen und die neuen deutschen Truppen direkt in die NATO übernehmen zu können, falls – wie Achseon fürchtete – die Konferenz unter französischer Führung scheitern sollte.¹³³

131 Dockrill, *Britain's policy for West German rearmament 1950-1955*, S. 18.

132 Lappenküper, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963*, Bd. 1, S. 556.

133 Details der diplomatischen Verhandlungen in: *FRUS, 1950*, Bd. 3, S. 457-472.

Der britische Einfluss beim „Council of Deputies“ der NATO war minimal: Infolge tiefgehender Meinungsverschiedenheiten im eigenen Land gelang es den Briten nicht, sich auf eine klare Linie zu einigen. Sie äußerten keine konstruktive Kritik am Spofford Plan, unterstützten ihn aber auch nicht. Die britische Militärführung sah den Vorteil des Pleven-Plans darin, dass er die Aufstellung deutscher Divisionen und die Einrichtung eines deutschen Verteidigungsministeriums verhinderte. Doch sie bewertete gleichzeitig, ebenso wie die anderen NATO Mitglieder, das Projekt vom Militärischen her als reichlich unrealistisch. Man benutzte diesen Vorschlag der Schaffung einer europäischen Armee, um Zeit zu gewinnen, bis man Frankreich davon überzeugen konnte, sich auf das britisch-amerikanische NATO-Projekt einzulassen.

Bei der Konferenz am 18. und 19. Dezember 1950 in Brüssel kam es zu einem Kompromiss zwischen Frankreich und den USA. Die USA erklärten sich bereit, mehr Truppen nach Europa zu entsenden, wenn die NATO im Gegenzug dem Spofford-Plan zustimme. Truman kündigte gleichzeitig die Ernennung Eisenhowers zum ersten SACEUR an (was Adenauer wiederum davon überzeugte, dass es den Vereinigten Staaten mit der Verteidigung der westlichen Welt ernst sei).¹³⁴ Die „forward strategy“ wurde zum erklärten Ziel des Atlantischen Bündnisses, was für die Bundesrepublik, die im Vorfeld der NATO lag, besonders wichtig war.¹³⁵

Insgesamt war die Stimmung sehr viel entspannter als noch im September in New York und zeigte von Kompromissbereitschaft und Kooperationsbereitschaft¹³⁶ – was wahrscheinlich auch auf die zweite chinesische Offensive, Ende November 1950, in Korea zurückzuführen war. Der Spofford-Plan wurde offiziell vom NATO-Rat angenommen. Das Schlusskommuniqué der Konferenz erwähnte die deutsche Wiederbewaffnung nicht, was ein Entgegenkommen gegenüber den Franzosen darstellte, und man beschränkte sich darauf, auf eine Konferenz über eine europäische Armee unter französischem Vorsitz zu verweisen.

Zu der Zeit, als Grewe nach Bonn berufen wurde, um über eine Rückkehr der BRD in die westliche Staatengemeinschaft zu verhandeln, war es im Westen also gerade erst gelungen, mit Mühe einen vagen Kompromiss zu finden. Es herrschte alles andere als Konsens über die Rolle, die Deutschland international spielen sollte.

134 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 61.

135 Ebd., S. 56.

136 Acheson, *Present at the Creation*, S. 487.

Die wichtigste strittige Frage betraf Bedingungen und Ausmaß einer möglichen deutschen Wiederbewaffnung. In den Diskussionen wurde sie stets mit der Frage der völkerrechtlichen Stellung Deutschlands gekoppelt. Insofern sollte sie auch für Grewe von großer Tragweite sein, da die Verhandlungen über die Wiederbewaffnung die von ihm geführten Verhandlungen über die deutsche Souveränität unmittelbar beeinflussten.

2.2.4 Adenauers Bedingung: Wiederbewaffnung nur gegen Sicherheitsgarantie und Souveränität

Für Adenauer kam eine Wiederbewaffnung ohne Westintegration und Souveränität nicht in Frage. Der Korea-Krieg eröffnete ihm nun die Möglichkeit, beides zu verbinden, und die Beendigung des Besatzungsstatuts und eine Sicherheitsgarantie für die Bundesrepublik als Bedingung für die Wiederbewaffnung zu fordern. Diese Verknüpfung wurde zur Grundlage der deutschen Außenpolitik und zu einer Konstanten in Grewes Arbeit.¹³⁷ Mit der Wiederbewaffnungsdebatte wurden deshalb gleichzeitig auch Verhandlungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts akut, was die schnelle Berufung Grewes erklärt.

2.2.4.1 Erste deutsche Überlegungen zur Wiederbewaffnung

Bereits lange vor Ausbruch des Korea-Krieges war auch in Deutschland in Fachkreisen über die Möglichkeit einer deutschen Wiederbewaffnung nachgedacht worden. Im Rahmen des „Heiligenberger“ oder „Laupheimer“ Kreises wurden privat Fragen der sicherheitspolitischen Orientierung Deutschlands erörtert.¹³⁸ Auch innerhalb des „Deutschen Büros für Fried-

137 Grewe schrieb, dass „Adenauer, zu einem frühen Zeitpunkt – insbesondere nach dem Ausbruch des Korea-Krieges im Juni 1950 – von der Unausweichlichkeit der deutschen Wiederbewaffnung überzeugt und entschlossen war, sie zur Befreiung vom Besetzungsregime und zur Wiedererlangung der Gleichberechtigung zu nutzen. [Handschriftlich:] Gewann beide Schlachten.“ in: Grewe, „Adenauers Sicherheitspolitik“, Vortrag an der FU Berlin, 27. Januar 1986, S. 3, in: MPIER, NL 7:1:8:7.

138 Foerster, „Innenpolitische Aspekte der Sicherheit Westdeutschlands 1947-1950“, S. 433.

densfragen“,¹³⁹ das am 15. April 1947 in Stuttgart von den Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone gegründet worden war und sich mit der Ausarbeitung eines Friedensvertrages beschäftigen sollte und „zur Sammlung personeller Kräfte für ein künftiges Außenministerium“ dienen sollte,¹⁴⁰ kam es sehr früh zu Überlegungen zur westdeutschen Sicherheit. Hans Speidel¹⁴¹ (später als Delegationsleiter für die Verhandlungen über die EVG Grewes Kollege) und Leo Freiherr Geyr hatten bereits damit begonnen, erste Leitsätze für die Wiederbewaffnung auszuarbeiten, die sie später Adenauer unterbreiteten.¹⁴² Beide Generäle verworfen den Gedanken, die Vereinten Nationen mit dem Schutz Deutschlands zu beauftragen, und beide unterstrichen die Schlüsselstellung Deutschlands für die Verteidigung Westeuropas.¹⁴³ Sie wollten auch keine Neutralisierung, da Deutschland – und auch Westeuropa – dadurch einem sowjetischen Angriff stärker ausgesetzt gewesen wäre, und die anderen Mächte keiner genügend strikten Beistandsverpflichtung unterstanden hätten.¹⁴⁴

Adenauer sollte in späteren Jahren diese Sorge teilen. Bis Ende 1950 betonte er immer wieder, eine Neutralisierung sei keine zufriedenstellende Lösung für die Bundesrepublik.¹⁴⁵

In diesem Punkt stimmten die deutschen Analysen im Übrigen mit denjenigen der Alliierten überein: die Hohen Kommissare wiesen wiederholt auf die Gefahr eines Stimmungswechsels in der deutschen öffentlichen

139 Ebd., S. 409f.

140 Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 38, Anm. 26.

141 Speidel war von 1957 bis 1963 Oberbefehlshaber der alliierten Landstreitkräfte in Mitteleuropa bei der NATO.

142 Foerster, „Innenpolitische Aspekte der Sicherheit Westdeutschlands 1947-1950“, S. 433 ff.

143 Ebd., S. 414ff.

144 Ebd.

145 „Secondly, he stated his policy was firmly directed to a thorough integration of Germany with the West – that any thought of a neutralized Germany was unrealistic as it meant only a Germany subject to Soviet influence.“ in: „Memorandum of Conversation by the United States High Commissioner for Germany (McCloy“), 16. Dezember 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 4, S. 674. Desgleichen äußerte sich Adenauer in seinen Memoiren: „Das Hauptziel der sowjetischen Politik sei, eine Neutralisierung und völlige Demilitarisierung Deutschlands zu erreichen, weil sie nur auf diese Weise den Boden für ihre Expansionspolitik im Westen als genügend vorbereitet betrachte.“ in: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 457 und S. 472.

Meinung zugunsten einer Neutralisierung Deutschlands hin, die nicht im Interesse des Westens liege.¹⁴⁶

Die Bedingungen für eine Wiederbewaffnung, die Speidel und seine Kollegen damals formulierten, wurden zu Leitsätzen der deutschen Außenpolitik in den kommenden Jahren und prägten alle deutschen Positionen bei internationalen Verhandlungen: Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland, politischer und militärischer Schutz des Wehraufbaus durch die Westmächte, insbesondere die USA, zur Verhinderung eines vorzeitigen Überfalls der Sowjetunion auf Westdeutschland, militärische Gleichberechtigung der Bundesrepublik im Rahmen der europäisch-atlantischen Gemeinschaft, Beginn der Verteidigung so weit östlich wie möglich.¹⁴⁷

Auch Grewe hielt sich in den Diskussionen für den Deutschlandvertrag an diese Vorgaben. Sein Beitrag bestand darin, diese politisch-strategischen Leitsätze ins Juristische zu übertragen.

Bereits ab 1948 schlug Speidel vor, Europa im Rahmen einer supranationalen Allianz zu verteidigen – was für ein besetztes Land wohl auch die bestmögliche Lösung war.¹⁴⁸ Adenauer schloss sich ein Jahr später in seinem Interview vom 3. Dezember 1949 mit dem *Cleveland Plain Dealer* der Meinung Speidels an.¹⁴⁹ Von einer Eingliederung deutscher Soldaten in ausländische Streitkräfte hielt er nichts: „Adenauer lehnte den Gedan-

146 Siehe z.B. Erklärung François-Poncets in: „United States Delegation Minutes of the Meeting of the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom, and France“, 19. Dezember 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 4, S. 804.

147 Speidel, *Aus unserer Zeit*, S. 270 und Foerster, „Innenpolitische Aspekte der Sicherheit Westdeutschlands 1947-1950“, S. 433f.

148 „Sodann erhob die Denkschrift die Forderung nach gleichberechtigter Eingliederung Deutschlands in die westliche Gemeinschaft. In einer Analyse der politischen Situation wurde festgestellt, daß die Sicherheit der Bundesrepublik nicht allein im deutschen, sondern auch im westlichen Interesse liegt. Den Betrachtungen der organisatorischen Möglichkeiten für eine westdeutsche Verteidigung wurde vorausgeschickt, daß die Herstellung der äußeren Sicherheit vom Willen des ganzen Volkes getragen sein müsse; die Zustimmung der Opposition sei daher eine zwingende Notwendigkeit. Weiterhin wurde betont, daß der Wiederaufbau einer deutschen Wehrmacht nicht als Nationalarmee, sondern nur als Kontingenç einer europäisch-atlantischen Verteidigungsstreitmacht erfolgen könne.“ in: Speidel, *Aus unserer Zeit*, S. 269f.

149 Siehe unten, S. 237.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

ken ab, deutsche Soldaten für westliche Armeen zu rekrutieren; das hieße ‚ein Volk kaufen, um Söldner zu haben.“¹⁵⁰

Adenauer selbst war, wie Grewe einmal in einem Vortrag hervorhob, ein frühzeitiger und nüchtern Verfechter einer Wiederbewaffnung:

„Stimmen, die im Parlamentarischen Rat dafür plädierten, den ‚Schutz des Bundes nach außen‘ in den Zuständigkeitskatalog des Bundes aufzunehmen, fanden kein Gehör. Zu den Befürwortern dieses Gedankens gehörte der Abgeordnete K. Adenauer, der bei ihrer Erörterung nüchtern und ohne besonderen Nachdruck feststellte, ‚man werde in wenigen Jahren wieder eine deutsche Armee haben‘.“¹⁵¹

Schon zu einem frühen Zeitpunkt war Adenauer von der Unausweichlichkeit der deutschen Wiederbewaffnung überzeugt, wie seine wiederholten Gesuche um eine westdeutsche Polizei beweisen. Bereits im November 1948 sprach er dieses Thema bei den Hohen Kommissaren an,¹⁵² und seine Überzeugung wurde laut Grewe durch den Korea-Krieg nur noch bestärkt.¹⁵³

2.2.4.2 Erste Vorstöße Adenauers zur Erreichung einer alliierten Sicherheitsgarantie und einer deutschen Wiederbewaffnung

Bereits vor seiner Ernennung zum Kanzler hatte Adenauer erkannt, wie wichtig eine Sicherheitsgarantie der Westalliierten für die westlichen Besatzungszonen sein würde.¹⁵⁴ Am 8.12.1948 erwähnte er in einem Interview mit United Press zum ersten Mal eine derartige Garantie und vertrat im Januar 1949 die Meinung, die Entmilitarisierung Deutschlands ver-

150 Küsters, *Die Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. 7. September bis 31. Dezember 1949. Dokumente zur Deutschlandpolitik*, II. Reihe, Bd. 2, Oldenbourg Verlag, München, 1996, LXVIII, 923 S., S. 302.

151 Grewe, Notizen für einen Vortrag über „Die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland – Wiederbewaffnung und Souveränität, Bündnispolitik und Krisenbewältigung“ in Speyer am 22.11.1982, S. 5, in: MPIER, NL 7:1:7:17.

152 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 173.

153 Grewe, Notizen für einen Vortrag über „Die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland – Wiederbewaffnung und Souveränität, Bündnispolitik und Krisenbewältigung“ in Speyer am 22.11.1982, S. 6, in: MPIER, NL 7:1:7:17.

154 Die Sicherheitsgarantie sollte auch in Grewes Verhandlungen über den Generalvertrag eine Schlüsselrolle spielen: Seine Aufgabe wurde es, Adenauers Vorstellungen in juristische Formen zu kleiden: Siehe unten, S. 462ff.

pflichtete die Alliierten dazu, den Schutz Deutschlands ab Elbe zu garantieren.¹⁵⁵ Nach seiner Wahl zum Bundeskanzler ließ er bereits auf der ersten Tagung des NATO-Verteidigungsausschusses am 1. Dezember 1949 an die Alliierten seine Bitte herantragen, Deutschland eine Sicherheitsgarantie zu gewähren, die auf der Strategie einer Verteidigung ab Elbe (d.h. einer Verteidigung des gesamten Bundesgebietes) beruhe.¹⁵⁶

Mit Blick auf die ausländische Öffentlichkeit wurde die Frage der Wiederbewaffnung von Adenauer schon in einem Interview vom 11. November 1949 mit der französischen Zeitung *L'Est Républicain* angesprochen, in dem er sich für die Teilnahme deutscher Kontingente an einer europäischen Streitmacht mit gemeinsamem Oberkommando offen zeigte.¹⁵⁷ Der Artikel blieb in der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt.

Sehr viel berühmter ist das bereits erwähnte Interview Adenauers mit John Leacanos im *Cleveland Plain Dealer* vom 3. Dezember 1949, also über ein halbes Jahr vor Ausbruch des Korea-Krieges.¹⁵⁸ In diesem Interview wandte Adenauer sich zwar offiziell noch gegen eine – damals politisch noch nicht tragbare – Wiederbewaffnung in Form einer „Wehrmacht“, doch er deutete die Möglichkeit eines deutschen Kontingents im Rahmen der Armee einer europäischen Föderation an.¹⁵⁹ Das Interview entstellte jedoch angeblich Adenauers Antwort und schlug so noch größere Wellen, als ursprünglich beabsichtigt.¹⁶⁰

Die heftige Reaktion der Deutschen auf dieses Interview¹⁶¹ war ein Vorgeschnack auf das Ausmaß an Entrüstung und Protesten, das Grawe und seinen Kollegen zwei Jahre später entgegenschlagen sollte und ließ

155 Wiggershaus, „Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag 1950“, S. 333.

156 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 39 und Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 735.

157 Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 124 und Foerster, „Innenpolitische Aspekte der Sicherheit Westdeutschlands 1947-1950“, S. 450.

158 „Interview Adenauers mit dem ‚Cleveland Plain Dealer‘ vom 3. Dezember 1949“ und Bundestagsdebatte vom 16. Dezember 1949 in: ACDP, Nachlass Kiesinger, 01-226-296. Siehe auch: Birke, *Nation ohne Haus*, S. 282 und Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 341f.

159 Adenauer, *Erinnerungen, 1945-53*, S. 341f.

160 Ebd.

161 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 735.

ahnen, wie schwierig es für sie werden würde, EVG und Deutschlandvertrag zu verteidigen.¹⁶²

Adenauers Vorstellungen deckten sich jedoch nicht ganz mit denjenigen der Alliierten. Noch 1949 sollte gemäß den Plänen der Alliierten, Westeuropa hauptsächlich am Rhein verteidigt werden.¹⁶³ Auch Anfang 1950 war man noch nicht bereit, der Bundesrepublik eine Sicherheitsgarantie zu geben; man fühlte sich als Besetzer zwar moralisch verpflichtet, Deutschland zu schützen, doch behauptete man zunächst, die Präsenz der westlichen Truppen in der BRD sei ausreichend.¹⁶⁴ Im Mai 1950 erzielte Adenauer in seinen Bemühungen um eine Sicherheitsgarantie einen ersten Erfolg, als die drei Außenminister erklärten, dass der Schutz der NATO sich auch auf Westdeutschland erstrecke, solange Besatzungstruppen in der Bundesrepublik stationiert seien.¹⁶⁵ Somit verlagerte sich der Akzent von einer „Besetzung“ der Bundesrepublik auf deren „Verteidigung“. Adenauer hegte jedoch Zweifel, ob diese Zusicherung auch für den Fall eines Angriffes durch die ostdeutsche Volkspolizei zutreffe, oder ob dies als innerdeutsche Angelegenheit angesehen würde.¹⁶⁶

Zugleich versuchte er – damals noch geheim, da die deutsche öffentliche Meinung für diesen Schritt noch nicht bereit war, und er großen politischen Schaden gelitten hätte, wenn seine Vorstöße bekannt geworden wären – den Hohen Kommissaren die „unauffällige“ Wiederaufstellung deutscher Truppen nahezulegen.¹⁶⁷

Nach Beginn des Korea-Krieges wurde es für Deutschland noch wichtiger, nicht mehr nur als besieгtes Land gesehen zu werden, sondern vielmehr als potentieller Verbündeter und als geostrategisch wichtige (oder sogar wichtigste) Region Europas. Bis zu einem gewissen Grad waren die Deutschen beruhigt, als die Vereinigten Staaten beschlossen, Truppen nach Korea zu schicken, da ihnen dies bewies, dass die USA ihre Alliierten nicht im Stich ließen.

162 Auf die ablehnenden Haltung der deutschen Bevölkerung in der Wiederbewaffnungsfrage soll im Kontext der Bundestagsdebatte über die Westverträge eingegangen werden. Siehe unten, S. 511ff.

163 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 40.

164 Ebd.

165 „Paper Approved by the Foreign Ministers: Security of German Federal Republic, Reply to Dr. Adenauer’s request“, 22. Mai 1950, in: *FRUS, 1950*, Bd. 3, S. 1085f.

166 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 49.

167 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 727f.

Adenauer schien die Zeit reif für einen weiteren Vorstoß. Er erinnerte die Alliierten daran, dass die Bundesrepublik im Fall eines Angriffs als erste betroffen sein würde, obwohl sie nicht einmal zur euro-atlantischen Gemeinschaft gehöre. Dies müsse sich ändern, wenn man wolle, dass die Deutschen mit Überzeugung ihr Land (und damit auch Westeuropa) verteidigen. Wichtig war, die westlichen Verbündeten davon zu überzeugen, dass Europa an der Ostgrenze der Bundesrepublik und nicht erst an ihrer Westgrenze anfing. Man musste vermeiden, dass Deutschland zur Pufferzone zwischen den beiden Blöcken wurde.¹⁶⁸

Aus diesen Überlegungen heraus entstand das berühmte Memorandum Adenauers an John McCloy, das dieser auf der Außenministerkonferenz der drei westlichen Besatzungsmächte 1950 in New York vorlegte.¹⁶⁹ Hierin forderte Adenauer eine Bundespolizei von 150.000 Mann, die in der Lage sein würde, einen eventuellen Angriff der Volkspolizei abzuwehren (noch im April, vor Beginn des Korea-Krieges hatte er nur 25.000 Mann verlangt).¹⁷⁰ Der Text enthielt ebenfalls eine Erklärung, Deutschland sei bereit, für eine europäische Armee ein Truppenkontingent zu stellen.

168 Bereits die Präambel des Sicherheitsmemorandums von 1950 brachte die größte Angst der Westdeutschen zum Ausdruck: „Die Bundesrepublik lebt noch nicht im Friedenszustand. Sie ist nicht souverän. Sie ist nicht in die europäische Gemeinschaft und in den atlantischen Verteidigungspakt eingegliedert. Sie ist aber als erste der gemeinsamen europäisch-atlantischen Bedrohung aus dem Osten ausgesetzt.“ in: Speidel, *Aus unserer Zeit*, S. 268.

169 „Memorandum des Bundeskanzlers Adenauers über die Sicherung des Bundesgebietes nach innen und außen“, 29. August 1950, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

170 Die Gefahr einer „Volkspolizei“ so nahe an der Grenze zur Bundesrepublik ist nicht zu leugnen. Trotzdem scheint es, als habe die Bundesrepublik die Kapazitäten der völlig von der UdSSR abhängenden Volkspolizei zunächst überschätzt. Noch 1952 wies Friedrich Wilhelm Pieck in einem Gespräch mit Stalin darauf hin, die Volkspolizei sei nicht für die Verteidigung gegen einen Angriff aus dem Westen geeignet, da sie kaum bewaffnet sei und es an allem fehlte, selbst an Kugeln für die Revolver. Vgl. Friedrich Wilhelm Pieck in einer Diskussion mit Stalin am 1. April 1952, in: „Conversations between Joseph V. Stalin and SED leadership“, Woodrow Wilson Center, *Cold War International History Project*, Digital Archive, http://www.wilsoncenter.org/-index.cfm?-topic_id=-1409&fuseaction=va2.-document&identifier=5034FD88-96B6-175C-93105576D-C034850&sort=-Collection&item=Germany%20in%20the%20Cold%20War, letzter Zugriff am 26. Oktober 2011.

Die „Denkschrift“ sollte für Grewe zu einem ausschlaggebenden Text werden: In ihr stellte Adenauer offiziell die Beziehung zwischen einem deutschen Wehrbeitrag und der deutschen Souveränität her¹⁷¹ und gab so, ohne selbst mit den Außenministern am Konferenztisch zu sitzen, seine Bedingungen bekannt – Bedingungen, die Grewe ein Jahr später seinerseits in den Verhandlungen juristisch umsetzen musste.

In diesem Fall stand die deutsche öffentliche Meinung hinter Adenauers Argumentation: Im August 1950 erwarteten 54% der Befragten in einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allenbach, dass die Westmächte sich im Fall eines Angriffs auf die Bundesrepublik aus Deutschland zurückziehen würden.¹⁷² Die einfache Präsenz der Alliierten reichte demnach nicht aus, um die Bevölkerung zu beruhigen, eine Sicherheitsgarantie hätte hingegen mehr Gewicht.¹⁷³

Nach der Dreimächtekonferenz antworteten die Westalliierten am 19. September 1950 mit einem Kommuniqué („*Communiqué on Germany*“) auf Adenauers Forderungen.¹⁷⁴ Sie erwähnten darin als Ziele, Deutschland in den Kreis der freien Nationen und der europäischen Gemeinschaft aufzunehmen, den Kriegszustand mit Deutschland zu beenden,¹⁷⁵ das Besatzungsstatut zu lockern und die Beschränkungen für die deutsche Industrie zu erleichtern.¹⁷⁶ Eine Aufhebung des Besatzungsstatuts und seine Ersetzung durch eine vertragliche Regelung wurden hingegen vorerst zurückgewiesen.¹⁷⁷ Auch betonten sie, solange in Ostdeutschland keine freien Wahlen stattfänden, sei die westdeutsche Regierung befugt, im Namen aller Deutschen zu sprechen.¹⁷⁸ Die alliierten Truppen seien zwar Besatzungstruppen, doch zu ihrer Aufgabe gehöre ebenfalls – und hier lag die für Adenauer bedeutende Neuerung – die Verteidigung der

171 Conze, *Die Suche nach Sicherheit*, S. 73.

172 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 41.

173 Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 347.

174 Ebd., S. 362-370.

175 Am 9. Juli 1951 kam es dann auch zu offiziellen Erklärungen der Alliierten zur Beendigung des Kriegszustandes.

176 Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 367.

177 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 9, S. 503. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 366.

178 Zu den völker- und staatsrechtlichen Implikationen dieser Anerkennung, siehe: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 230f.

freien Welt, einschließlich der Bundesrepublik und Berlins.¹⁷⁹ Mit diesem letzten Satz hatte er seine Sicherheitsgarantie erhalten¹⁸⁰ – ein wichtiger Erfolg, wie er selbst gegenüber den Hohen Kommissaren bei ihrem nächsten Treffen betonte.¹⁸¹

Darüber hinaus wurde ihm versprochen, dass die Westalliierten Truppen so bald wie möglich aufgestockt werden würden.¹⁸²

Adenauers Politik stieß nicht überall in Deutschland auf Billigung.¹⁸³ Selbst innerhalb der CDU gab es zahlreiche Parteimitglieder, die mit seiner Politik nicht einverstanden waren. Vor allem die Parteibasis berief sich immer wieder auf pazifistische Ideen und stellte ihn wegen seiner Außenpolitik zur Rede. Adenauer musste auf diesen Flügel Rücksicht nehmen, was für Grawe die Verhandlungen mit den Alliierten noch häufig erschweren sollte. In späteren Vorträgen betonte Grawe, Adenauers Vorstoß habe in der breiten Bevölkerung Entrüstung hervorgerufen.

„In der zweiten Jahreshälfte 1950, als die Aufstellung bewaffneter deutscher [sic!] Verbände Gegenstand von Gesprächen zwischen Adenauer und den Hohen Kommissaren (Petersberg, 17. August) geworden und von deutschen militärischen Experten Denkschriften darüber ausgearbeitet wurden, sackte die Zahl der von der Politik des Bundeskanzlers Überzeugten rapide ab:

179 „Sie [die alliierten Regierungen] werden jeglichen Angriff gegen die Bundesrepublik oder Berlin, von welcher Seite er auch kommt, als einen gegen sich selbst gerichteten Angriff behandeln.“ in: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 364. Siehe auch: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 9, S. 502ff.

180 Diesen Vorschlag einer Sicherheitsgarantie findet man auf amerikanischer Seite bereits in einem „Background Paper“ vom 28. August 1950 für Acheson. Es ist also höchstwahrscheinlich, dass die amerikanische Seite sich hier durchgesetzt hat. Vgl. „September Foreign Ministers Meeting, German Problems – Berlin“, 28. August 1950, SFM D-5/2, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files 1949-72, Entry 3051 B, Executive Secretariat, Box 5.

181 „Wortprotokoll der Sitzung vom 23. September 1950“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 242.

182 Verlaufsprotokoll der Besprechung zwischen Adenauer und Hays, 17. September 1950, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 499 und 502. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 363.

183 „François-Poncet hatte mir in diesem Gespräch erklärt, daß die französische öffentliche Meinung an den Gedanken einer deutschen Beteiligung noch gewöhnt werden müsse. Die Dinge seien etwas zu plötzlich gekommen. Ich müßte für die Bevölkerung der Bundesrepublik sagen, daß ähnliches bei uns gelte. Die psychologische Lage in Deutschland sei für die eben besprochenen Pläne nicht leicht.“ in: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 373.

innerhalb weniger Monate von 31 auf 24% (nicht einverstanden: 24 auf 32% steigend, bis Ende Frühjahr 1951: 39%). Negative Ergebnisse hatten für ihn auch die Landtagswahlen im Spätherbst 1950.“¹⁸⁴

2.2.4.3 Souveränitätsbestrebungen und Reaktion auf den Pleven-Plan

Dieser Vertrauensverlust Adenauers war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die internen Streitigkeiten der Alliierten spätestens seit Veröffentlichung des Pleven-Plans an die Öffentlichkeit gedrungen waren. Der Pleven-Plan beunruhigte die Regierung Adenauer zutiefst, da er alle Souveränitätspläne zunichte machen und zu einem Scheitern der Regierungspolitik führen konnte. Die mit der EVG einhergehende Diskriminierung Deutschlands war für Adenauer unannehmbar.¹⁸⁵

Auch war man sich nicht sicher, ob eine solche europäische Armee, bei allen politischen und symbolischen Vorteilen, die militärische Stärke haben würde, um Deutschland zu verteidigen. Es war deshalb besonders wichtig, die Amerikaner in das europäische Projekt einzubinden, da nur sie wirklich Schutz vor der UdSSR boten. Die NATO unter amerikanischer Führung konnte aus Sicht der Regierung Sicherheit bieten, nicht so hingegen eine EVG, die erst das Stadium eines Projektes erreicht hatte und frühestens in einigen Jahren handlungsfähig sein würde. Deshalb war der Vorschlag des Spofford-Plans, mehr amerikanische Truppen nach

184 Grewe, „Adenauers Sicherheitspolitik“, Vortrag an der FU Berlin, 27. Januar 1986, S. 3, in: MPIER, NL 7:1:8:7. Siehe hierzu auch Adenauers Beurteilung der Landtagswahlen: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 387. In Bayern sank der Stimmanteil der CSU von 52,3% (1.12.1946) auf 27,4% (26.11.1950), in Hessen nahm der Anteil der CDU von 31% (1.12.1946) auf 18,8% (19.11.1950) ab. In Schleswig-Holstein verringerte sich der Anteil von 34,1% (20.4.1947) auf 19,8% (9.7.1950) und in Württemberg-Baden von 38,4% (24.11.1946) auf 26,3% (19.11.1950). Vgl. Der Bundeswahlleiter, „Wahl zum 17. deutschen Bundestag am 27. September 2009“, Heft 1, September 2009, 225 S., http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/veroeffentlichungen/BTW09_Heft1_Gesamt_Internet.pdf, letzter Zugriff am 2. April 2012.

185 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 392 und 395f. Adenauers Darstellung ist interessanterweise im Rückblick positiver und geht kaum auf die Differenzen zwischen Deutschland und Frankreich ein: „[Pleven] ließ mir insbesondere erklären, dass jede Diskriminierung Deutschlands ausgeschlossen sei und dass Deutschland nach dem Pleven-Plan mit allen anderen Partnern völlig gleichgestellt sein sollte. Ich nahm mit großer Befriedigung von dieser Mitteilung Kenntnis.“ in: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 380f.

Deutschland zu entsenden, für die Deutschen auch so wichtig. Im Laufe der Diskussionen über einen deutschen militärischen Beitrag zur Verteidigung des Westens würde sich deshalb stets die Äußerung John Sherman Coopers gegenüber Dean Acheson bewahrheiten:

„Today I am certain that the Germans consider additional occupational strength, particularly U.S., as a prior condition to their rearmament and no matter what other changes are made, there will be no rearmament of any size or speed until additional strength is placed in Germany.“¹⁸⁶

Auch konnte eine Eingliederung in das atlantische Bündnis die Möglichkeit bieten, Druck auf die UdSSR auszuüben, um die Verhandlungen zur deutschen Frage voranzutreiben.¹⁸⁷ Eine europäische Armee alleine hatte dafür nicht das nötige Gewicht.

Und schließlich war Adenauer keineswegs vom Gelingen der EVG-Verhandlungen überzeugt, wenn man die Europäer unter sich, ohne Mitwirken der Amerikaner, verhandeln ließe.¹⁸⁸ Dies war umso beunruhigender, als jede Verzögerung der Verhandlungen im Westen potentiell von der UdSSR ausgenutzt werden konnte.

Nachdem die erste deutsche Reaktion auf den Pleven-Plan empörte Ablehnung gewesen war, versuchte man in der Folge, sich damit auseinanderzusetzen, um keine Chance der Westintegration zu verpassen. Mit Geschick konnte man auch mit dem Pleven-Plan Vorteile für Deutschland aushandeln.¹⁸⁹ In seiner Rede vom 8. November 1950 vor dem Bundestag, begrüßte Adenauer deshalb offiziell den französischen Vorschlag, betonte jedoch, dass die Diskussionen über die EVG keineswegs kurzfristigere Maßnahmen zur Verteidigung Deutschlands gegen eine sowjetische

¹⁸⁶ Cooper, John Sherman, Bericht an Acheson, 29. Januar 1951, S. 5, in: NARA, Record Group 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00/1-2951.

¹⁸⁷ Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 175.

¹⁸⁸ McAllister, *No Exit*, S. 196.

¹⁸⁹ In einer im Rückblick viel positiveren Bewertung schrieb Adenauer: „Der positiven Bedeutung des Pleven-Planes war ich mir trotz seiner zahlreichen Mängel jedoch voll bewußt. Der Pleven-Plan schien mir ein wesentlicher Beitrag zur Integration Europas zu werden. Die Integration Europas war und ist eines der Hauptziele der deutschen Politik. Ich war der Auffassung, daß die Schaffung einer europäischen Armee, möglichst unter Teilnahme Englands, einen sehr wesentlichen Fortschritt auf dem Wege zur Erreichung des Endziels, nämlich der Integration Europas bedeuten würde. Aus diesen Gründen war ich bereit, an dem Pleven-Plan mitzuwirken.“ in: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 381.

Aggression ersetzen könnten.¹⁹⁰ Er formulierte eine Reihe von Bedingungen, die er den Alliierten am 16. November 1950 vorlegte: Vertragliche Regelungen sollten das Besatzungsstatut ersetzen, den Demontagen der Industrie sollte ein Ende gesetzt werden, ebenso den Kriegsgerichten, die von Deutschland zu zahlenden Besatzungskosten sollten gemindert werden.¹⁹¹

Nachdem der Spofford-Plan von den Alliierten schließlich gebilligt worden war, und man endlich einen Kompromiss gefunden hatte, war Adenauer derjenige, der die Situation erneut verkomplizierte, indem er einem amerikanischen Journalisten gegenüber erklärte, der Spofford-Plan beinhalte für Deutschland einige diskriminierende Elemente, die unannehbar seien. Ein Beispiel dafür war die Größe der Einheiten, die für alle Länder in Divisionen festgelegt sein sollte, außer für Deutschland, das nur Brigaden stellen sollte. Acheson schrieb daraufhin: “the crux of the matter is not the French but the Germans. If the Germans do not want to fight how are we going to hold east of the Rhine?”¹⁹² Obwohl die Amerikaner auf eine schnelle deutsche Wiederbewaffnung gedrängt und die Franzosen für den schleppenden Fortschritt verantwortlich gemacht hatten, durften sie nun auch die Deutschen nicht zu sehr unter Druck setzen, um ihnen nicht das Gefühl zu geben, sie könnten überzogene Forderungen stellen.

Natürlich hätten es die Alliierten vorgezogen, wenn Deutschland keine Bedingungen an den Pleven-Plan geknüpft hätte, zeigten jedoch auch Verständnis dafür, dass Adenauer angesichts der Opposition der SPD, die sich durch die Erhöhung ihres Stimmanteils bei den Landtagswahlen bestätigt sah, nicht anders handeln konnte.¹⁹³

Von jetzt an waren die Themenbereiche Sicherheitsbeitrag, Sicherheitsgarantie für Deutschland und Souveränität endgültig miteinander verflochten – auch die Alliierten hatten in ihrem Communiqué vom 19. Dezember 1950 einen Bezug zwischen dem deutschen Wehrbeitrag und einer Abänderung des Besatzungsregimes hergestellt.¹⁹⁴

190 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 392. Ebenfalls: Lowry, *The Forge of West German Rearmament*, S. 113.

191 Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 388ff.

192 McLellan, *Dean Acheson*, S. 335.

193 Siehe oben, Anm. 184.

194 Vgl. „Kommuniqué über die Konferenz der Außenminister Frankreichs, Schuman, Großbritanniens, Bevin, und der Vereinigten Staaten von Amerika, Ache-

Greve selbst hatte zwar mit den Verhandlungen über die EVG nur indirekt zu tun, doch da die beiden Verhandlungsstränge parallel liefen und ab September 1951 auch formal durch ein Junktim verbunden waren,¹⁹⁵ konnte er nur Fortschritte erzielen, wenn auch die Gespräche über die EVG vorankamen. Besonders Fragen wie der Status der ausländischen Truppen in Deutschland,¹⁹⁶ das Notstandsrecht¹⁹⁷ oder eine Sicherheitsgarantie¹⁹⁸ wurden sowohl im Rahmen der EVG als auch des Generalvertrags angesprochen. Deshalb zeigte er größtes Interesse am Verlauf der Verhandlungen auf militärischer Seite.¹⁹⁹ Während der Verteidigung der Westverträge, schließlich, befasste er sich auch intensiver mit den völkerrechtlichen Aspekten des EVG-Vertrags.²⁰⁰

Auf all diese Detailfragen soll noch im Kontext der Verhandlungen über den Generalvertrag eingegangen werden, weshalb hier vor allem die politischen Etappen herausgearbeitet werden sollen, die auf den Gang von Grewes Verhandlungen direkten Einfluss hatten. Nicht erörtert werden hingegen Einzelheiten der militärischen Diskussionen, mit denen er sich nicht auseinandersetzte.

2.2.5 Verhandlungen über die EVG und den deutschen Wehrbeitrag

Die Verhandlungen über den militärischen Beitrag Deutschlands zur Verteidigung Westeuropas wurden in zwei getrennten, eng miteinander verflochtenen Gesprächsrunden geführt: Ab 9. Januar 1951²⁰¹ wurde auf dem Petersberg zwischen der Hohen Kommission und den deutschen Vertretern über den deutschen Wehrbeitrag und die Aufstellung deutscher Truppen

son, in Brüssel“, 19. Dezember 1950, in: Küsters, Hanns Jürgen, *Dokumente zur Deutschlandpolitik, 1. Januar bis 31. Dezember 1950*, Reihe 2, Bd. 3, Teil 1, Oldenbourg Verlag, München, 1997, CII, 1295 S., S. 469.

195 Grewe, *Rückblenden*, S. 135. Siehe unten, S. 376.

196 Siehe unten, S. 405ff.

197 Siehe unten, S. 415ff.

198 Siehe unten, S. 462ff.

199 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 179.

200 Siehe unten, S. 571ff.

201 Zusammenfassung der ersten Sitzung: Telegramm von McCloy an Acheson, 10. Januar 1951, in: NARA, RG 466, USHICOG, Top Secret General Records, Box 4. Siehe auch: Ostermann von Roth, Gesprächsaufzeichnung über die „Besprechung mit Vertretern der Alliierten Hohen Kommission“, 9. Januar 1951, in: AAPD, 1951, S. 27-33. Ebenfalls: Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 173.

diskutiert,²⁰² und am 15. Februar 1951 wurden in Paris die Verhandlungen über eine europäische Armee und ihre Organisation eröffnet.²⁰³ Deutscher Verhandlungsleiter in Paris war Hallstein, der ab Mai 1951 über den Instruktionsausschuss²⁰⁴ und seine zahlreichen Gespräche mit Grewe die Verbindung zu den Verhandlungen über den Generalvertrag herstellte.²⁰⁵

Die anfängliche Trennung der beiden Verhandlungsstränge (deutscher Wehrbeitrag und EVG) erwies sich als Komplikation, da dadurch beide Verhandlungen langsamer vonstatten gingen. Der Stein des Anstoßes war stets derselbe: Die französische Regierung wollte die Bundesrepublik nur im Rahmen einer europäischen Armee unter starkem französischen Einfluss wiederbewaffnen sehen und zunächst auf Ergebnisse in Paris warten, bevor man auf dem Petersberg über konkrete Aspekte der deutschen Wiederbewaffnung diskutierte. In den Augen Frankreichs war die Petersberger Konferenz parallel zur Pariser Konferenz eine amerikanische Idee, die den französischen Interessen zuwiderlief.²⁰⁶ Während man in Frankreich eine schnelle Wiederbewaffnung und Gleichberechtigung der Bundesrepublik vermeiden wollte, drängten die Amerikaner, unter dem Eindruck des Korea-Konfliktes, nun auf eine Lösung des europäischen Verteidigungsproblems unter Einschluss Deutschlands. Die deutschen Vertreter hingegen hatten Interesse daran, erst einmal abzuwarten, welche Stellung und Organisation man den deutschen Truppen zudachte, bevor sie Zugeständnisse für eine Europa-Armee machten. Sie hatten deshalb Weisung, die Verhandlungen in Paris zunächst zu verzögern.²⁰⁷ So kam es zu einer Patt-

202 Siehe z.B. Ostermann von Roth, Gesprächsaufzeichnung, 16. Januar 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 63f. und Ostermann von Roth, Gesprächsaufzeichnung, 26. Januar 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 78-81. Ebenfalls: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 58. Siehe auch: Lowry, *The Forge of West German Rearmament*, S. 136.

203 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 842. An der Pariser Konferenz nahmen neben Frankreich und der Bundesrepublik auch Belgien, Italien und Luxemburg und, ab dem 8. Oktober 1951, die Niederlande teil. (Die Niederlande besaßen bis dahin nur Beobachterstatus.) Die übrigen europäischen Mitglieder des Nordatlantikpaktes, sowie die USA und Kanada wohnten der Konferenz als Beobachter bei. Zu Einzelheiten der Pariser Verhandlungen, siehe: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 394ff.

204 Siehe unten, S. 290ff.

205 Blankenhorn, Brief an Hallstein, 13. Februar 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 101f. Siehe auch: Lowry, *The Forge of West German Rearmament*, S. 141 und S. 165.

206 Speidel, *Aus unserer Zeit*, S. 290.

207 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 397.

Situation, in der die deutschen Verhandlungsführer in Paris ständig auf die Petersberger Verhandlungen zurückverwiesen, während die französischen Verhandlungsführer auf dem Petersberg stets auf Fortschritte in Paris warteten.²⁰⁸

Auf deutscher Seite wurde versucht, den deutschen Militärbeitrag dabei nicht nur als Druckmittel für die Wiedererlangung der Souveränität zu benutzen, sondern ihn auch direkt mit der im September 1950 in New York von den Alliierten zugesagten Erhöhung der Zahl ihrer Truppen zum Schutz der Bundesrepublik zu verbinden.²⁰⁹

Erst ab Mitte 1951 rückten für Adenauer die politischen Aspekte der EVG, die auch mit dem Generalvertrag verknüpft waren, gegenüber den sicherheitspolitischen Überlegungen in den Vordergrund: Aufhebung des Besetzungsstatus, Souveränität und europäische Integration, sowie Gleichberechtigung der deutschen Kontingente innerhalb der Europa-Armee²¹⁰ (deren Vorzüge auch von den Militärspezialisten der Alliierten nur schwer zu widerlegen waren),²¹¹ wurden nun Leitmotive der deut-

208 Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 458. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 246.

209 Telegramm von Hays [Stellvertretender Hoher Kommissar] an Acheson, 17. Januar 1951, in: NARA, RG 466, USHICOG, Top Secret General Records, Box 4. Siehe auch: Telegramm des amerikanischen Botschafters in Paris, David K. E. Bruce, an Acheson, 18. Januar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1457. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 5. April 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1468. Siehe auch: Adenauer, Schreiben an die Hohen Kommissare, 9. April 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 214.

210 Ostermann von Roth, Gesprächsaufzeichnung, 26. Januar 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 79. Immer wieder drehten sich die Diskussionen um die im französischen Ansatz enthaltene Diskriminierung der deutschen Truppen. Adenauer war so besorgt, dass die entsprechenden ersten französischen Entwürfe an die Öffentlichkeit gelangen könnten, dass er die an die Kabinettsmitglieder verteilten Texte am Ende der Sitzung wieder einsammeln ließ. Vgl. Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 396, Anm. 199. Siehe auch: Telegramm von Bruce an Acheson, 23. Februar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 771, Anm. 5.

211 Acheson fasste die Reaktion der Amerikaner folgendermaßen zusammen: „In our view Ger counter proposals at Bonn have on the whole been reasonable.“ in: Telegramm von Acheson an die amerikanische Botschaft in Paris, 28. Juni 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 803. Dass das von der deutschen Delegation verlangte Verteidigungsministerium aus Effizienzgründen notwendig war, konnte zum Beispiel niemand abstreiten. Auch von der Idee des Spofford-Plans, die Armee auf der Grundlage von Brigaden aufzubauen, hielten die Deutschen nur wenig: „They also rejected the infantry brigade troops under the Spofford plan, insisting on the language barriers. Speidel warned the conference that if ‘the

schen Delegation.²¹² So wurde zum Beispiel im Zwischenbericht der Pariser Konferenz vom 24. Juli 1951 von deutscher Seite die Abhängigkeit zwischen einem Verteidigungsbeitrag und der Frage der Souveränität betont.²¹³

Bis zum Sommer 1951 war Adenauer sich nicht sicher, ob Frankreichs eigentliches Ziel nicht eine Neutralisierung Deutschlands sei. Nur zögernd ließ er sich daher auf die Diskussionen über die EVG ein und war schließlich bereit, die NATO-Lösung zurückzustellen.²¹⁴ Bis Mitte 1951 schienen ihm auch die Verhandlungen mit den Alliierten über die EVG steril, da sie rein „einseitig und theoretisch“ waren.²¹⁵ Man trat auf der Stelle, und Adenauer gab den Hohen Kommissaren sehr direkt zu verstehen, dass die Bundesrepublik diese Gespräche weniger aus Überzeugung fortsetze, als um die extrem negativen Auswirkungen eines Verhandlungsabbruchs zu vermeiden.²¹⁶

Oft schien es den Deutschen so, als wolle man sie bewusst hinhalten: Sie wurden in die Ergebnisse der NATO-Konferenzen nicht eingeweiht und arbeiteten deshalb in dem Glauben, dass es bereits ein präzises Verteidigungskonzept der NATO für das Jahr 1952 gebe. Sie zeigten sich verärgert darüber, dass man ihnen nicht mitteilen wolle, welche Rolle Deutschland dabei zu spielen haben würde, und wie viele deutsche Truppen man sich zum Beispiel für 1952 erwarte. Dass die Brüsseler Konferenz vom Dezember 1950 in dieser Sache jedoch noch zu keinem Resultat gekom-

infantry were French, and the armoured were German, artillery Italian...each telephone man would have to be trilingual' and 'there would be difficulties over food as Bavarians would want sauerkraut and beer, French troops white bread and red wine and the Italians spaghetti and chianti'. in: Telegramm des stellvertretenden Hohen Kommissars, Hays, an Acheson, 2. März 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1023f. Der deutsche militärische Sachverständige, der ehemalige Oberstleutnant Ulrich de Maizière, sagte nur lakonisch: „mit einem solchen gemischten Verband ist auf dem Gefechtsfeld nicht zu kämpfen“. in: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 396.

212 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 35 und Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 180.

213 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 401.

214 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 180.

215 Telegramm von McCloy an Acheson, 5. April 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1468.

216 Ebd. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 450-453.

men war, und die Alliierten selbst diese Details noch nicht kannten,²¹⁷ wussten die Deutschen nicht.

Ähnlich liefen auch die Verhandlungen für den Deutschlandvertrag ab: Häufig beklagte Grewe den zähen Verlauf der Diskussionen und die mangelnden Informationen über die Bestrebungen der Alliierten. Die Deutschen fühlten sich durch dieses Verhalten zurückgesetzt, während die Alliierten oft einfach Schwierigkeiten hatten, sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen.

Das Endergebnis der Petersberger Konferenz über die militärische Rolle Deutschlands im Juni 1951 lag weit unter den deutschen Erwartungen. Das Communiqué beschränkte sich darauf, die deutschen technischen und militärischen Vorschläge zur Wiederbewaffnung zusammenzufassen.²¹⁸ Damit waren zumindest die Voraussetzungen für ein Übereinkommen geklärt, doch es war noch keine wichtige politische Entscheidung gefallen.

Für die Deutschen überraschend kam der Umschwung Amerikas im Frühsommer 1951.²¹⁹ Weder Frankreich noch Deutschland waren sich bis dahin sicher gewesen, ob die USA wirklich eine Europa-Armee wollten.²²⁰ Acheson war in der Tat zunächst geneigt, Deutschland im Rahmen der NATO zu bewaffnen und die deutschen Streitkräfte gegebenenfalls später in die Europa-Armee zu übernehmen.²²¹

217 „North Atlantic Council, Sixth Session, Second Report by the North Atlantic Council Deputies“, 17. Dezember 1950, in: Archiv der NATO, C6-D/4.

218 Maier, Klaus, „Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland und um ihre Bewaffnung im Rahmen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt, *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-56, Band 2: Die EVG-Phase*, Verlag Oldenbourg, München, Wien, 1990, XXVI, 916 S., S. 1-234, S. 38f.

219 Soutou, *La guerre de Cinquante Ans*, S. 249.

220 „One of main reasons for relative slowness of Paris conference has been uncertainty about real United States' attitude toward European Army. Both Germans and French have had doubts whether United States really favored this solution.“ in: Telegramm von David Bruce an Acheson, 3. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 807.

221 Acheson schien die Planung der Europa-Armee zunächst zu kompliziert. Sein erklärtes Ziel war „to produce Ger units at earliest possible date“. Vgl. Telegramm von Acheson an die amerikanische Botschaft in Paris, 28. Juni 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 801-805. Ebenfalls: „The negotiations in Paris about this had become so involved that the two only Americans who claimed to understand them were Ambassador David Bruce and a Treasury attaché named

Doch nach einem Europa-Besuch, der Eisenhower sowohl nach Bonn als auch nach Paris führte, trat der General trotz aller militärischen und organisatorischen Komplikationen, entgegen den deutschen Erwartungen, aus politischen Gründen für die Europa-Armee ein.²²² Er zeigte sich – wie auch David Bruce und John McCloy – von der Möglichkeit eines deutsch-französischen Rapprochements und der Supranationalität des Projektes angetan²²³ (und hatte es wohl nicht geschätzt, dass Adenauer versucht hat, ihm eine Änderung des politischen Status der Bundesrepublik als Bedingung für den Verteidigungsbeitrag aufzuerlegen).²²⁴ Im Gegensatz zu anderen Militärexperten war er auch überzeugt, dass die Sowjetunion nicht bereit sei, aufgrund der deutschen Wiederbewaffnung einen Krieg gegen den Westen zu führen, von dem sie wisse, dass sie trotz ihrer neuen Atombombe kaum eine Chance habe, ihn zu gewinnen. Unterstütze man die Europäer, so gab man ihnen die Möglichkeit, sich auf lange Sicht selbst zu verteidigen – was es ebenfalls erlauben würde, amerikanische

Tomlinson who had forsaken foreign exchange problems to become a passionate supporter of and expert on the Community. Neither of them could impart understanding of the negotiations on the rest of us; indeed, Bruce would not try. The Europeans, he said, liked to do things in a way that seemed to us like beating up a soufflé of generalizations. It would come out all right, if we would leave it alone and worry about something else.“ in: Acheson, *Present at the Creation*, S. 557. Ebenfalls: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 255f. und S. 444.

222 Lowry, *The Forge of West German Rearmament*, S. 152 und Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 873. Siehe auch: Poidevin, *Robert Schuman*, S. 93. Ebenfalls: Speidel, *Aus unserer Zeit*, S. 292.

223 Telegramm von Eisenhower an Marshall und Acheson, 18. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 838. Siehe auch: Roediger und Ophüls, Aufzeichnung über ein Gespräch mit Herrn Tomlinson (amerikanische Botschaft Paris), 21. Juli 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 433.

224 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 873. Sechs Jahre nach Kriegsende empfand Eisenhower dies als äußerst anmaßend: „As for Germany, General Eisenhower said, he thought that too many Americans talked too much out loud about Germany. He, personally, would like to have German troops under his command. He had good reason to know what kind of fighters they made. But he did not want Germans in his command unless they came in without conditions and without strings attached. He had made this very clear to all Germans he had spoken to and he had made it equally clear that he didn't give a damn about their quarrels with France. They could settle that themselves, but they certainly weren't going to use his command as a place or as a means to bargain for improving their condition.“ in: „Notes on a Meeting at the White House“, 31. Januar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 453.

Truppen abzuziehen, wie es der Kongress forderte.²²⁵ Eisenhowers Einfluss zu dieser Zeit war sehr groß, so dass sowohl Europäer als auch Amerikaner sich von seiner Argumentation überzeugen ließen.²²⁶

Längerfristig schloss man allerdings in den USA die NATO-Lösung keineswegs aus, da nur durch sie der atlantische Rahmen der amerikanischen Sicherheitspolitik garantiert war, der dem amerikanischen Führungsanspruch im Westen Rechnung trug.²²⁷ Nur über die NATO konnte verhindert werden, dass sich Europa zu einer dritten Kraft zwischen Ost und West entwickelte, die den geopolitischen Interessen der USA gefährlich werden könnte. Ferner wäre im Rahmen der NATO die britische Kooperation zur Verteidigung Europas sichergestellt.

Deshalb schlügen die führenden US-Politiker Ende Juli 1951 vor, schnellstmöglich drei Ziele zu verfolgen: erstens eine Übereinkunft bezüglich des Aufbaus der Europa-Armee, zweitens die Aufstellung eines deutschen Kontingents zum frühest möglichen Zeitpunkt und drittens ein Abkommen mit der Bundesrepublik über die Rückübertragung großer Teile ihrer Souveränität. Diese Beschleunigung der Verhandlungen, die nun von den Amerikanern angestrebt wurde, erklärte sich auch dadurch, dass nach Berechnungen vom Sommer 1951 die amerikanischen Truppen in den USA und in Korea die gesamte amerikanische Rüstungsproduktion

225 Vgl. McAllister, *No Exit*, S. 212. Siehe auch: Carpenter, „United States’ NATO Policy at the crossroads: The ‘Great debate’ of 1950-1951“, S. 410.

226 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 873. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 6. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1488. Der politische Umschwung der Amerikaner kam in einem von Außenminister Acheson und Verteidigungsminister Lovett an Präsident Truman gerichteten Memorandum vom 30. Juli 1951 besonders deutlich zum Ausdruck. Darin wurde dem Präsidenten empfohlen, die Europa-Armee zu unterstützen, da dies die schnellste Lösung für das Sicherheitsproblem in Europa sei: „Memorandum From the Secretary of State and the Acting Secretary of Defense (Lovett) to the President“, 30. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 849-852. So auch: Telegramm von McCloy an Byroade, 8. Juni 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1483. Ebenfalls: Gespräch zwischen Adenauer und McCloy, 5. Juli 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 382f. Siehe ebenfalls: Maier, „Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik...“, S. 46f. und Acheson, *Present at the Creation*, S. 558.

227 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 874.

beanspruchen würden, so dass ein europäischer Beitrag zur Sicherheit Westeuropas dringender wurde denn je.²²⁸

Im Sommer 1951 zeigten sich auch die Briten immer mehr davon überzeugt, dass die Europa-Armee, auch wenn sie ihr selbst nicht beitreten wollten, eine akzeptable Lösung für das europäische Sicherheitsproblem darstellen könnte.²²⁹ Bis dahin hatte ihr Haupteinwand gegen die EVG gelautet, dass sie den deutschen Verteidigungsbeitrag verzögern würde. Doch da auch die Verhandlungen über die Ablösung des Besetzungsstatuts nur schleppend vorankamen, und die Aufrüstung Westeuropas ebenfalls so langsam vor sich ging, dass die deutschen Truppen ohnehin nicht sofort hätten ausgerüstet werden können, erübrigte sich schließlich dieser Einwand.²³⁰ Für die EVG sprach aus der Sicht Großbritanniens ebenfalls, dass sie von der Sowjetunion wohl nicht als unmittelbare Bedrohung eingestuft werden würde, dass sie auf längere Sicht eine Einbindung der Bundesrepublik in die NATO keineswegs ausschloss, dass sie die Westintegration der Bundesrepublik vorantreiben würde und dass sie auch für die Verhandlungen über den Deutschlandvertrag förderlich sein könnte.²³¹ Wie die Amerikaner hofften auch die Briten, dass man bereits vor Abschluss der Detailverhandlungen über die EVG deutsche Truppen würde aufstellen können. Der Balanceakt bestand für Großbritannien darin, die Verhandlungen zu unterstützen, aber dennoch auf Distanz zu bleiben,²³² um nicht seine traditionelle Unabhängigkeit vom Kontinent aufzugeben – aus Sicht der anderen EVG-Staaten wäre Großbritannien ein idealer Mitgliedskandidat gewesen.

Der amerikanische und britische Meinungsumschwung zugunsten der EVG, sowie der Beginn der Verhandlungen über den mit der Europa-

228 Maier, „Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik...“, S. 48.

229 „United States Delegation Minutes of the First Meeting of the Foreign Ministers of the United States and United Kingdom“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1229.

230 Maier, „Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik...“, S. 50.

231 Memorandum by the British Secretary of State for Foreign Affairs, 8. Mai 1951, zitiert nach: Maier, „Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik...“, S. 50.

232 Zu Edens Haltung, siehe: James, *Anthony Eden*, S. 347. Zu Churchills Haltung: Public Record Office, Cabinet, CAB 129/48, zitiert nach: Dockrill, *Britain's Policy for West German Rearmament 1950-1955*, S. 81.

Armee gekoppelten Generalvertrag, führten auch bei den deutschen Verhandlungspartnern zu einer positiveren Einschätzung der Lage und dem Entschluss, Frankreich von nun an mehr entgegenzukommen.²³³ Die größte Angst in Deutschland war und blieb der potentielle Rückzug der amerikanischen Truppen, falls Europa sich nicht würde einigen können.²³⁴ Die Grundfrage, ob man sich überhaupt ernsthaft der Ausarbeitung des EVG-Vertrags zuwenden wolle, war damit positiv entschieden. Nun mussten endgültig die konkreten Aspekte der Europa-Armee geklärt werden.

Die größte Schwierigkeit bei den Parallelverhandlungen über EVG und Generalvertrag bestand – ähnlich wie bei den Parallelverhandlungen über den deutschen Wehrbeitrag auf dem Petersberg und in Paris²³⁵ – darin, dass Frankreich eine deutsche Wiederbewaffnung vor Rückübertragung der Souveränität wünschte, während Deutschland den genau entgegengesetzten Ansatz vertrat.²³⁶ Die deutschen Delegationsleiter in Paris hatten Weisung, zunächst auf der Grundlage der Petersberger Verhandlungen eine möglichst schnelle Aufstellung deutscher Truppen zu erreichen, damit die Frage der Ablösung des Besetzungsstatus rascher geklärt werden konnte.²³⁷ Schuman hingegen forderte, dass der neue völkerrechtliche Status der Bundesrepublik erst wirksam werden solle, wenn die EVG von den Parlamenten der Mitgliedsstaaten verabschiedet sei.²³⁸ In Anbetracht dieser gegensätzlichen Positionen kam – zunächst britischerseits – die Idee

233 Soutou, *La guerre de Cinquante Ans*, S. 250 und Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 875.

234 Adenauer vor dem Bundesparteiausschuss der CDU, 9. November 1951, in: ACDP, CDU Bundesparteiausschuss, 07–001–019/8.

235 Siehe oben, S. 246.

236 Adenauer war über den langsamen Gang der Verhandlungen so verärgert, dass er in einem Memorandum für die Außenminister vor der Außenministerkonferenz vom September 1951 vorschlug, nach Unterzeichnung des Generalvertrags an einer kurzen Vereinbarung der Regierungen zu arbeiten, die dem EVG-Vertrag vorausgehen würde, und die es ermöglichen würde, in der Bundesrepublik bereits mit den nötigen militärischen und gesetzlichen Maßnahmen zum Aufbau der EVG zu beginnen. Siehe: Adenauer, Memorandum der Bundesregierung, 25. August 1951, in: AAPD, 1951, S. 467. Es war Adenauer damals wohl kaum bekannt, dass Acheson Schuman in einem Brief vom 9. August 1951 einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet hatte, um die deutsche Wiederbewaffnung zu beschleunigen: „[...] allow initial preparations in Germany to proceed pending the final and formal act of establishment of the European force.“ in: Brief von Acheson an Schuman, 9. August 1951, in: FRUS, 1951, Bd. 3, Teil 1, S. 1165.

237 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 401.

238 Ebd., S. 404.

auf, beide Aspekte auch formal vertraglich miteinander zu verzahnen. Am 24. September 1951, im Anschluss an die Außenministerkonferenz von Washington, wurde Adenauer durch die Hohen Kommissare mitgeteilt, man habe beschlossen, den Generalvertrag und den EVG-Vertrag gemeinsam zu unterzeichnen und in Kraft zu setzen.²³⁹

Im Sommer 1951, als die Verhandlungen über den Generalvertrag gerade anliefen, gelang es auch, eine engere Verbindung zwischen EVG und SHAPE herzustellen.²⁴⁰ Aus deutscher Sicht war diese Koppelung der Europa-Armee an die NATO umso wünschenswerter, als man hoffte, auf Dauer den gleichen Status innerhalb der NATO zu erreichen wie andere Mitglieder der EVG.²⁴¹

Zu Fortschritten kam es im Sommer 1951 auch deshalb, weil eine weitere Hürde hatte überwunden werden können: die Pariser Viermächtekonferenz mit der Sowjetunion. Seit Beginn der Verhandlungen über den Pleven-Plan hatte die Sowjetunion versucht, jeden Schritt in Richtung einer deutschen Wiederbewaffnung und Westintegration zu verhindern. Bereits am 7. November 1950, nur wenige Tage nach der Vorlage des Pleven-Plans, sandte sie eine Note an die Westalliierten, in der sie eine erneute Viererkonferenz vorschlug, um zu erkunden, ob der Potsdamer Vertrag in Bezug auf die Entmilitarisierung Deutschlands noch eingehalten werde.²⁴²

Ihr ging es kurzfristig darum, die Diskussionen im Westen zu verzögern, und wenn möglich, die Meinungsverschiedenheiten zwischen den

239 „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1529.

Zur Verbindung beider Verträge, siehe unten, S. 376. Zu Adenauers Überlegungen im Vorfeld der Verhandlungen, siehe S. 233.

240 Dies war besonders für Adenauer ein großes Anliegen: Vgl. Memorandum der Bundesregierung, 25. August 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 468.

241 Memorandum von Geoffrey W. Lewis [Deutschland-Abteilung des State Departments] an Acheson, 17. Oktober 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 1.

242 Vgl. „USSR Note on Germany to the Western Powers“, 7. November 1950, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 58. Ebenfalls: Arnold, Gerhard (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion*, Band 1: *Vom Potsdamer Abkommen am 2. August 1945 bis zur Erklärung über die Herstellung der Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik am 25. März 1954*, Rütten & Loening Verlag, Berlin, 1957, 584 S., S. 254. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 377ff.

Westalliierten zu nutzen, um die westlichen Verbündeten zu entzweien,²⁴³ die Politiker in Westdeutschland zu verunsichern und die Oppositionsparteien in den alliierten Ländern in ihrem Protest gegen die Regierungspolitik zu bestärken.²⁴⁴ Sie bot den Abzug der Besatzungstruppen und die Gründung einer gesamtdeutschen Regierung an.

Ganz nach Plan der UdSSR hatte die Kampagne durchaus Erfolg, insbesondere in Frankreich, wo die kommunistische Partei großen Einfluss besaß und die Proteste gegen eine deutsche Wiederbewaffnung und die Angst vor einer Achse Washington-Bonn nach wie vor stark waren.²⁴⁵ Die Wiederbewaffnungsgegner erhofften sich einen Friedensvertrag mit einem neutralen und damit schwachen Deutschland.

Auch in Deutschland war das sowjetische Vorgehen insofern erfolgreich, als es den Widerstand der SPD gegenüber Adenauer noch verstärkte.²⁴⁶ Es war der Sowjetunion gelungen, bei vielen Deutschen den Eindruck zu erwecken, Adenauer verpasste mit seinem Ziel der Westintegration eine einmalige Gelegenheit zur Wiedervereinigung – die immerhin in der Verfassung zu einem der Hauptziele der deutschen Außenpolitik erklärt worden war.

Der Vorschlag einer Viermächtekonferenz missfiel Adenauer zutiefst. Seine größte, bleibende Befürchtung war, dass die vier Großen sich auf Kosten Deutschlands einigen könnten.²⁴⁷ Die Vorstellung eines neutrali-

243 Acheson beschrieb den Vorstoß der UdSSR als „purely a spoiling operation“ in: Acheson, *Present at the Creation*, S. 551. Siehe auch: National Intelligence Estimate 17, „Probable Soviet Reactions to a Remilitarization of Western Germany“, 22. Dezember 1950, S. 1, in: NARA, RG 263, CIA, NIE 17. Diese Analyse entsprach derjenigen der amerikanischen Botschaft in Moskau: Telegramm von Barbour an Acheson, 14. Januar 1951, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 58.

244 Sie begleitete ihr Vorgehen durch eine Werbekampagne der kommunistischen Parteien, in der sie auf die Gefahren einer deutschen Wiederbewaffnung und die Bedeutung der deutschen Einheit hinwies. Vgl. auch die damalige Gefahrenanalyse der CIA: National Intelligence Estimate 17, „Probable Soviet Reactions to a Remilitarization of Western Germany“, 22. Dezember 1950, S. 1f., in: NARA, RG 263, CIA, NIE 17.

245 Soutou, *La guerre de Cinquante Ans*, S. 253.

246 Vgl. Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 843. Siehe auch: Soutou, *La guerre de Cinquante Ans*, S. 254.

247 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 832ff. und S. 842. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 64. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 10. Februar 1951, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 58. Immer wieder insistierte Adenauer bei den Hohen Kommissaren, dass

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

sierten, bündnis- und schutzlosen Deutschlands, das gegenüber der UdSSR keinerlei Sicherheitsgarantien hätte, und das vom guten Willen der Alliierten abhängen würde, bereitete Adenauer große Sorge.²⁴⁸ (Diese Besorgnis kehrte wie ein Refrain in den Instruktionen an seine Mitarbeiter wieder. Grewe wurde wiederholt beauftragt, sich bei den Verhandlungen über den juristischen Status der Bundesrepublik entschieden gegen Neutralisierungsvorschläge zu wehren – was durchaus seiner eigenen Überzeugung entsprach.)

Um der Gefahr einer Einigung der Vier entgegenzutreten, stellte sich Adenauer nun hinter das europäische Projekt und versuchte, die Westalliierten für eine westeuropäische Verteidigungspolitik und ein Sicherheitsabkommen zu gewinnen.

Zu seinem großen Verdruss verzögerten sich durch die Verhandlungen der Vier die Gespräche über die neue juristische Stellung der Bundesrepublik,²⁴⁹ die ursprünglich parallel zu den Gesprächen über die EVG hätten anfangen sollen.²⁵⁰

In einer gemeinsamen Antwortnote erklärten sich die Westmächte zu einer Außenministerkonferenz bereit, wenn die UdSSR akzeptiere, auch über andere Punkte als die deutsche Frage zu diskutieren, so dass die Konferenz zur allgemeinen Entspannung des Kalten Krieges beitragen könne.²⁵¹ Die Hoffnung auf Übereinkunft war gering, da der sowjetische

sie ihn über die Diskussionen der Vier auf dem Laufenden halten sollten. Vgl. Übersetzung eines Briefes von Adenauer an McCloy in Telegramm von McCloy an Acheson, 9. Februar 1951, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 58. Am 22. Februar erhielt er schließlich die Zusicherung der Hohen Kommission, dass die Alliierten ihn über den Gang der Verhandlungen informieren würden. Vgl. „The Paris Session of the Deputies of the Council of Foreign Ministers“, S. 4, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Box 009.

248 Telegramm von McCloy an Acheson, 10. Februar 1951, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 58. Ebenfalls: Acheson, *Present at the Creation*, S. 552. Schumacher teilte Adenauers Auffassung diesbezüglich nicht: Er sah die Vierer-Konferenz als Chance, sich Klarheit über die Haltung der UdSSR zu verschaffen und war zuversichtlicher als Adenauer, dass die Westmächte die Bundesrepublik niemals der Sowjetunion überlassen würden. Vgl. Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 843.

249 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 358 und Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 842.

250 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 332ff.

251 „The Paris Session of the Deputies of the Council of Foreign Ministers“, S. 2, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Box 009.

Vorstoß als Propaganda-Kampagne gewertet wurde;²⁵² die Westmächte wollten versuchen, die Sowjetunion bloßzustellen und sie für ein Scheitern der Absprachen verantwortlich zu machen.²⁵³ Der französischen Regierung ging es zudem darum, Zeit zu gewinnen und eine gewisse Entspannung der Beziehungen mit der UdSSR herbeizuführen.²⁵⁴ Schließlich galt es vor allem in Frankreich und Großbritannien, die öffentliche Meinung davon zu überzeugen, dass nichts unversucht geblieben sei, bevor man sich an die westdeutsche Wiederbewaffnung gewagt habe.²⁵⁵

Die Vorbereitungskonferenz der stellvertretenden Außenminister, die vom 5. März bis zum 21. Juni 1951 im Pariser Palais de Marbre Rose tagte, sollte auf Ersuchen der Sowjetunion lediglich eine Tagesordnung für ein Treffen der Außenminister ausarbeiten.²⁵⁶ Doch nicht einmal dies gelang.

In einem späteren Vortrag über diplomatisches Verhandeln analysierte Grewe die Bedeutung von Verfahrensfragen auf internationalen Konferenzen und insbesondere der Festlegung der Tagesordnung für die Pariser Viermächtekongress auf sehr treffende Art und Weise:

252 Telegramm von McCloy an Acheson, 10. Februar 1951, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 58. In einer Analyse der CIA hieß es: „A major and increasing effort will also be made by the Soviets to cause division among Western powers [...] If a Council of Foreign Ministers is held, the USSR will attempt to use it to further this objective. The Soviets will play not only upon the French fear of general war but upon the French fear of German military force. [...] Even the British may find it hard to remain impervious to suggestions for a “peaceful” settlement.” in: National Intelligence Estimate 17, „Probable Soviet Reactions to a Remilitarization of Western Germany“, 22. Dezember 1950, S. 2, in: NARA, RG 263, CIA, NIE 17.

253 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 60.

254 Telegramm von McCloy an Acheson, 10. Februar 1951, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 58. Ebenfalls: Poidevin, *Robert Schuman*, S. 225.

255 Vgl. Acheson, *Present at the Creation*, S. 553. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 60. Die USA stimmten der gemeinsamen Antwort an die UdSSR hauptsächlich zu, weil sie hofften, dass sich Frankreich in der Frage der deutschen Wiederbewaffnung kompromissbereiter zeigen würde, wenn man seinem Wunsch nach Verhandlungen mit der Sowjetunion nachkäme. Vgl. Public Record Office, Cabinet papers, CAB 128/18 und CAB 129/43, zitiert nach: Dockrill, *Britain's policy for West German rearmament 1950-1955*, S. 50. Ebenfalls: Acheson, *Present at the Creation*, S. 556.

256 „The Paris Session of the Deputies of the Council of Foreign Ministers“, S. 3, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Box 009.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

„Häufig sind solche Verfahrensregeln nichts anderes als notdürftig verschleierte Instrumente der Machtpolitik. Nicht umsonst hängt daher so häufig das Zustandekommen einer Verhandlung davon ab, ob sich die Streitparteien im vorhinein über gewisse Verfahrensregeln einigen können.[...] Im Vorteil ist immer derjenige, der die Spielregeln zu seinen Gunsten zu gestalten oder der gegebene Spielregeln geschickt zu nutzen weiß.“²⁵⁷

Bei der Pariser Konferenz versuchte die sowjetische Delegation, auch allgemeinere Themen der westlichen Verteidigung aufzugreifen.²⁵⁸ Plötzlich hätten damit auch die NATO und die amerikanischen Militärstützpunkte zur Debatte gestanden, was die Amerikaner strikt ablehnten.²⁵⁹ Nach dieser Forderung war die Konferenz – die mit einem gewissen Entgegenkommen der britischen und französischen Delegation begonnen hatte – gescheitert.²⁶⁰ Bis zu den französischen Wahlen zog sich die Konferenz noch hin,²⁶¹ am 21. Juni 1951, vier Tage nach den Wahlen, wurde sie dann endgültig abgebrochen.

Während dieser Zeit waren auch die Diskussionen über EVG und Generalvertrag blockiert, weil man grundlegende außenpolitische Entscheidungen hinauszögerte. Erst nach dem Fehlschlagen der Viermächtekonferenz und dem Einschwenken der USA auf die EVG-Linie beschleunigten sich die Verhandlungen über die EVG und die Aufhebung des Besatzungsstatus.

257 Grewe, „Die Schwierigkeit des Verhandelns“, Vortragsmanuskript für einen Vortrag in Kyoto, 21. Mai 1973, S. 11, in: MPIER, NL 7:1:1:2.

258 Dies deutete nach Meinung der Westalliierten darauf hin, dass sie die Konferenz vor allem zu Propaganda-Zwecken nutzen wollte. Vgl. „The Paris Session of the Deputies of the Council of Foreign Ministers“, S. 7, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Box 009.

259 Rupieper, *Der besetzte Verbündete*, S. 236f. Ebenfalls: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 849.

260 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 849.

261 Die westlichen Vertreter wollten nicht für das Scheitern der Konferenz verantwortlich gemacht werden. Vgl. Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 842 und S. 849. Besonders die französischen Vertreter wollten die Diskussionen mit der UdSSR nicht zu früh beenden, da am 17. Juni 1951 Wahlen stattfanden. Man wollte vermeiden, dass die kommunistische Partei das Scheitern der Konferenz als Wahlkampfmittel ausnutzen konnte. Vgl. „The Paris Session of the Deputies of the Council of Foreign Ministers“, S. 58, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Box 009. Siehe auch: Acheson, *Present at the Creation*, S. 554.

Am 1. Februar 1952 kam es nach zahlreichen Diskussionen über Fragen wie Größe der nationalen Einheiten,²⁶² Stellung der Truppen der verschiedenen Länder²⁶³ oder Ausmaß an Zentralisierung der Armee²⁶⁴ zu einem ersten Vertragsentwurf der Delegationen der Pariser Konferenz, in dem übrigens auch der vagere Ausdruck „Europa-Armee“ durch den Terminus „EVG“ ersetzt wurde.²⁶⁵

Die französische Regierung versuchte immer wieder, die Briten und Amerikaner stärker in die EVG einzubinden, indem sie zum Beispiel bei der Londoner Konferenz vom 13. bis 19. Februar 1952 eine amerikanische und britische Sicherheitsgarantie verlangte. Diesem Wunsch wurde schließlich in der Dreimächteerklärung vom 27. Mai 1952 entsprochen. (Da das Problem dieser Sicherheitsgarantie bei Grewes Verhandlungen mit den Drei Mächten über den Generalvertrag ebenfalls eine maßgebliche Rolle spielte, soll erst im Folgenden darauf eingegangen werden.)²⁶⁶

Die Frage der alliierten Kontrolle über die deutsche Rüstung wurde bei der Konferenz von London vom Februar 1952 geregelt. Adenauer akzeptierte, dass es in manchen strategisch gefährdeten Gegenden Europas (d.h. in der Bundesrepublik) keine Produktion atomarer, biologischer und chemischer Waffen (ABC-Waffen) und bestimmter Typen von Kriegsflugzeugen und -schiffen geben würde.²⁶⁷ Es wurde vorgeschlagen, eine gemeinsame Versammlung der EVG und der NATO zu schaffen, die es der Bundesrepublik erlauben würde, auch bei der NATO ein indirektes Mitspracherecht zu erhalten.

Die Verbindung mit der NATO kam auch in einem Beschluss des NATO-Rates am 22. Februar 1952 in Lissabon im Anschluss an die Lon-

262 Da Deutschland sich wirtschaftlich und demographisch schnell entwickelte und Frankreich nach wie vor in Indochina kämpfte, hatte man in Frankreich Angst vor dem wieder erstarkenden Nachbarn. „Certes, on a des sentiments contradictoires et on souhaiterait une armée allemande qui soit à la fois plus petite que l'armée française et plus grande que l'armée soviétique.“ in: Grosser, Alfred, *Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les Etats-Unis depuis la guerre*, Editions Fayard, Paris, 1978, 438 S., S. 160. Ebenfalls: Memorandum der Bundesregierung, 25. August 1951, in: AAPD, 1951, S. 468.

263 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 400.

264 Ebd., S. 397.

265 Elgey, *La république des contradictions*, S. 293f.

266 Siehe unten, S. 466f.

267 Acheson, *Present at the Creation*, S. 618 und Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 433-441.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

doner Konferenz²⁶⁸ zum Ausdruck, der betonte, dass ein Angriff auf eine der beiden Organisationen auch als ein Angriff auf die andere angesehen würde.²⁶⁹ Zusammen mit der automatischen Beistandsverpflichtung zwischen Großbritannien und der EVG²⁷⁰ hätte die Bundesrepublik bei Inkrafttreten der EVG somit umfassende Sicherheitsgarantien erhalten.

Der EVG-Vertrag, ein schwer errungener Kompromiss („un monstre juridique et militaire“),²⁷¹ wurde am 27. Mai 1952, einen Tag nach Unterzeichnung des Generalvertrags, von den sechs Mitgliedstaaten unterschrieben. Auch zeitlich wurde damit die direkte Verbindung zwischen EVG- und Generalvertrag hergestellt.

2.3 Die Verhandlungen über den Generalvertrag

2.3.1 Vorstufen

Der Beginn der Verhandlungen über den Generalvertrag war insofern besonders kompliziert, als eine Vielzahl von Konferenzen zur gleichen Zeit stattfanden: Die Verhandlungen über den EVG-Vertrag und den deutschen Wehrbeitrag liefen Anfang 1951 in Paris und auf dem Petersberg langsam an, die Viermächtekonferenz tagte in Paris, während man sich auf dem Petersberg bemühte, zu ersten Ergebnissen zum Thema Souveränität zu kommen.

Während Grewe mit Hallstein im April noch über seine Berufung diskutierte, gab es bereits intensive Verhandlungen und Überlegungen zu Themen, die ihn als Delegationsleiter für die Ablösung des Besatzungssta-

268 Acheson schrieb hierüber: „Of all the council meetings I attended, the one at Lisbon was the busiest and most productive.“ in: Acheson, *Present at the Creation*, S. 622.

269 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 449.

270 Als die Bundesrepublik bei den Verhandlungen über die EVG im März 1952 aus Angst vor einem Angriff aus dem Osten eine Beistandsklausel wie in Artikel 4 des Brüsseler Vertrages verlangte, sprachen sich die anderen potentiellen Mitgliedstaaten der EVG gegen eine solche Klausel aus, falls sie nicht auch von Großbritannien unterzeichnet würde. (Diese Reaktion zeigt, dass die Befürchtung der Deutschen, dass ihnen die anderen Länder im Falle eines Angriffes der Sowjetunion nicht zu Hilfe eilen würden, durchaus berechtigt war.) Großbritannien stimmte dieser Forderung schließlich zu.

271 Soutou, *La guerre de Cinquante Ans*, S. 251.

tuts das ganze folgende Jahr über beschäftigen sollten. Für den Freiburger Rechtsprofessor, der daran gewohnt war, Argumentationen alleine zu entwickeln, war es eine neue Erfahrung, auf der Basis von Entscheidungen Adenauers und Vorarbeiten Walter Hallsteins, Herbert Blankenhorns und Erich Kaufmanns²⁷² weiterverhandeln zu müssen.

2.3.1.1 Erste Überlegungen und Diskussionsentwürfe zum Generalvertrag

Noch Ende 1950 hatten die Westmächte deutlich gesagt, dass eine völlige Aufgabe des Besetzungsstatus vorerst nicht denkbar sei. Man müsse die juristische Grundlage für die alliierte Präsenz in Deutschland bewahren.²⁷³ Die Sitzung der Hohen Kommissare und des Bundeskanzlers vom 21. Dezember 1950 war dementsprechend schwierig und gespannt.²⁷⁴ Immerhin einigte man sich darauf, dass „das aus dem Prinzip der Besetzung hervorgehende Recht“ durch Verträge „eingeschränkt“ werden konnte. Damit gab es eine Grundlage für die Aufnahme von Verhandlungen Anfang 1951.

Das Zögern der Alliierten, Deutschland mehr Rechte zuzugestehen, ließ Adenauers Sorge wieder auftreten, dass die Amerikaner sich aus Europa zurückziehen würden. Diese Angst wurde geschürt durch die sogenannte „große Debatte“ („great debate“)²⁷⁵ über den außen- und sicher-

272 Zu Grewes Verhältnis zu Kaufmann, siehe unten, S. 288f.

273 Intergovernmental Study Group for Germany, „Report to the Foreign Ministers“, 4. September 1950, in: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Box 159. Siehe auch: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 316 und Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 212f.

274 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 314-339.

275 In dieser Debatte wurde Trumans und Achesons außenpolitischer Kurs stark in Frage gestellt: Viele Vertreter der Republikanischen Partei, aber auch einzelne Vertreter der Demokraten, waren damals der Meinung, dass die Vereinigten Staaten sich weniger in Konflikte im Ausland einmischen sollten, als es die Regierung Truman ihrerseits wollte. Trumans Entscheidung, im Rahmen des Spofford-Plans amerikanische Truppen zur NATO zu entsenden und Eisenhower zum Oberbefehlshaber der NATO zu machen, nachdem er bereits Truppen nach Korea entsandt hatte, löste schließlich die „große Debatte“ aus, bei der sich Persönlichkeiten wie Senator Taft, der ehemalige Präsident Hoover und der ehemalige Botschafter Joseph P. Kennedy gegen die aktuelle Außenpolitik der Regierung aussprachen. Drei Aspekte waren für die Debatte von besonderer Bedeutung: erstens, die militärischen Schwierigkeiten, mit denen die amerikanischen Truppen

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

heitspolitischen Kurs der USA, die um die Jahreswende 1950/51 die amerikanische Politik beschäftigte und zu Verzögerungen in der Durchsetzung der amerikanischen Außenpolitik führte.²⁷⁶

2.3.1.1.1 Erste deutsche Überlegungen

Da die deutsche öffentliche Meinung Anfang 1951 äußerst skeptisch war, dass die Alliierten ihre Sicherheitsgarantie auch wirklich ernst nehmen würden, und der Eindruck entstand, dass es in den Beziehungen zu den Alliierten kaum Fortschritte gebe (was zu einem stärkeren Interesse an Neutralisierungskonzepten führte),²⁷⁷ schlugen die Deutschen vor, eine Grundsatzzerklärung abzugeben, die dahingehend lauten sollte, dass in Kürze Verhandlungen über einen Sicherheitsvertrag aufgenommen werden würden.²⁷⁸ Aus Sicht der Amerikaner war eine solche Erklärung vor Beginn der Verhandlungen mit der Bundesrepublik und vor Abschluss der

Ende November in Korea konfrontiert waren, zweitens Trumans Entscheidung, ohne vorherige Befragung des Kongresses Truppen nach Korea zu entsenden, die auf eine Gewaltverlagerung in Richtung Exekutive hindeutete und deshalb vom Kongress schärfstens kritisiert wurde (im Senat hatte sich die Mehrheit zugunsten der Republikaner verändert), und drittens die Schwierigkeiten der europäischen Partner, Amerika im Kampf gegen den Kommunismus beizustehen, die in der amerikanischen Öffentlichkeit als Unzuverlässigkeit interpretiert wurden. So wurde schließlich die Forderung laut, die Beziehung der USA zur NATO neu zu bewerten, und es wurde sogar die Frage gestellt, ob Westeuropa für die USA wirklich so wichtig sei. Eine Rückkehr zur isolationistischen Haltung der USA schien nicht ausgeschlossen. Vgl. Carpenter, „United States’ NATO Policy at the crossroads: The ‘Great debate’ of 1950-1951“, S. 399ff. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 405-413.

276 Carpenter, „United States’ NATO Policy at the crossroads: The ‘Great debate’ of 1950-1951“, S. 412.

277 Telegramm McCloy an Acheson, 16. Januar 1951, in: NARA, RG 466, USHICOG, Top Secret General Records, Box 3.

278 „[Blankenhorn] has repeatedly emphasized that unless some positive statement outlining a new relationship between allies and Germany could promptly be forthcoming, situation here would continue to deteriorate. In his opinion, and this is confirmed from other sources, drift toward neutralism is becoming more pronounced. [...] Blankenhorn insisted that what was now needed was [...] a statement of principle that Germany would be given its sovereignty at an unspecified future date, that present HICOM setup would be liquidated as soon as possible, and that negotiations looking toward a security treaty would be undertaken at once.“ in: Ebd.

Verhandlungen mit der UdSSR jedoch eine allzu starke Einengung, so dass es schließlich zu keiner solchen Erklärung kommen sollte.

Es ist erstaunlich, wie weit sich Adenauer und Blankenhorn zu diesem Zeitpunkt bereits vorwagten: Blankenhorn unterbreitete McCloy am 16. Januar 1951 eine von Rechtsberater Erich Kaufmann konzipierte Aufzeichnung für eine solche gemeinsame Erklärung,²⁷⁹ in der zum ersten Mal die Idee eines Sicherheitsvertrages mit den Alliierten und einer Ablösung des Besatzungsstatuts und seine Ersetzung durch vertragliche Vereinbarungen über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten (u.a. Aufnahme diplomatischer Beziehungen durch Ersetzung der Hohen Kommissare durch Botschafter) schriftlich fixiert wurden.²⁸⁰

Es wurde dabei auch auf die Sicherheitserklärung von New York vom September 1950²⁸¹ zurückverwiesen, mit ihrem Versprechen, zusätzliche Truppen nach Deutschland zu entsenden, und ihrem Hinweis auf die doppelte Aufgabe der alliierten Truppen als Besatzungstruppen und Schutztruppen für die Bundesrepublik. Des Weiteren enthielt die Aufzeichnung die Idee der Aufnahme von Verhandlungen über eine vertragliche Abmachung mit der Bundesrepublik über deutsche Truppen: Der Bundesrepublik sollte zugesichert werden, dass sie auf gleichberechtigter Basis und aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages für die Verteidigung des Westens Truppen für eine gemeinsame Armee zur Verfügung stellen würde.

Schließlich sollte es zu einer Abmachung über die Aufteilung der Verteidigungskosten für das Gebiet der Bundesrepublik kommen, zu denen

279 Siehe hierzu: Telegramm McCloy an Acheson, 16. Januar 1951, in: NARA, RG 466, USHICOG, Top Secret General Records, Box 3. Siehe auch den detaillierten Entwurf von Kaufmann in: „Erklärung zur Ablösung des Besatzungsstatuts“, Gesandschaftsrat a.D. Weiz am 23. Januar 1951 vorgelegen, in: *AAPD, 1951*, S. 71ff.

280 „Erklärung zur Ablösung des Besatzungsstatuts“, Gesandschaftsrat a.D. Weiz am 23. Januar 1951 vorgelegen, in: *AAPD, 1951*, S. 72. Zwei Tage vorher, am 14. Januar 1951, hatte Adenauer bereits mündlich auf dem Landesparteitag der CDU in Bielefeld eine Erklärung abgegeben, in der er die Voraussetzungen für einen deutschen Verteidigungsbeitrag zusammengefasst hatte. Siehe hierzu: „Aufzeichnung des Oberregierungsrats Ostermann von Roth“, in: *AAPD, 1951*, S. 63, Anm. 2.

281 Siehe oben, S. 241.

die Bundesrepublik „unter Berücksichtigung ihrer besonderen sozialen Lasten“ einen Beitrag leisten sollte.²⁸²

Die Aufhebung des Besatzungsstatuts lag Adenauer ganz besonders am Herzen, und es war im Dezember 1950 bereits beinahe zu einem Eklat gekommen, als McCloy ihm zu verstehen gab, dass von einer völligen Ablösung des Besatzungsstatuts durch Verträge vorläufig keine Rede sein könne. Adenauer zeigte zwar nach außen hin Verständnis für die Schwierigkeit der vollständigen Aufhebung des Besatzungsstatuts,²⁸³ brachte aber dennoch diese Grundsatzfrage immer wieder zur Sprache: Auch Grewe sollte sich noch öfter mit Adenauer über die Problematik der Aufrechterhaltung des Besatzungsregimes austauschen.

Auf deutscher Seite beharrte man Anfang 1951 darauf, dass man sich zunächst auf die künftige Rechtsstellung der Bundesrepublik einigen müsse, bevor man mit Detailverhandlungen beginnen könne. Man hoffte auf diese Art und Weise, die Alliierten auf eine große Linie festnageln und zu größeren Konzessionen bringen zu können (aus eben diesem Grund zogen die Alliierten ihrerseits die Verhandlung von Einzelpunkten vor).²⁸⁴

Diese unterschiedlichen Ansätze spielten bei der Festlegung der Diskussionspunkte ab Mai eine maßgebliche Rolle. Grewe wählte schließlich eine Kompromiss-Formel, indem er zwar stets die Frage der Rechtsstellung der Bundesrepublik vor Augen hatte und immer in Hinblick auf die Souveränität verhandelte, jedoch akzeptierte, dass dieses Ziel zunächst nicht ausdrücklich auf die Tagesordnung gesetzt wurde. So verhinderte er, dass seine Gesprächspartner gleich zu Anfang der Beratungen in eine defensive Haltung gedrängt wurden.²⁸⁵

Da die politischen Verhandlungen mit den Alliierten vom Ausgang der Vierer-Konferenz abhängig waren, beschäftigten sich die Deutschen in der Zwischenzeit bereits mit einem Punkt, dem auch im Generalvertrag große Bedeutung zukommen würde: der Rechtsstellung der alliierten Truppen in

282 „Erklärung zur Ablösung des Besatzungsstatuts“, Gesandtschaftsrat a.D. Weiz am 23. Januar 1951 vorgelegen, in: *AAPD, 1951*, S. 73 und Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 63.

283 Telegramm von McCloy an Acheson, 25. Januar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1458 und Telegramm von McCloy an Acheson, 22. Februar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1465.

284 Telegramm von McCloy an Acheson, 16. Januar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1456.

285 Siehe z.B. Grewes Haltung zu Beginn der Verhandlungen, S. 317.

der Bundesrepublik. Eine erste Ausarbeitung, die auf Hasso von Etzdorf²⁸⁶ und Gerrit von Haeften²⁸⁷ zurückgeht, kann auf den 27. Januar 1951 datiert werden.²⁸⁸ Den Deutschen ging es damals vor allem darum, die Stationierung der größtmöglichen Zahl an ausländischen Truppen zu erlauben und zu erleichtern. Wichtige Elemente des Entwurfes waren die Freiheit von direkten Steuern, die Bereitstellung und Instandhaltung von Gebäuden und die Eingrenzung der deutschen Gerichtsbarkeit für diese Streitkräfte. In der Kostenfrage wagte sich dieser erste Entwurf noch nicht zu weit vor, sondern verschob die Regelung auf einen getrennten Finanzvertrag.²⁸⁹

Ab Mitte Februar 1951 gab es auf Initiative Blankenhorns zwei Arbeitskreise, die sich mit dem Themenkomplex des späteren Generalvertrags befassten: Der eine, unter Leitung Gustav von Schmollers (Leiter des Tübinger Institutes für Besatzungsfragen und ab Mai 1951 Grewes Stellvertreter),²⁹⁰ arbeitete an der Ablösung des Besatzungsstatuts durch Verträge, der andere, unter Hasso von Etzdorf, befasste sich weiterhin mit Fragen des zukünftigen Status der alliierten Streitkräfte.²⁹¹

Schnell kam man zu dem Schluss, auf den auch Grewe immer wieder beharrlich verweisen sollte, dass ein vertraglicher Souveränitätsverzicht unbedingt zu vermeiden sei. Einig war man sich auch darin, dass das alliierte Notstandsrecht so weit wie möglich eingeschränkt werden sollte.

Ende Januar 1951 ergriff Adenauer die Initiative und bat die Alliierten um eine Liste der Themen, die zu diskutieren sie überhaupt bereit waren.

286 Damals stellvertretender Leiter der politischen Abteilung in der Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten, ab 15. März 1951 stellvertretender Leiter der Länderabteilung im Auswärtigen Amt. Von Etzdorf war zuvor Mitarbeiter des Deutschen Büros für Friedensfragen und vor 1945 Leiter des Generalkonsulats in Genua.

287 Damals Leiter des Völkerrechtsreferats in der Rechtsabteilung der Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten im Bundeskanzleramt und Stellvertreter des Leiters der Rechtsabteilung, Hermann Mosler.

288 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 65.

289 Ebd.

290 Siehe oben, S. 120 und unten, S. 285.

291 Grewe, Aufzeichnung, 9. Mai 1950, in: AAPD, 1951, S. 248, Anm. 7.

2.3.1.1.2 Die 39 Punkte

Zunächst zögerten die Alliierten noch, Verhandlungen zur Rechtsstellung Deutschlands aufzunehmen, da ihnen dies unnötige Konzessionen abverlangen könnte:

„[...] Federal Government is insisting upon necessity of arriving at agreement upon the question of Germany's future status prior to developing the series of contractual agreements necessary to bring this about. This would immediately raise question of supreme authority and is undesirable in that it will result in agreeing to concessions to Germans for local political reasons without obtaining more in return than general assurances...“²⁹²

Außerdem wollte man dieses Thema nicht in Angriff nehmen, bevor nicht die deutsche Rolle in der europäischen Armee geklärt war, und man sich nicht sicher war, dass die Verhandlungen mit der Bundesrepublik auch für die Alliierten von Vorteil seien:

„Kirkpatrick said he then made it clear to Adenauer that Brussels decisions to [put?] relations on contractual basis was based on expectation that FedRep would participate in West European defense. There was, therefore, no question of Allied governments making a binding declaration now, leaving it in the air whether or not Germans participated in Western defense. He said, however, that HICOM might be prepared to make public declaration, not of treaty character, to effect that if FedRep decided to participate in Western defense new situation would be created in which relations between occupation powers and Germans would have to be adjusted.“²⁹³

In Frankreich ging man sogar so weit, die Verhandlungen erst beginnen zu wollen, wenn man zu einem Einverständnis über den Wehrbeitrag der Bundesrepublik gekommen sei. Man fürchtete, dass die Bundesrepublik, nachdem sie von den Alliierten politische Zugeständnisse erhalten habe, in ihrem Kurs umschwenken könnte, ihren Beitrag zur europäischen Verteidigung überdenken könnte und sich schließlich für Neutralität²⁹⁴ oder gar eine Zusammenarbeit mit dem Osten aussprechen könnte²⁹⁵ – eine Sorge,

292 Telegramm von McCloy an Acheson, 16. Januar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1456.

293 Telegramm von McCloy an Acheson, 25. Januar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1459.

294 Dies zeugt von einer Fehleinschätzung der Position Adenauers, der entschiedener Gegner einer Neutralisierung Deutschlands war.

295 Telegramm von McCloy an Acheson, 22. Februar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1466.

die von den Briten geteilt wurde,²⁹⁶ auch wenn Großbritannien, wie auch die USA, bereit waren, unverzüglich Verhandlungen zu führen, die Ergebnisse jedoch erst umzusetzen, wenn eine Einigung über die Rolle der Bundesrepublik in der europäischen Armee erzielt sei.²⁹⁷

Aus all diesen Gründen legte Kirkpatrick Adenauer nahe, die Frage der Souveränität nicht zum zentralen Punkt zu machen, sondern sich lieber auf diejenigen Rechte zu konzentrieren, die die Alliierten bereit waren, auf die Deutschen rückzuübertragen.²⁹⁸ Dies erklärt auch die Zurückhaltung, mit der die deutsche Delegation in der ersten Verhandlungsphase, ab Mai 1951, die Frage der Obersten Gewalt aanging.²⁹⁹

Ende Januar 1951 war ein Sonderausschuss von Rechtsexperten der Hohen Kommission zusammengetreten, um zu überlegen, wie man die Beziehungen zur Bundesrepublik so weit wie möglich auf vertraglicher Basis regeln könne. Er wurde damit beauftragt, die von Adenauer geforderte Themenliste für die Diskussion zu entwerfen.³⁰⁰ Die Mitglieder dieses Ausschusses sollten Grewes direkte Gesprächspartner sein, als es ab Mai 1951 um die Ablösung des Besatzungsstatuts ging.

Der Sonderausschuss stellte eine Liste mit 39 Diskussionspunkten zusammen, die so unterschiedliche Themen wie Berlin berührende Fragen, auswärtige Beziehungen, Entwaffnung und Entmilitarisierung, Besatzungskosten und Kontrollen über die Ruhr umfasste.³⁰¹ Diese vorläufige Liste ohne bindenden Charakter wurde der Bundesrepublik am 27. Februar 1951 übergeben und sollte das Ausgangsdokument für Grewes Verhandlungen mit den Alliierten bilden.³⁰²

Sie sollte nicht nur einen Überblick über die zu behandelnden Themen verschaffen, sondern auch Adenauer in Zugzwang bringen, selbst Vorschläge zu machen, statt nur von den Alliierten Konzessionen zu fordern:

296 Telegramm von McCloy an Acheson, 9. Februar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1461.

297 Telegramm von McCloy an Acheson, 25. Januar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1459.

298 Ebd., S. 1458.

299 Siehe unten, S. 318ff.

300 Telegramm von McCloy an Acheson, 25. Januar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1459.

301 Siehe Anhang.

302 Liste der 39 Punkte in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3. Für Grewes Analyse der 39 Punkte, siehe unten, S. 312ff.

„Thus, if we show him what is involved and what HICOM requires, which is the purpose of list [39 points] referred to above, he will be forced to give more thought to matter and to make counterproposals rather than merely expressing, as he has in the past, the general German point of view in Bonn which is that the High Commissioners afford Federal Republic at once a security treaty, equality, adequate forces in Germany, financial support, etc.“³⁰³

Insgesamt hatte man auf alliierter Seite den Eindruck, Adenauer wolle alles auf einmal. Man war besonders besorgt darüber, dass er die volle Souveränität einzufordern schien, noch bevor man sich über die Rolle der Bundesrepublik in der Europa-Armee geeinigt hatte.³⁰⁴ Dies erklärt auch das Zögern der Alliierten in der ersten Verhandlungsphase über den Generalvertrag, das Grewe schwer zu schaffen machte. Angesichts der Haltung Adenauers Anfang 1951 wollten die Westmächte zunächst die Verhandlungen über die EVG voranbringen, bevor sie sich dem Thema der Oberssten Gewalt zuwandten, auf das es Grewe in allererster Linie ankam.³⁰⁵

Gleichzeitig mit dieser Liste wurde ein erläuterndes Aide-Mémoire überreicht, doch die Alliierten sahen davon ab, die von den Deutschen erbetene Grundsatzerkklärung abzugeben.³⁰⁶ Sie zogen es vor, mit dieser bis zu einem späteren, politisch günstigeren Zeitpunkt, etwa dem vorhersehbaren Scheitern der Pariser Viermächtekonferenz, zu warten.³⁰⁷

Allerdings erklärten sie sich bereit, „mit der praktischen Arbeit der Abschaffung des Besetzungsregimes sofort zu beginnen“.³⁰⁸ Wie weit diese Abschaffung gehen sollte, ließen sie offen, indem sie erklärten, die Beziehungen zur Bundesregierung sollten „auf eine so umfassend wie möglich gestaltete vertragliche Grundlage“ gestellt werden.³⁰⁹ Diese dehbare Formulierung konnte sich für die Bundesregierung zwar insofern günstig auswirken, als sie eine große Verhandlungsmarge ließ, enttäuschte aber dadurch, dass die Ablösung des Besetzungsstatuts überhaupt nicht

303 Telegramm von McCloy an Acheson, 9. Februar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1462.

304 Telegramm von Bruce an Acheson, 19. Februar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1463.

305 Siehe unten, S. 312ff.

306 „Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dittmann“, 28. Februar 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 145.

307 Telegramm von McCloy an Acheson, 22. Februar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1465.

308 „39 Punkte. Aide-Mémoire“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3.

309 Ebd.

erwähnt wurde und man bereits klarstellte, dass manche Fragen bis zu einer Friedensregelung offen bleiben müssten.³¹⁰

Im Aide-Mémoire wurde auch darauf hingewiesen, dass nicht in allen 39 Punkten mit einer vertraglichen Regelung zu rechnen sei. Immerhin wurde vorausgeschickt, dass aber auch andere Themen angesprochen werden könnten. Es wurden auch einige Punkte, an denen der Bundesregierung besonders gelegen war, mit in die Liste aufgenommen, so zum Beispiel die Aufteilung der Besatzungskosten zwischen Alliierten und Deutschen (die Besatzungskosten machten damals den größten Posten im Bundeshaushalt aus)³¹¹ und das Notstandsrecht. Die Besatzungskosten waren kurzfristig gesehen für die Deutschen die dringlichere Frage: Da infolge der New Yorker Konferenz vom September 1950 die Zahl der alliierten Truppen noch erhöht werden sollte, und auch der deutsche Verteidigungsbeitrag – in welcher Form auch immer – sehr kostspielig sein würde, wollten die Deutschen unbedingt vermeiden, für all diese Ausgaben alleine aufkommen zu müssen.³¹² Das war besonders im Frühjahr 1951 für Adenauer ein Anliegen, da die Bundesrepublik sehr hohe Sozialkosten (Wiederaufbau, Unterstützung für Vertriebene, Zuschüsse für Westberlin) zu tragen hatte.³¹³

Zum großen Bedauern der Deutschen wurde allerdings kein präziser Zeitpunkt für die Aufnahme dieser Verhandlungen genannt.

Die Vorstellungen auf deutscher und alliierter Seite waren also alles andere als deckungsgleich. Die grundsatzpolitischen Diskussionen, die eigentlich parallel zu den EVG-Gesprächen stattfinden sollten, wurden während der Viermächteverhandlungen erst einmal zurückgestellt. Das kam besonders Frankreich entgegen, wo man lieber erste Ergebnisse der EVG-Verhandlungen abwarten wollte, bevor man sich auf irgendwelche politischen Zugeständnisse Deutschland gegenüber einzulassen gedachte.³¹⁴ Grewes Aufgabe lag deshalb auch darin, mit jedem dieser 39 Punkte so viele Grundsatzfragen wie möglich zu verbinden.

310 Ebd.

311 Zur Frage der Besatzungskosten im Frühjahr 1951, siehe z.B. Blankenhorn, Aufzeichnung vom 9. Mai 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 242f.

312 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 69f.

313 Diese Frage beschäftigte die Deutschen noch mehrere Monate lang. Siehe z.B. „Staatssekretär Hallstein an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission, François-Poncet“, 15. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 331-336. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 71.

314 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 64.

2.3.1.2 Revision des Besatzungsstatuts

Noch während der Verhandlungen über die EVG in Paris und auf dem Petersberg hatten sich die drei Westmächte auf einige Zugeständnisse an die Deutschen einigen können. Die erste konkrete Äußerung eines endgültigen Sinneswandels der westlichen Siegermächte war die sogenannte „kleine Änderung“ des Besatzungsstatuts vom 6. März 1951, die am 19. September 1950 in New York angekündigt worden war.³¹⁵ Dabei wurden insbesondere die Befugnisse der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Außenpolitik erweitert, so dass sie „völkerrechtlich handlungsfähig“ wurde.³¹⁶ Ein Auswärtiges Amt, sowie diplomatische und konsularische Vertretungen im Ausland wurden eingerichtet, und ausländische Diplomaten wurden in Bonn akkreditiert.³¹⁷ Bereits am 15. März übernahm Adenauer selbst die Leitung des „Auswärtigen Amts“.

Die Hohe Kommission war von nun an nicht mehr befugt, internationale Verträge im Namen Deutschlands abzuschließen, hatte aber wohl

-
- 315 Text des revidierten Besatzungsstatuts in: NARA, RG 43, Lot M-88, International Conferences, Council of Foreign Ministers, Box 118 (siehe auch Anhang). Ebenfalls: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 463-465. Zu den Überlegungen im Hinblick auf die Revision des Besatzungsstatuts, siehe: NARA, RG 43, International Conferences, Lot M-88, Intergovernmental Study Group for Germany, Boxes 159-161.
- 316 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 341. Ebenfalls: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 225-228 und Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 465. Diese Befugnisse kamen jedoch noch keiner außenpolitischen Souveränität gleich, wie auch Gesandter a.D. Barandon (ehemals nationalsozialistischer Völkerrechtler, ehemaliges Mitglied des Völkerbundsekretariats, ab 1933 stellvertretender Leiter der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt und schließlich Gesandter in Dänemark) hervorhob: „Denn nach Ziffer 2a des abgeänderten Statuts bleiben den Besatzungsmächten die auswärtigen Angelegenheiten insoweit vorbehalten, „als dies mit den Erfordernissen der Sicherheit, mit den anderen vorbehaltenen Befugnissen und den Verpflichtungen der Besatzungsmächte in bezug auf Deutschland vereinbar ist“ [...]“ in: Gesandter a.D. Barandon, „Die Ersetzung des Besatzungsstatuts durch eine vertragliche Grundlage“, Grewe am 25. Mai 1951 übergeben, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.
- 317 Vorarbeiten zur Errichtung eines Außenministeriums liefen schon seit mehreren Jahren, zunächst über das Deutsche Büro für Friedensfragen in Stuttgart (1947 gegründet), dann über die Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten im Bundeskanzleramt (1950 gegründet), in die ein Teil der Mitarbeiter des Büros für Friedensfragen übernommen wurden. Siehe hierzu: Conze, Frei, Hayes, Zimmermann, *Das Amt*, S. 636.

noch eine Kontrollfunktion inne, die sie in der Praxis ab März 1951 allerdings nur noch in Fragen der Ost-West-Beziehungen ausübte.³¹⁸

Es erstaunt, dass es so schnell zur Errichtung des Auswärtigen Amts kam, wenn man bedenkt, wie unklar noch ein knappes halbes Jahr zuvor die konkreten Aspekte einer partiellen Rückübertragung dieser Funktionen auf Deutschland waren. Man war sich zum Beispiel noch nicht einig, welche Form die Vertretung Deutschlands bei den Westmächten annehmen sollte, und die entsprechenden Vorschläge blieben äußerst vage: „The Occupying Powers would, however, receive official agents of the Federal Republic whose task would be limited to matters of non-diplomatic nature, including informing their government.“³¹⁹

Eine weitere Annäherung an den Westen erfolgte durch die Unterzeichnung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 18. April 1951. Die Bundesrepublik wurde durch diesen Vertrag stärker in den Westen integriert, und die EGKS konnte als Muster für die EVG-Verhandlungen benutzt werden. Adenauer selbst bezeichnete die EGKS als „Grundstein zum Gebäude eines europäischen Bundes“.³²⁰

Am 2. Mai 1951 wurde die Bundesrepublik Vollmitglied des Europa-Rates,³²¹ und zwei Monate später gaben die Westmächte ausdrückliche

318 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 341.

319 Intergovernmental Study Group on Germany, „Report to the Foreign Ministers“, 4. September 1950, in: FRUS, 1950, Bd. 3, S. 1254. Noch am 27. Oktober 1950 stand in einem „Memo“ Achesons an den amerikanischen Hohen Kommissar in Deutschland: „[...] there is no procedure for carrying German official agent in Washington on diplomatic list except as accredited head Ger Dipl. [sic] Mission carrying on diplomatic functions. [...] Much will depend on initiative and imagination of man selected and on character Adenauer's instruction to him. Germans may consider any representative better than none and may accordingly have already decided send man whether we helpful on question status or not. However, seems possible Adenauer might be influenced toward delay in appointing official agent by knowledge we are prepared to do little or nothing to add dignity to agent's position at this time. You may find foregoing useful in discouraging Adenauer from tempting move too rapidly in matter of Ger [sic] representation at Washington.“ in: Memorandum von Acheson an John McCloy, 27. Oktober 1950, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00/10-650, 27. Oktober 1950.

320 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 850. Ebenfalls: Poidevin, *Robert Schuman*, S. 86-92.

321 Lowry, *The Forge of West German Rearmament*, S. 149. Siehe auch: *Adenauer. Erinnerungen 1945-53*, S. 465f.

Erklärungen zur Beendigung des Kriegszustandes mit der Bundesrepublik, der bis dahin formal fortbestanden hatte, ab.³²²

Die offiziellen Gespräche über die Zukunft des Besetzungsstatuts begannen am 10. Mai 1951 auf dem Petersberg.³²³ Keiner der Beteiligten erwartete sich eine schnelle und einfache Lösung der zahlreichen Probleme, die mit jeder Veränderung der juristischen Stellung der Bundesrepublik verbunden waren.³²⁴

2.3.2 Verhandlungspartner

Die Delegationen, die ab dem 10. Mai 1951 regelmäßig auf dem Petersberg tagten, bestanden aus einigen ständigen Mitarbeitern, darunter Grewe, und zahlreichen Spezialisten, die je nach Themenbereich hinzugezogen wurden. Darüber hinaus trafen sich Bundeskanzler Adenauer und die drei Hohen Kommissare regelmäßig, um über grundsätzliche Punkte zu konferieren.

Da sich die Verhandlungen schließlich, viel länger als erwartet, über ein Jahr hinzogen, kamen sich im Laufe dieser Monate die ständigen Verhandlungspartner der vier beteiligten Länder auch persönlich näher, was nicht nur kurzfristig für ein entspannteres Diskussionsklima sorgte, sondern sich für Grewe auch längerfristig positiv auswirkte, wie sich während der Berliner Konferenz von 1954 und während seiner Zeit als Botschafter ab 1959 herausstellen sollte.

322 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 237f. Zur Reaktion der deutschen Bevölkerung auf die Beendigung des Kriegszustandes, siehe: „A Note on West German Reactions to Ending the State of War“, 23. August 1951, in: NARA, RG 306, US Information Agency, Box 3. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 468.

323 „Niederschrift über die erste Besprechung zur Einleitung der Verhandlungen über die Ablösung des Besetzungsstatuts durch vertragliche Regelungen am 10. Mai 1951, 15-16.30 Uhr, auf dem Petersberg“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

324 Acheson schlug McCloy im April 1951 bereits vor, ein Zwischenabkommen („interim agreement“) mit der Bundesrepublik zu schließen, da die Verhandlungen über die Detailfragen noch lange dauern würden. Vgl. Telegramm von Acheson an McCloy, 14. April 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1474f.

2.3.2.1 Deutsche Verhandlungspartner

2.3.2.1.1 Grewe als Delegationsleiter

2.3.2.1.1.1 Stellung und Aufgaben

Als Delegationsleiter hatte Grewe die verantwortungsvolle Aufgabe, einen Vertrag auszuhandeln, der die Zukunft seines Landes grundlegend mitbestimmen würde. Zunächst einmal musste er jedoch versuchen, sich in diplomatischen Zirkeln durchzusetzen. Weder den Deutschen noch den Alliierten gegenüber war seine Stellung von Anfang an eindeutig definiert.

Im Anschluss an sein Einstellungsgespräch brachte Grewe in einem Brief an Hallstein, in guter Juristentradition, noch einmal die für ihn wichtigsten Punkte seiner neuen Aufgabe im Detail zu Papier und umschrieb seine Rolle als Delegationsleiter folgendermaßen:

„Aufgabe des Delegationsleiters wird es sein, die Richtlinien für die Arbeit zu entwerfen, Vorschläge für Verhandlungsinstruktionen auszuarbeiten und sie Ihnen zu unterbreiten, die Ressortvertreter in geeigneter Weise an die Arbeit heranzuführen, die Arbeitsergebnisse der Ressortvertreter in gemeinsamen Beratungen zu koordinieren und diese Ergebnisse mit der AHK [Alliierten Hohen Kommission] zu verhandeln.“³²⁵

Seine tatsächliche Stellung erwies sich jedoch als sehr viel komplizierter, als er ursprünglich gedacht hatte: Zwar hatte man ihm offiziell den Titel des Delegationsleiters verliehen, doch war er keineswegs der einzige Entscheidungsträger bei den Verhandlungen, da sich zu viele Entscheidungsebenen überlagerten.³²⁶

Dies war zunächst einmal auf die Doppelposition Adenauers als Bundeskanzler und Außenminister zurückzuführen, die zur Folge hatte, dass sowohl das Bundeskanzleramt als auch das neue Auswärtige Amt sich mit den Fragen des Besatzungsstatus beschäftigten und über die Verhandlungen informiert werden wollten.

Grewes Entscheidungen hingen auch stets von Staatssekretär Hallstein ab, der zunächst im Rahmen des Instruktionsausschusses³²⁷ die großen Linien der Verhandlungen mitbestimmte und auch immer wieder den Verhandlungen mit den Hohen Kommissaren beiwohnte. Ab Oktober 1951

325 Grewe, Brief an Hallstein, 25. April 1951, in: MPIER, NL 7:3:12.

326 Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 229.

327 Siehe unten, S. 290.

erklärte Hallstein sogar, er werde die Verhandlungen im Hauptausschuss selbst führen.³²⁸

Des Weiteren hatte Adenauer einen engen Vertrauten in Herbert Blankenhorn,³²⁹ Adenauers „diplomatic Alter Ego“,³³⁰ der im Rahmen des Instruktionsausschusses und später bei den Verhandlungen des Hauptausschusses ebenfalls stets beteiligt war und – stärker noch als Grewe – das Ohr des Kanzlers hatte.³³¹ Blankenhorn war trotz der Ernennung Hallsteins damals „immer noch die rechte Hand Adenauers“ für außenpolitische Fragen.³³²

Auch Erich Kaufmann kam eine wichtige Rolle zu: Die Meinung des Rechtsberaters im Bundeskanzleramt, der sich bereits vor Grewes Berufung im offiziellen Rahmen mit der Frage der Beziehung der Bundesrepublik zu den Alliierten beschäftigt hatte, zählte für Adenauer sehr viel. Deshalb wurden ihm auch ab Oktober 1951 die Verhandlungen der Schiedsgerichtsfragen und der Reparationen übertragen.³³³

Eine weitere Schwierigkeit war, dass man Grewe innerhalb des Auswärtigen Amtes bestimmt nicht sofort vertraute, da er kein Berufsdiplomat war. Er musste sich gegenüber den Kollegen aus der früheren Wilhelm-

328 „Kurze Niederschrift über die erste Besprechung des Hauptausschusses am 12. Oktober 1951“, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

329 „[...] Adenauer and his closest advisor at the time, Herbert Blankenhorn [...]“ in: Schwarz, Hans-Peter, „Churchill and Adenauer“, Vortrag beim Churchill Colloquium, 1994, S. 6, in: MPIER, NL 7:4:20:2.

330 „[...] Adenauer and Herbert Blankenhorn, his diplomatic alter ego from 1949 to 1955 [...]“ in: Schwarz, Hans-Peter, „Churchill and Adenauer“, Vortrag beim Churchill Colloquium, 30. März 1994, in: MPIER, NL 7:4:20:2.

331 „Ein Mann des Hintergrunds, glänzend unter vier Augen, dagegen im großen Kreise eher gehemmt, ein Berater mehr als ein Redner, war Blankenhorn, ein Mann rascher Auffassungsgabe und Orientierungsfähigkeit, beweglich, wendig, wohl ohne eigene Linie, jedenfalls anpassungsfähig bis zur Illoyalität, bald ein unentbehrlicher Ratgeber des Kanzlers im unübersichtlichen Gelände der außenpolitischen ersten Phase.“ in: Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 35.

332 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 665.

333 „Kurze Niederschrift über die erste Besprechung des Hauptausschusses am 12. Oktober 1951“, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

straße als „Quereinsteiger“³³⁴ und „Neuer“ seinen Ruf erst erkämpfen.³³⁵ Diese Beziehung zwischen alteingesessenen und neuen Mitarbeitern des Auswärtigen Amts wird in *Das Amt und die Vergangenheit* folgendermassen beschrieben: „Kehrseite der Medaille war das distanzierte Verhältnis der Laufbahnbeamten zu den sogenannten Außenseitern, die als Quereinsteiger, von hinten durch die kalte Küche in den Salon geschmuggelt wurden.“³³⁶

Noch zehn Jahre später schrieb Grewe, manche Mitglieder der diplomatischen Zunft seien geneigt, einen jungen Legationsrat als Berufsdiplomaten anzuerkennen, während sie dem Außenseiter noch nach 10 oder 20 Jahren diplomatischer Praxis den Makel seiner Herkunft nicht verziehen.³³⁷

All diese Kompetenzüberschneidungen, Unschärfen und persönlichen Konkurrenzverhältnisse führten dazu, dass es nicht immer eindeutig war, wer nun die endgültigen Entscheidungen treffen sollte, umso weniger als angesichts der Tragweite des Vertrages alle Beteiligten ihre persönliche Meinung durchsetzen wollten und ihren eigenen Beitrag als besonders bedeutend erachteten.

In einem Brief an Hallstein aus dem Jahre 1952 brachte Grewe die Schwierigkeiten, die aus diesen verworrenen Kompetenzen entstanden und seine eigene Unzufriedenheit angesichts seiner mangelnden Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit zum Ausdruck:

„Ich bin im Frühjahr 1951 auf Ihr Angebot eingegangen, die Leitung der damals für die Verhandlungen vorgesehenen Delegation zu übernehmen, weil ich darin eine gewisse selbständige Funktion sah. Es lag in der Natur dieser

334 „[...] wurde das äußere Erscheinungsbild des AA bis Mitte der fünfziger Jahre durch eine Reihe von Außenseitern und Quereinsteigern geprägt, die auf Entscheidung Adenauers, zum Teil auch auf ausdrücklichen Wunsch des CDU-Fraktionsvorsitzenden Heinrich von Brentano, auf strategisch wichtige Posten gelangt waren. Neben Hallstein, Schlaue-Schöningen und Hausenstein zählten Wilhelm Grewe, Carl Carstens und Ferdinand Duckwitz zu den prominentesten Vertretern der ersten Generation von Quereinsteigern nach dem Krieg.“ in: Conze, Frei, Hayes, Zimmermann, *Das Amt*, S. 466.

335 Siehe hierzu: „Außenseiter und Laufbahnbeamte“, in: Conze, Frei, Hayes, Zimmermann, *Das Amt*, S. 511ff.

336 Ebd., S. 512.

337 Grewe, „Diplomatie als Beruf“, ohne Datum, in: MPIER, NL 7:2:4. [Entwurf für: Grewe, Wilhelm, „Diplomatie als Beruf“, in: Doehring, Karl, Grewe, Wilhelm (Hrsg.), *Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, C.H. Beck Verlag, München, 1967, 215 S., S. 9-42].

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Verhandlungen, dass sich meine Stellung dann im Herbst des Jahres stark veränderte und nicht genauer zu definieren war.“³³⁸

Sein erster Eindruck von seinem Aufgabenbereich erwies sich allerdings darin als richtig, dass er mit der Koordinierung der verschiedenen Verhandlungsstränge beschäftigt war und stets von sämtlichen Ressortvertretern über alle Aspekte der Verhandlungen informiert sein musste. Bei ihm liefen die Fäden über die Details der Verhandlungen zusammen, ihm wurde über die einzelnen Themenbereiche berichtet, und seine Aufgabe war es, zwischen diesen Themenbereichen Verbindungen und Kontinuität herzustellen.³³⁹ Bei den wichtigsten Sitzungen der verschiedenen Ressorts war er stets anwesend und zeigte sich auch immer gut von seinen Stellvertretern informiert. Der Generalvertrag war ein äußerst „umfangreiches, weit verzweigtes und kompliziertes“ Gebilde, das aus einem Hauptvertrag und mehreren sehr detaillierten Zusatzverträgen bestand.³⁴⁰ Grawe überblickte das gesamte Vertragswerk und Adenauer vertraute ihm, wenn es um die inhaltlichen Einzelheiten ging, voll und ganz. Auch für die Alliierten war er für alle Detailfragen der Hauptansprechpartner, da weder Adenauer noch Hallstein die gesamte Materie bis in alle Einzelheiten überschauten.³⁴¹ So war es auch Grawes Aufgabe, Hallstein und Adenauer auf die Treffen mit den Hohen Kommissaren vorzubereiten und sie bei Verhandlungen über alle Bereiche des Deutschlandvertrags zu unterstützen.³⁴²

Sein ursprüngliches Verständnis seiner Aufgabe war auch insofern richtig, als die meisten Vorschläge, die im deutschen Koordinierungsausschuss der Ministerien („Instruktionsausschuss“)³⁴³ besprochen wurden, von ihm

338 Brief Grawes an Hallstein, 14. November 1952, in: PA/AA, Handakte Grawe, Bd. 63.

339 Grawes Aufgabe war, „genau zu verfolgen, was in den einzelnen Untergruppen vor sich ging und welches dort der jeweilige Verhandlungsstand war.“ in: Grawe, *Rückblenden*, S. 149.

340 Grawe, *Rückblenden*, S. 149.

341 „Alle technischen Fragen der Verhandlungen seien auf deutscher Seite bei Prof. Grawe zusammengefasst worden. Es wäre zweckmäßig, wenn die alliierten Vertreter sich an Prof. Grawe wenden würden, wenn sie mit der deutschen Seite in Verbindung treten wollten.“ in: Prof. Hallstein bei der ersten Besprechung des Hauptausschusses, „Kurze Niederschrift über die erste Besprechung des Hauptausschusses am 12. Oktober 1951“, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grawe, Bd. 53.

342 Grawe, *Rückblenden*, S. 149.

343 Siehe unten, S. 290.

kamen, was es ihm erlaubte, indirekt auf die Richtlinien für die Verhandlungen Einfluss zu nehmen.

Doch es wurde ihm nie möglich, ganz ohne Mitwirkung Adenauers und Hallsteins „die Richtlinien für die Arbeit zu entwerfen“, wie er sich das ursprünglich vorgestellt und erträumt hatte.

„In manchen Fällen kam es zu einer Verhandlungsrunde zwischen Hallstein und den Stellvertretern der Hohen Kommissare, wobei es meist um höchst schwierige und komplizierte Detailfragen ging [...]. In jedem Falle stand am Schluß jeweils eine Verhandlung des Bundeskanzlers mit den Hohen Kommissaren selbst, die das Ergebnis der ‚Arbeitsebene‘ absegnen musste.“³⁴⁴

Dass die Diskussionen schließlich dennoch von Erfolg gekrönt waren, zeugt von Grewes Anpassungsfähigkeit und, wenn unbedingt nötig, auch Nachgiebigkeit: Brachte er Hallstein gegenüber auch seinen Missmut zum Ausdruck und war er auch durchaus auf seine eigene Karriere bedacht, so hatte er doch zugleich einen starken Sinn für die längerfristige Bedeutung seiner Aufgabe und versuchte deshalb, sie ungeachtet interner Schwierigkeiten, so gut wie möglich zu lösen. Er ließ Konkurrenzkämpfe nie das Gesamtergebnis in Gefahr bringen und trug Konflikte nie in der Öffentlichkeit aus. Diese Stärke machte ihn zu einem hervorragenden Mann der zweiten Reihe. Auch wenn er intern seinem Unmut durchaus Luft machte, so war es für ihn eine Frage der Ehre und Loyalität, nach außen hin stets hinter seinen Vorgesetzten zu stehen. Dies sollte sich auch in späteren Jahren, zum Beispiel beim Konflikt zwischen Adenauer und Kennedy, im Jahre 1962, immer wieder beweisen.³⁴⁵

2.3.2.1.1.2 Diplomatie und Verhandeln

Die Arbeit am Generalvertrag gab Grewe zum ersten Mal die Möglichkeit, sich auf „dem diplomatischen Parkett“ zu behaupten und erste Einblicke in die Welt der internationalen Verhandlungen zu gewinnen. Das monate-lange Feilschen um den Generalvertrag war für sein Verständnis und seine

344 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 9, in: MPIER, NL 7:2:46. [Entwurf für den Beitrag „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“ in: Loth, Wilfried, Wallace, William, Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Walter Hallstein, der vergessene Europäer?*, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 73, Europa Verlag, Bonn, 1995, 312 S., S. 57-79].

345 Siehe unten, S. 695f.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Interpretation der internationalen Beziehungen maßgeblich: Die hierbei erworbenen Kenntnisse bildeten die Grundlage für seinen späteren Verhandlungsstil als Botschafter. Seine Beobachtungen des diplomatischen Verhandeln fasste er in späteren Jahren in zahlreichen Veröffentlichungen und Vorträgen zusammen.

Auf dem Petersberg lernte er, Verhandlungen als einzige mögliche Grundlage internationaler Beziehungen und Chance für die Vermeidung von Gewalt anzusehen.³⁴⁶ Er gelangte zugleich zu der Überzeugung, dass Verhandlungen nur dann sinnvoll seien, wenn man sicher sei, damit etwas zu erreichen.³⁴⁷ Diskussionen, so Grewe, von denen man sich nichts erhoffe, solle man erst gar nicht beginnen, da sie nur zu einer politischen Niederlage führen könnten. Mit dieser Sichtweise schloss er sich Konrad Adenauer an (oder wiederholte das von ihm Gelernte), da Adenauer selbst in seinen Memoiren schrieb: „Ich habe in meinem Leben viele Dinge zu verhandeln gehabt [...], ich habe mich aber nie in Verhandlungen eingelassen, von denen ich nicht vorher mit einiger Wahrscheinlichkeit wußte, daß sie zu irgendeinem positiven Ergebnis führen könnten.“³⁴⁸

Die Voraussetzungen für die Verhandlungen für den Generalvertrag waren dieser Sichtweise nach optimal, da sowohl Deutsche als auch Alliierte sich positive Ergebnisse erhofften. Ferner bedeutete im Kontext des Generalvertrags der Sieg der einen Seite nicht unbedingt eine Niederlage für die andere Seite: Eine Rückübertragung von Teilen der deutschen Souveränität, die sich die deutsche Seite erhoffte, würde zugleich die Möglichkeit für eine deutsche Wiederbewaffnung und damit einen deutschen Beitrag zur europäischen Sicherheit geben, was den Alliierten, und bis zu einem gewissen Grad auch den Deutschen, am Herzen lag.

Obwohl die Bundesrepublik in den Verhandlungen über den Generalvertrag eine relativ schlechte Ausgangsposition hatte und wenig Forderungen stellen konnte, da die Alliierten nach wie vor die Oberste Gewalt in Deutschland ausübten, wählte Grewe eine Verhandlungsmethode, der er sein Leben lang folgen sollte. Sie beruhte darauf, stets zu viel zu verlan-

346 Grewe, „Die Schwierigkeit des Verhandelns“, Vortragsmanuskript für einen Vortrag in Kyoto, 21. Mai 1973, S. 4b, in: MPIER, NL 7:1:1:2.

347 „Wer sich zum Verhandeln entschließt, muß vorher prüfen, ob er damit seinen politischen Zielen nützen kann oder ob er ihnen schadet.“ in: Grewe, „Die Schwierigkeit des Verhandelns“, Vortragsmanuskript für einen Vortrag in Kyoto, 21. Mai 1973, S. 5, in: MPIER, NL 7:1:1:2.

348 Ebd.

gen, um dann noch Spielraum zu haben und nachgeben zu können. Wie bereits in *Ein Besetzungsstatut für Deutschland* forderte er auch dann viel, wenn er selbst nicht daran glaubte, dass seine Forderungen in vollem Umfang erfüllt werden würden.

„Die Grundregeln der Verhandlungstaktik sind jedem Geschäftsmann, ja sogar jedem anderen ‘geschäftsfähigen’ Menschen geläufig, der gelernt hat, im normalen Rechts- und Wirtschaftsverkehr seine Interessen zu wahren. Die Regeln des diplomatischen Verhandelns können nichts anderes sein als eine Verfeinerung, Systematisierung, Anpassung dieser Regeln an die besonderen Bedingungen des internationalen Verkehrs. [...] Der gleichsam ‘klassische’ Normalfall einer Verhandlung bewegt sich von den extremen Ausgangspositionen beider Seiten in Richtung auf eine Lösung zu, die etwa auf mittlerer Linie liegt. [...] man [gibt] nicht gleich zu Beginn einer Verhandlung zu erkennen, welchen Preis man äußerstenfalls zu zahlen bereit ist.“³⁴⁹

Dieses Verfahren beruhte auch auf der Erkenntnis, dass das

„Verhandlungsergebnis stets abhängig von den Positionen [ist], mit denen die Partner in die Verhandlungen eintreten, und von den Konzessionen, die sie von dieser Ausgangsposition aus machen können und machen wollen. Es ist sinnlos, ein günstiges Verhandlungsergebnis zu erwarten, wenn man sich in einer ungünstigen Ausgangslage befindet und nichts zu bieten hat.“³⁵⁰

Greve wusste bei den Verhandlungen für den Generalvertrag zwar, dass die Bundesrepublik sich in einer „ungünstigen Verhandlungslage“ befand, schaffte es aber dennoch durch seine Forderungen, eine günstigere Ausgangsposition zu schaffen, als man noch wenige Monate zuvor für möglich gehalten hatte.

Seine eigenen Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Ergebnis von Verhandlungen schätzte er, seinem Charakter gemäß, realistisch ein: „Auch ein geschickter Unterhändler kann keine Wunder vollbringen. Er kann allenfalls einen günstigen Preis erzielen für das, was er anzubieten hat [...]“³⁵¹ Genau diese Haltung machte ihn jedoch zu einem hervorragenden Vertreter der Bundesrepublik auf internationaler Ebene. Es lag nicht in seinem Wesen, um jeden Preis brillante Erfolge erzielen zu wollen, sondern er war bereit, seinen Erfolg im Verhältnis zu seiner Ausgangsposition zu messen und sich über einen „günstigen Preis“ zu freuen.

349 Ebd., S. 28.

350 Ebd., S. 6.

351 Ebd.

„Das Wichtigste an der Kunst des Verhandelns ist das Augenmaß dafür, was zu erreichen möglich und wünschenswert ist.“³⁵²

Laut Grewe hatte in internationalen Verhandlungen derjenige Erfolg, der sich in einer Position der „Stärke“ befand, womit er jedoch nicht nur militärische oder politische Stärke meinte: Für ihn bedeutete „Stärke“ in Verhandlungen beispielsweise Trümpfe, die man zum richtigen Zeitpunkt ausspielen konnte, Ausdauer, Zeit und Geduld beim Verhandeln, Manövriertfreiheit oder Unterstützung durch die Medien. Schwach war hingegen derjenige, der von der Öffentlichkeit unter Druck gesetzt wurde, oder der es sich nicht leisten konnte, Verhandlungen schlimmstenfalls scheitern zu lassen. Allgemein formuliert war laut Grewe stets derjenige, der etwas am dringendsten benötigte, in einer Schwächeposition.³⁵³ Dieser Analyse nach war die Bundesrepublik – und damit ihr Unterhändler Grewe – der schwächste Partner am Verhandlungstisch für den Generalvertrag. Trotzdem versuchte er durch präzises, beharrliches Verhandeln und besonders genaue Sachkenntnis „Stärke“ in den Verhandlungen zu gewinnen. Dass er bereit schien, die Verhandlungen schlimmstenfalls hinauszuzögern, wenn ihm ein Ergebnis nicht gefiel, wie zum Beispiel bei der Abschlussitzung der ersten Verhandlungsrunde am 3. August 1951,³⁵⁴ deutete mehr „Stärke“ an, als die Bundesrepublik tatsächlich besaß.

Wichtig für Erfolg oder Misserfolg von Verhandlungen waren laut Grewe auch die bereits erwähnten Verfahrensregeln (Ort, Zeitpunkt, Teilnehmerkreis, Tagesordnung, Ebene, Leitung der Verhandlungen), die eine Konferenz bereits im Vorfeld zum Scheitern bringen konnten (wie es bei der Pariser Viermächtekonferenz vom Frühjahr 1951 der Fall gewesen war), oder im Gegenteil erheblich zu ihrem Gelingen beitragen konnten.³⁵⁵

Sehr häufig kam, laut Grewe, der Wahl des Tagungsortes eine wichtige Rolle zu, da sie symbolisch die Machtstellung der einen oder anderen Seite widerspiegelte. Im Falle des Generalvertrages war der Petersberg eine für beide Seiten zufriedenstellende Wahl, da er einerseits als Sitz der Hohen Kommission die Machtstellung der Alliierten gegenüber Deutschland verdeutlichte und andererseits die neue Bedeutung Bonns als Hauptstadt widerspiegelte. Die Wahl von Paris als Verhandlungsort für die EVG

352 Ebd., S. 29.

353 Ebd., S. 7.

354 Siehe unten, S. 347ff.

355 Grewe, „Die Schwierigkeit des Verhandelns“, Vortragsmanuskript für einen Vortrag in Kyoto, 21. Mai 1973, S. 14, in: MPIER, NL 7:1:2.

hingegen symbolisierte klar die Führungsrolle, die Frankreich in der Europa-Armee als stärkste Militärmacht zu spielen hoffte. Wie schwierig die Wahl des Verhandlungsortes sein konnte, sollte Grewe selbst bei der Viermächtekonferenz von 1954 in Berlin feststellen: Berlin war zwar ein guter Kompromiss, da es von allen Vier Mächten besetzt war, doch aus Gründen der Gleichberechtigung musste abwechselnd im Ost-Sektor und in den West-Sektoren der Stadt getagt werden.³⁵⁶

Auch die Wahl des Verhandlungsführers war nach Ansicht Grewes ausschlaggebend :

„Die Auswahl eines Delegationsleiters ist jedoch immer ein hochpolitischer Akt, bei dem jede Regierung entsprechende Rücksichten zu nehmen hat. Wenn man an einer konstruktiven Verhandlung in einem günstigen Klima interessiert ist, wird man nach Möglichkeit eine Person wählen, die bei dem Verhandlungspartner Achtung und Vertrauen genießt. In anderen Fällen dagegen lässt die Wahl der Persönlichkeit darauf schließen, daß man hart verhandeln will.“³⁵⁷

Im Fall des Generalvertrags kam es weniger darauf an, einen den Alliierten bereits bekannten Verhandlungspartner zu wählen, als darauf, jemanden vorzuschlagen, der nicht aus der Zeit des Nationalsozialismus als vorbelastet galt. Da Hallstein und Adenauer selbst eine wichtige Rolle spielen wollten, war es nicht nötig, eine berühmte Persönlichkeit zu berufen, sondern vielmehr, einen fähigen Völkerrechtler, der aus Sicht der Alliierten unbescholtener war. Grewe, als jüngerer Professor des Rechts, schien deshalb eine gute Wahl: Sie signalisierte, dass man sich jenseits aller politischen Implikationen sorgfältig mit den fachlichen Aspekten auseinandersetzen wollte und die Verhandlungen so ernst nahm, dass man dafür einen Rechtsexperten berief. Gleichzeitig zeigte die Wahl Grewes, dass man sich darauf vorbereitete, sachlich die eigenen Interessen zu verteidigen – dass man sich also auf Verhandlungen mit gleichberechtigten Partnern einstellte, und dass man sich nicht mit einseitig aufoktroyierten Entscheidungen zufrieden geben würde.

Nicht zu unterschätzen war nach Meinung Grewes auch die Ebene, auf der sich die Verhandlungen abspielten. In seinen Schriften aus den Sechziger Jahren hob er eine Tendenz zur „Konferenzdiplomatie“ hervor, die immer stärker dazu führe, dass Minister die Rolle des Diplomaten über-

356 Ebd., S. 16.

357 Ebd., S. 23.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

nähmen – was auch zur Konsequenz habe, dass internationale Verhandlungen immer weniger sorgfältig vorbereitet würden.³⁵⁸

Als positives Gegenbeispiel sah er den „Deutschlandvertrag“, ein wohl durchdachtes Vertragswerk, bei dem auf zahlreichen Verhandlungsebenen alle Detailfragen von Experten abgeklärt wurden. Lediglich politische Grundsatzfragen wurden von Adenauer und den Hohen Kommissaren entschieden, die ihrerseits aufgrund häufiger Treffen ausgezeichnet mit der Materie vertraut waren. Erst nachdem man sich in monatelanger Detailarbeit auf ein kohärentes Vertragswerk geeinigt hatte, befassten sich die Regierungschefs mit dem Text.

Dadurch vermied man die Nachteile der großen Konferenzen zwischen Staats- und Regierungschefs, die laut Grewe zu stark von Massenmedien, Innenpolitik und Zeitdruck geprägt seien, um zu fruchtbaren Verhandlungen führen zu können. „Wenn [diese Konferenzen] mehr erstreben, als die feierliche Beendigung von Verhandlungen, die auf einer anderen Ebene bereits zum Erfolg geführt haben, führen sie selten zu positiven Ergebnissen.“³⁵⁹

Schließlich hing das Gelingen von Verhandlungen für Grewe davon ab, dass ein Ergebnis erzielt wurde, mit dem beide Seiten auf lange Sicht zufrieden sein konnten.³⁶⁰ Auch diese Analyse beruhte wohl auf seinen Beobachtungen der Entwicklung des Generalvertrags: Von Anfang an hatte sich die französische Assemblée Nationale den Verhandlungen gegenüber skeptisch und schließlich mit dem Ergebnis unzufrieden gezeigt. So war es kaum erstaunlich, dass letzten Endes auch die Abstimmung über die EVG im französischen Parlament scheitern sollte.³⁶¹

Interessante Ausführungen machte Grewe auch zur „Sprache der Diplomatie“, die für einen Verhandlungsführer seines Erachtens eine besonders wichtige Rolle spiele. Die Nuancierung des Ausdrucks, das Verfassen klarer Berichte, sowie ein genaues Verständnis der Wortwahl des Gesprächspartners seien unerlässlich für das Gelingen internationaler Verhandlungen.

358 Grewe, „Diplomatie als Beruf“, ohne Datum, in: MPIER, NL 7:2:4. [Entwurf für: Grewe, Wilhelm, „Diplomatie als Beruf“, in: Doehring, Karl, Grewe, Wilhelm (Hrsg.), *Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, C.H. Beck Verlag, München, 1967, 215 S., S. 9-42].

359 Grewe, „Die Schwierigkeit des Verhandelns“, Vortragsmanuskript für einen Vortrag in Kyoto, 21. Mai 1973, S. 24, in: MPIER, NL 7:1:2.

360 Ebd., S. 30.

361 Siehe unten, S. 616.

gen.³⁶² Deshalb sei die Kenntnis von Fremdsprachen für einen Diplomaten eine Grundvoraussetzung.³⁶³

Der diplomatische Sprachstil – wobei mit „diplomatisch“ sowohl zwischenstaatliche Verhandlungen, als auch Noten, Reden oder Erklärungen gemeint waren – zeichne sich vor allem durch „seine knappe, sachliche, höfliche und gemäßigte Ausdrucksweise und seine eigentlich ver-schlüsselte Andeutung der eigenen Absichten und Reaktionen“ aus.³⁶⁴ Dadurch sei die Möglichkeit gegeben, sich gegenseitig Warnsignale zukommen zu lassen, ohne diese Warnungen offen und direkt aussprechen zu müssen. So sei es den verschiedenen Partnern möglich, ohne Gesichtsverlust Rückzieher zu machen.³⁶⁵ Grewe gab eine kurze Liste von Wörtern an, die es nach Möglichkeit in Verhandlungen zu vermeiden gelte, da ihre Verwendung eine eventuelle Rückzugsstrategie erschwere: „niemals“, „immer“, „unmöglich“ seien im diplomatischen Umgang durch vagere Ausdrücke wie „selten“, „häufig“, oder „schwierig“ zu ersetzen.³⁶⁶

Dieser gemäßigte Sprachstil sei auch angebracht, um dem Gegner möglichst wenig Angriffsfläche zu bieten. Deshalb beriefe man sich bei Kritik an den Vorschlägen der Gegenseite oft auf Stimmen, auf die man selbst keinen oder nur geringen Einfluss habe, wie zum Beispiel die Opposition im eigenen Land, die Presse oder einfach die öffentliche Meinung.³⁶⁷ Diese Taktik wandten die deutschen Verhandlungsführer immer wieder mit Erfolg an: Gingene ihnen die Vorschläge der Alliierten nicht weit genug, so verwiesen sie oft auf die SPD, die für sowjetische Vorschläge anfällig sei, oder auf die öffentliche Meinung, die sich deutlich gegen eine Wiederbewaffnung ausspreche. So konnte man die Alliierten immer wieder davon überzeugen, Zugeständnisse zu machen.

Grewe zufolge hatte die diplomatische Wortwahl auch direkte politische Implikationen, da bestimmte Ausdrücke das Unterbewusstsein der Massen – und damit ihr politisches Denken – beeinflussten. Dabei hatte die sowjetische Propaganda einen besonderen Stellenwert, da sie Begriffe benutzte, deren Sinn sie bewusst verschob: Als Beispiel nannte Grewe das Wort „demokratisch“, das auf die Ostblock-Staaten angewandt eine völlig

362 Grewe, *Die Sprache der Diplomatie*, S. 5.

363 Ebd., S. 7.

364 Ebd., S. 20.

365 Ebd., S. 27 und 30.

366 Ebd., S. 28.

367 Ebd., S. 27.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

andere Bedeutung erlangt habe als im Westen, was jedoch in der westlichen Öffentlichkeit nicht immer verstanden werde.³⁶⁸

Ganz anders als der diplomatische Sprachgebrauch gegenüber anderen Staaten sei der Sprachgebrauch bei internen Beratungen vor oder während der Verhandlungen. Wo die diplomatische Sprache stets versuche, sich diverse Möglichkeiten offenzuhalten, sei die Sprache bei internen Beratungen, bei Diskussionen im Kabinett, in internen Arbeitspapieren oder Berichten an die eigene Regierung im Gegenteil darauf angelegt, so präzise wie möglich zu sein: „Je vertraulicher und enger der Kreis der Beratung ist, umso ungeschützter kann und muß gesprochen werden.“³⁶⁹ Dieser Unterschied ist in Grewes Berichten an Adenauer und Hallstein zu bemerken, sowie in den Mitschriften der Besprechungen des Instruktionsausschusses.

Greve unterschied auch zwischen verschiedenen diplomatischen Ausdrucksformen, die eine unterschiedliche Sprache erforderten. Während ein Vertrag grundsätzlich Präzision anstrebe, bediene sich das Communiqué eher vager Formulierungen und schwelge in Allgemeinplätzen.³⁷⁰ Außerdem sei allein dem Vertrag eine längere Gültigkeitsdauer zugedacht, während das Communiqué nur eine Art Momentaufnahme des Standes der Verhandlungen sei. Vertrag und Communiqué würden von verschiedenen Verhandlungspartnern gemeinsam vereinbart, während Noten, Erklärungen oder Interviews einseitige Stellungnahmen darstellten.

Grewes Kenntnis all dieser subtilen Konventionen, die auf seine Tätigkeit als Delegationsleiter der Delegation für die Ablösung des Besatzungsstatuts zurückgingen, halfen ihm in seinen späteren Jahren als Botschafter, sich im komplizierten und geschlossenen Milieu der internationalen Vertreter schnell zurechtzufinden und die Bundesrepublik an Spitzenbotschafterposten zu vertreten. Die Jahre 1951-52 waren es auch, die ihn den Beruf des Diplomaten kennen und lieben lehrten.

2.3.2.1.2 Deutsche Delegation: ständige Mitarbeiter

Die deutsche Delegation, die Grewe nun leiten sollte, trug den etwas pomposen Namen „Delegation für die Ablösung des Besatzungsstatuts“. Diese

368 Ebd., S. 18.

369 Ebd., S. 36.

370 Ebd., S. 40.

Bezeichnung brachte bereits das Hauptziel der deutschen Verhandlungsführer deutlich zum Ausdruck, auch wenn die Alliierten in ihren 39 Punkten zu verstehen gegeben hatten, dass eine völlige Ablösung der Besatzungsstatuts nicht in ihrem Sinne war. Der umständlich klingende Name hatte also durchaus politische Bedeutung.

War Grewe 1951 noch gänzlich ohne Erfahrung und machte er damals seine „ersten Schritte auf dem diplomatischen“ Parkett, so lernte er schnell dazu. 1959 beschrieb ihn die Norddeutsche Zeitung Hannover als „glänzenden Gesellschafter“ auf diplomatischen Empfängen. Rasch und sicher hatte er in den Jahren des Verhandelns mit den Alliierten auch diesen Aspekt von Konferenzen, der vermutlich dem nüchternen und manchmal etwas spröden Menschen zunächst nicht so sehr lag, zu meistern gelernt.³⁷¹ Das machte ihn jedoch noch lange nicht zu einem „Cocktail-Diplomaten“.³⁷² Seine Worte waren stets wohlüberlegt, und seine bedächtige Art trug ihm Achtung ein.

Grewes Stellvertreter wurde Gustav von Schmoller, Leiter des Tübinger Instituts für Besatzungsfragen, der bereits bei den deutschen Vorbereitungen eine maßgebliche Rolle gespielt hatte. Da er bereits seit Februar 1951 den von Blankenhorn eingesetzten Arbeitskreis für die mit der Ablösung des Bestatzungsstatuts verbundenen Fragen leitete, war er mit der Materie völlig vertraut, als die Verhandlungen begannen.

Die Zusammensetzung der Delegation spiegelte die Kontakte ihrer beiden Leiter wider: die deutsche Arbeitsgruppe bestand vor allem aus einigen Mitarbeitern des Tübinger Instituts für Besatzungsfragen (darunter

371 „Der Hamburger Kaufmannsohn liebt das Rauchen aus Shagpfeife und gilt als glänzender Gesellschafter, einer Fähigkeit, die er allerdings vorwiegend auf diplomatischen Empfängen und wenig im Kreise seiner fünfköpfigen Familie demonstrieren kann.“ in: „Wilhelm Grewe“, Rubrik: „Unsere menschliche Skizze“, in: *Norddeutsche Zeitung Hannover*, 14. Mai 1959. Auch seine Tochter, Frau Prof. Dr. Constance Grewe, hob in ihrer Beschreibung ihres Vaters sein beinahe britisches Understatement, seine ironische Distanz, das Pfeiferauchen, und eine Kombination aus innerer Verschlossenheit und äußerem Charme hervor. Er habe ein zwiespältiges Verhältnis zu seiner Rolle als Botschafter gehabt: Einerseits seien ihm die zahlreichen gesellschaftlichen Verpflichtungen oft lästig gewesen, andererseits habe er es jedoch genossen, in Gesellschaft zu glänzen. Gespräch mit Frau Prof. Dr. Constance Grewe am 21. Juli 2015 in Paris.

372 „Der wortkarge Professor ist kein Cocktail-Diplomat. Im NATO-Rat sprach er stets nur dann, wenn er auch etwas zu sagen hatte – um so aufmerksamer hörten die Partner die deutsche Stimme.“ in: „Grewe: Ein Mann der ersten Stunde“, in: *Weser Kurier*, 23. März 1971.

Dr. Achim Tobler und die Grewe „bereits aus Berliner Jahren bekannte“ Frau Dr. Hedwig Maier)³⁷³ und aus Jungakademikern aus Freiburg (Grewe erwähnt Herbert Dreher,³⁷⁴ Dirk Oncken,³⁷⁵ Hans Kutscher,³⁷⁶ Ivo Schwarz,³⁷⁷ Dietrich Schäfer,³⁷⁸ Christian Determann³⁷⁹ und „Walter von

-
- 373 Frau Dr. Hedwig Maier kannte Grewe aus der bereits erwähnten Gruppe von Juristen (Vgl. oben, S. 92f.), die sich vor dem 20. Juli 1944 regelmäßig unter Veits Führung zum intellektuellen Widerstand und zum Nachdenken über die Zukunft Deutschlands trafen: „Zwei Damen, beide Juristinnen, gehörten zu diesem Kreise: Hedwig Maier, die Frau des anfangs erwähnten Georg Maier, später eine tragende Säule des Tübinger Instituts für Besatzungsfragen und schließlich Landgerichtsrätin in Tübingen [...]“, sowie Grewes erste Frau, Marianne. Vgl. Grewe, Tischrede, 28. Oktober 1983, in: MPIER, NL 7:1:7:5.
- 374 Herbert Dreher, Jahrgang 1916, studierte in Freiburg i. Br. Rechtswissenschaften und promovierte 1950. Er begann seine Diplomatenlaufbahn als Mitglied der Delegation zur Ablösung des Besatzungsstatuts und trat 1952 in das Auswärtige Amt ein. Anschließend gehörte er der Botschaft in Teheran als Gesandtschaftsrat an. Von 1955-60 war er dann wieder in der Bonner Zentrale tätig. Während Grewes Botschafterzeit in Washington war er dessen Rechts- und Konsularreferent, 1963 wurde er der Botschaft in Brüssel zugeteilt. Ab 1966 war er wieder im Auswärtigen Amt in Bonn tätig, ab 1972 als Ministerialdirigent in der Rechtsabteilung. Im September 1976 wurde er Botschafter der Bundesrepublik in den Niederlanden.
- 375 Dirk Oncken studierte schon in Berlin und Göttingen bei Grewe. Ab 1953 leitete er das Referat „Wiedervereinigung Deutschlands“ im Auswärtigen Amt. Er wurde 1966 Grewes Stellvertreter bei der NATO, dann Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt. Von 1972-1977 war er Botschafter in Athen, von 1977-1979 Botschafter in Neu Delhi und schließlich bis 1984 Botschafter in Ankara.
- 376 Kutscher war ein Studienfreund Grewes aus Freiburg. Er wurde zusammen mit Grewe Assistent bei Forsthoff in Hamburg und Königsberg und promovierte 1938 bei Forsthoff, später Bundesverfassungsrichter und Präsident des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg. Auch fachlich blieben sich die beiden Studienfreunde nahe: Kutscher gab 1952 einen Kommentar zum Bonner Vertrag heraus, zu dem Grewe eine Einleitung schrieb: Kutscher, Hans, *Bonner Vertrag. Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten nebst Zusatzvereinbarungen und Briefwechsel*, C.H. Beck Verlag, München und Berlin, 1952, 308 S.
- 377 Später Direktor der Rechtsabteilung der Europäischen Kommission.
- 378 Später Syndikus bei BASF und Bosch.
- 379 Christian Determann war langjähriger Assistent Grewes in Freiburg. Auch nach dessen Weggang war er weiterhin an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät in Freiburg tätig.

Marschall“³⁸⁰ – dessen Name eigentlich Walther Freiherr Marschall von Bieberstein war). Da die Delegation schnellstmöglich zusammengestellt werden musste, begleitete Grewe eine Reihe seiner Freiburger Assistenten und Studenten nach Bonn, wo sie zunächst nur „Grewes Kindergarten“ genannt wurden. Grewe betonte in seinen Memoiren jedoch voller Stolz, dass es ihnen schnell gelang, sich Respekt zu verschaffen.³⁸¹

Dieser ständige Stab wurde durch Vertreter der einzelnen Ministerien ergänzt: So stießen Herbert Dittmann³⁸² und Gerrit von Haeften³⁸³ vom Auswärtigen Amt, Hans Ulrich Granow³⁸⁴ und Martin Weise³⁸⁵ vom Bundesministerium der Finanzen, Arnold Köttgen³⁸⁶ vom Bundesministerium

380 Walther Freiherr Marschall von Bieberstein wurde später Leiter des Völkerrechtsreferats im Auswärtigen Amt und Botschafter in Bangladesch (1979-1985) und Myanmar (1985-1995). Er verfasste eine Dissertation zum Thema: *Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung beider deutscher Regierungen* (1958).

381 Grewe, *Rückblenden*, S. 132.

382 Damals Leiter der Personalabteilung. „Nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg und Münster (1921-24) und der Promotion (1927) war Dittmann, Sohn eines Brauereibesitzers, 1927/28 als Gerichtsassessor im Justizdienst tätig, bevor er in Berlin in das Auswärtige Amt eintrat. 1933-35 Legationssekretär an der deutschen Botschaft in Moskau, war er, seit 1937 Mitglied der NSDAP, 1936-38 Vizekonsul in Jerusalem, 1939 Legationsrat in der Personalabteilung des Auswärtigen Amtes. 1940/41 Gesandtschaftsrat in Teheran, dann erneut in der Personalabteilung des Auswärtigen Amtes, war D. 1943/44 Generalkonsul in Izmir. 1944/45 war D. in der Türkei, 1945/46 in Deutschland interniert. 1946-49 als Richter in Dortmund und Hamm, danach im Auswärtigen Amt in Bonn tätig, wurde er 1953 Generalkonsul in Hongkong, anschließend Unterstaatssekretär im Auswärtigen Amt, 1959 Botschafter in Rio de Janeiro und 1962 Botschafter in Tokio“ in: Deutsche Biographische Enzyklopädie Online, Stichwort „Dittmann, Herbert“.

383 Seit 2. Februar 1952 Vortragender Legationsrat, später Leiter der Rechtsabteilung (bis 1964).

384 Seit 1951 Ministerialrat im Finanzministerium, 1953-1958 Generalkonsul in Singapur, ab 1958 Botschafter in Malaysia, Südafrika und in Stockholm, wo er 1964 verstarb.

385 Damals Ministerialrat in der Unterabteilung „Bund und Länder“ des Bundesministeriums der Finanzen, 1955 wurde er zum Ministerialdirigenten ernannt (1955-1966).

386 Damals Leiter des Referats Verfassungsangelegenheiten. Ab 1952 war er an der Universität Göttingen tätig (er war bereits vor 1945 Spezialist für Verwaltungsrecht, und veröffentlichte weiterhin auf diesem Gebiet).

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

des Inneren, Wilhelm von Grolman³⁸⁷ vom Bundesministerium der Justiz, Georg Vogel³⁸⁸ vom Bundesministerium für Angelegenheiten des Marshallplans, Franz Walter³⁸⁹ vom Bundesministerium für Wirtschaft und Heinrich Frahm³⁹⁰ von der Dienststelle Blank zur Delegation dazu.³⁹¹

Erich Kaufmann, völkerrechtlicher Rechtsberater des Bundeskanzleramtes, war mit dem Sachgebiet Reparationen und Restitutionen beauftragt. Das Verhältnis zwischen Grewe und Kaufmann war im besten Falle zwiespältig und gespannt.³⁹² Grewe empfand, seinen eigenen Aussagen zufolge, zunächst große Bewunderung für Kaufmann, den er als „Senior [s]eines akademischen Fachgebietes verehrt[e]“. Nachdem sie früher eine sehr enge persönliche Beziehung gehabt hatten (Kaufmann hatte sich sogar für eine Berufung Grewes als seinem Nachfolger auf dem Lehrstuhl für Völkerrecht in München eingesetzt), änderte sich dies nach Grewes Eintreffen in Bonn von Grund auf. Grewe führte dies darauf zurück, dass Kaufmann der Meinung gewesen sei, die Leitung der Delegation hätte ihm zugestanden, und Grewe hätte sich in sein Gebiet „eingeschlichen“.³⁹³ Kaufmann hatte sich bereits länger mit der erstrebten Ablösung des Besetzungsstatuts beschäftigt und hatte beispielsweise den bereits erwähnten Entwurf für eine gemeinsame Erklärung der Alliierten zur Ablösung des Besetzungsstatuts verfasst. Vielleicht hatte er deswegen fest mit der Stelle gerechnet, die schließlich Grewe erhielt. Bereits in seinem Zusageschreiben an Hallstein erklärte Grewe sich bereit, die Leitung der Delegation zu

387 Von Grolman war 1936-1945 im Auswärtigen Dienst angestellt (April 1945 Gesandtschaftsrat I. Klasse), 1945-1950 freiberuflich tätig, 1950-1953 war er Ministerialrat im Bundesministerium der Justiz, 1953-1959 war er im Auswärtigen Amt tätig (1955 Ministerialdirigent), 1959-1962 war er Generalkonsul in Istanbul.

388 Ministerialrat im Bundesministerium für Angelegenheiten des Marshall-Plans und Mitglied der Delegation der Bundesrepublik Deutschland für Auslandsschulden, ab November 1952 Ministerialdirigent.

389 Damals Ministerialrat, ab 1952 Ministerialdirigent, 1957-1963 Leiter der Zentralabteilung im Bundesministerium für Wirtschaft, 1963 Staatssekretär.

390 Damals Regierungsrat in der Dienststelle Blank.

391 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 74.

392 Frau Prof. Dr. Constance Grewe sprach sogar von „Feindschaft“ zwischen ihrem Vater und Erich Kaufmann. Gespräch mit Frau Prof. Dr. Constance Grewe am 21. Juli 2015 in Paris.

393 Grewe, *Rückblenden*, S. 135.

übernehmen, „vorausgesetzt dass es Ihnen gelingt, mit Erich Kaufmann zu einem Einvernehmen über meine Beauftragung zu gelangen.“³⁹⁴

Greve war über Kaufmanns Reaktion sehr verstimmt und rechnete in seinen Memoiren erstaunlich bissig mit ihm ab. Er warf ihm seinen „Platzhirsch-Instinkt“ vor und erwähnte, dass „andere, die [Kaufmann] besser und länger kannten“, ihm erzählt hätten, Ähnliches habe sich auch schon in der Zeit der Weimarer Republik zugetragen. Auch in späteren Artikeln kam der sonst so nüchterne Grewe immer wieder auf Kaufmanns „Platzhirsch-Instinkt“ zurück.³⁹⁵

Der zwischen beiden entbrannte Konkurrenzkampf hinderte sie jedoch bemerkenswerterweise nicht daran, für den Deutschlandvertrag alles in allem kollegial zusammenzuarbeiten und die Sachkenntnis des anderen zu schätzen, doch ansonsten gingen sie sich intelligenterweise so weit wie möglich aus dem Weg.

Auch die logistischen Umstände waren für die Delegation eine Belastung, die als so störend empfunden wurde, dass Grewe sie noch ein Vierteljahrhundert später in seinen Memoiren des Längerem schilderte: Da in Bonn die Gebäude knapp waren, kam die Delegation im alten Bonner Zollamt in der Husarenstraße unter, was eine räumliche Entfernung zum

394 Grewe, Brief an Hallstein, 3. April 1951, in: PA/AA, NL Hallstein, Bd. 7.

395 In einem Artikel über verschiedene deutsche Völkerrechtsexperten äußerte sich Grewe zwar durchaus lobend über Kaufmanns Fähigkeiten, erwähnte aber zugleich noch einmal dessen „Platzhirsch-Instinkt“: „Verstrickungen mit dem Dritten Reich und seinen Machthabern kamen nicht in Frage für eine dritte prominente Figur der deutschen Völkerrechtswissenschaft, die schon vor dem Ersten Weltkrieg, dann in der Zwischenkriegszeit und wiederum in der Nachkriegszeit nach 1945 auf der internationalen Bühne eine Rolle gespielt hatte: für Erich Kaufmann. Er hatte seiner Abstammung wegen 1938 emigrieren müssen, und es war ihm gelungen, während des Krieges in den deutsch besetzten Niederlanden zu überleben. Vor 1914 hatte er in der Wissenschaft einen Namen als einer, der der deutschen Staatsrechtslehre methodisch neue Anstöße gegeben hatte. In der Zwischenkriegszeit wurde er Völkerrechtsberater des Auswärtigen Amtes und vertrat die Reichsregierung in Prozessen vor dem Haager Gerichtshof – was ihn bald international bekannt machte. Schon bald nach Kriegsende nach Deutschland zurückgekehrt, wurde er wieder Völkerrechtsberater der Bundesregierung. Am Deutschlandvertrag wirkte er als Unterhändler für einige spezielle Verhandlungsgruppen mit. Aber er erlangte nicht wieder die einzigartige Stellung, die er in der Weimarer Republik gehabt hatte. Das hing damit zusammen, daß er auf diesem Felde nicht mehr allein war – was seinen ohnehin angeborenen ‚Platzhirsch-Instinkt‘ verstärkte. Unsere freundschaftlichen Beziehungen sind daran zu Bruch gegangen.“ in: Grewe, „Risikante Karrieren“, in: FAZ, 10. Juli 1993.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Bundeskanzleramt und zum Auswärtigen Amt bedeutete, die umso schwerer zu überwinden war, als die Delegation nur über ein einziges Auto, einen VW-Käfer, verfügte...³⁹⁶ Erst etwas später zog die Delegation in die Koblenzer Straße ins Museum König um, wo sie, „durch Kunststoffwände von den ausgestopften Dinosauriern des Museums getrennt“, ihre Arbeit fortführte.³⁹⁷

2.3.2.1.3 Instruktionsausschuss

Die Delegation war Teil des kurz zuvor errichteten Auswärtigen Amts: Grewe musste seine Antworten also vor allem mit Hallstein und Blankenhorn koordinieren. (Dasselbe bewährte Trio sollte im Übrigen 1954 bei der Vorbereitung der Pariser Verträge erneut mit Erfolg zusammenarbeiten.)³⁹⁸

Es wurde ein interner Ausschuss zur Vorbereitung der deutsch-alliierten Besprechungen für den Generalvertrag gebildet, der „Instruktionsausschuss für Fragen der Ablösung des Besatzungsstatuts“, der aus „sechs bis zehn Experten“ bestand und der die Delegation bei schwierigen (und oft politischen) Entscheidungen unterstützen sollte und Grewe Weisungen für die Verhandlungsführung erteilte.³⁹⁹ Es gab keine regelmäßigen, im Voraus festgelegten Sitzungen, sondern es handelte sich eher um einen ad hoc Ausschuss. Meist traf sich der Instruktionsausschuss unmittelbar im Anschluss an die Verhandlungen mit den Alliierten:

„Was ich – mit den politischen und juristischen Experten der Alliierten Hohen Kommission – aushandelte, legte ich am Abend jedes Verhandlungstages dem Staatssekretär – Hallstein – und einem kleinen Expertenkreis (dem sogenann-

396 Grewe, *Rückblenden*, S. 132f.

397 Ebd., S. 133. Carlo Schmid beschrieb die Eröffnung des Parlamentarischen Rates im Museum König ähnlich: „Wohl kaum hat je ein Staatsakt, der eine neue Phase der Geschichte eines großen Volkes einleiten sollte, in so skurriler Umgebung stattgefunden. In der Halle dieses in mächtigen Quadern hochgeführten Gebäudes standen wir unter den Länderfahnen – rings umgeben von ausgestopftem Getier aus aller Welt. Unter den Bären, Schimpansen, Gorillas und anderen Exemplaren exotischer Tierwelt kamen wir uns ein wenig verloren vor.“ in: Schmid, Carlo, *Gesammelte Erinnerungen*, Scherz Verlag, Bern, München, Wien, 1979, 868 S., S. 357.

398 Siehe unten, S. 639ff.

399 Ebd., S. 130f.

ten ‚Instruktionsausschuß‘) vor, der davon Kenntnis nahm, kritisierte, Gegenvorschläge formulierte, Ergänzungen forderte.“⁴⁰⁰

Greve beurteilte dieses Gremium im Nachhinein als „außerordentlich wichtig und wertvoll“ und als „ein hervorragendes Beispiel produktiven Teamworks“,⁴⁰¹ da der Instruktionsausschuss in der Praxis auch bei Detailfragen seine Meinung abgab und es Grewe ermöglichte, „in einer Vertragsformulierung versteckte Fallstricke, Abgründe, Sackgassen rasch zu entdecken und zu eliminieren.“⁴⁰²

Den Vorsitz führte Hallstein, in dessen Büro im Palais Schaumburg auch die Besprechungen stattfanden – manchmal bis in die späte Nacht.⁴⁰³ Weitere Mitglieder des Ausschusses waren, je nach behandeltem Thema, Herbert Blankenhorn,⁴⁰⁴ Heinz von Trützschler,⁴⁰⁵ Hermann Mosler,⁴⁰⁶ Erich Kaufmann,⁴⁰⁷ Carl Friedrich Ophüls,⁴⁰⁸ Walter Römer,⁴⁰⁹ Gustav von Schmoller⁴¹⁰ und Ludwig Kattenstroth.⁴¹¹

400 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 9, in: MPIER, NL 7:2:46.

401 Grewe, *Rückblenden*, S. 130f.

402 Ebd., S. 131.

403 Grewe, *Rückblenden*, S. 131.

404 Damals Ministerialdirektor und Leiter der politischen Abteilung im Auswärtigen Amt. Zur Biographie Blankenhorns, siehe: Ramscheid, Birgit, *Herbert Blankenhorn (1904-1991). Adenauers außenpolitischer Berater*, Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Bd. 49, Droste Verlag, Düsseldorf, 2006, 460 S.

405 Damals stellvertretender Leiter der politischen Abteilung, später Leiter der Kulturabteilung und Botschafter in Karachi und Dublin.

406 Damals Leiter der Rechtsabteilung, später Direktor des Max-Planck-Instituts für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht und Richter am Internationalen Gerichtshof in Den Haag.

407 Damals Rechtsberater des Auswärtigen Amtes. Für Grewes Beziehung zu Kaufmann, siehe oben, S. 288.

408 Damals Sachverständiger der Delegation für die Ablösung des Besetzungsstatuts, Honorarprofessor für internationales und anglo-amerikanisches Recht an der Universität Frankfurt a.M., 1949-52 Leiter des Völkerrechtsreferats im Bundesjustizministerium, später Botschafter in Brüssel und bei der EG.

409 Damals Ministerialdirektor im Justizministerium.

410 Damals Grewes Stellvertreter und Leiter des Instituts für Besetzungsfragen in Tübingen, später Generalkonsul in Istanbul und Botschafter in Stockholm.

411 Damals Ministerialdirektor im Wirtschaftsministerium und später Staatssekretär im Arbeitsministerium.

Die Tagungen fanden zunächst alle ein bis zwei Wochen statt, in den arbeitsintensiven Monaten um die Jahreswende 1951-1952 sogar häufiger, wenn die Situation es erforderte.

2.3.2.1.4 Hallstein

Zu Hallstein baute Grawe eine berufliche Beziehung auf, die – getragen von gegenseitigem Respekt – über die Jahre hinweg eine äußerst gute Zusammenarbeit der beiden Rechtsprofessoren ermöglichte.

Umso erstaunlicher ist es, wie wenig Grawes Unterlagen Aufschluss über ihre persönlichen Beziehungen geben. Die Akten enthalten weder persönliche Briefe noch Bemerkungen zu Hallsteins Charakter – nicht einmal im Vorbereitungsmaterial zu *Rückblenden*, wo man dies am ehesten hätte vermuten können, finden sich persönliche Notizen über ihn.⁴¹²

Grawe schätzte Hallsteins Arbeitsweise sehr: Er beschrieb Hallsteins Arbeit als „gewissenhaft“ und „gründlich“ und hob besonders lobend hervor, dass Hallstein, wie im Übrigen er selbst, auch schwierigen Detailfragen seine ganze Aufmerksamkeit widmete.⁴¹³ Beide waren stets ausgezeichnet vorbereitet, so dass ihre Besprechungen zügig vorangingen und die Zusammenarbeit einfach und angenehm war.

Hallsteins Arbeitsmethode war derjenigen Grawes sehr ähnlich: Beide waren durch ihre juristische Ausbildung und Tätigkeit geprägt, so dass es ihnen leicht fiel, sich in den Denk- und Argumentationsstil des anderen hineinzuversetzen. Das spielte bei den Verhandlungen für den Deutschlandvertrag eine besonders wichtige Rolle, wenn Hallstein mit den Vertretern der Hohen Kommissare zusammenkam, um schwierige Punkte, auf die man sich auf der „Arbeitsebene“ nicht einigen konnte, zu erläutern. Meist musste er den deutschen Ansatz anhand von Grawes Vorlagen und Argumentationspunkten verteidigen und juristische und politische Sachverhalte überzeugend darstellen, obwohl er an den Vorverhandlungen nicht selbst teilgenommen hatte. Diese Arbeitsteilung bewährte sich so gut, dass die beiden sie bis in die Jahre beibehielten, in denen Grawe

412 Frau Prof. Dr. Constance Grawe bestätigte die Verschlossenheit und Diskretion ihres Vaters, der persönlichen Gefühlen fast nie Ausdruck gegeben habe. Gespräch mit Frau Prof. Dr. Constance Grawe am 21. Juli 2015 in Paris.

413 Grawe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 9, in: MPIER, NL 7:2:46.

bereits als Leiter der politischen Abteilung im Auswärtigen Amt tätig war. Aus Anlass des Staatsbesuches Adenauers 1955 in Moskau, an dem Hallstein und Grewe teilnahmen, schrieb Grewe zum Beispiel: „Es gab dabei wieder eine Arbeitsteilung zwischen uns: Die Formulierung der Vorbehalte stammte von mir; nach außen vertreten hat er [Hallstein] sie.“⁴¹⁴

Hallsteins und Grewes Arbeitsansatz unterschied sich grundlegend von demjenigen Blankenhorns (der dem Adenauerschen viel näher war):⁴¹⁵ Während Blankenhorn nach politisch durchsetzbaren Lösungen suchte, ging es Grewe und Hallstein darum, Deutschlands Rechte auch langfristig juristisch zu verankern. Da dies besonders in den Anfangsjahren der Bundesrepublik unverzichtbar war, ergänzten die beiden Juristen die Politiker hervorragend: „Adenauer braucht beide [Hallstein und Blankenhorn], betrachtet es als Vorteil, zwei Mitarbeiter von unterschiedlichem Temperament und auch von unterschiedlicher Denkweise in seiner Nähe zu haben.“⁴¹⁶

Hallsteins Rolle innerhalb des Auswärtigen Amts war aus Grewes Sicht besonders in der Aufbauphase des Amts entscheidend: „de[r] erste[] Staatssekretär[] des Auswärtigen Amts, der in dieser Stellung Architekt und Baumeister des nach Krieg und Besatzung neu aufzubauenden diplomatischen Dienstes und seiner Zentrale war [...]“⁴¹⁷ Diese Beurteilung von Hallsteins Aufgabe wird im Übrigen von Arnulf Baring geteilt: „Hallstein war und blieb der erfolgreichste unter den deutschen Professoren der Rechtswissenschaft, die im Dienste des ersten Bundeskanzlers seine außenpolitischen Erfolge weitgehend ermöglichen sollten.“⁴¹⁸

Hallsteins besonderes Interesse an Europa und den Möglichkeiten europäischer Zusammenarbeit machte ihn zu einem überaus geeigneten Delegierten für die Deutschen bei den Verhandlungen für die EVG.⁴¹⁹ Sein Englisch war Grewes Meinung nach „hervorragend“.⁴²⁰ Er verteidigte auf

414 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 14, in: MPIER, NL 7:2:46.

415 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 665.

416 Ebd.

417 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 1, in: MPIER, NL 7:2:46.

418 Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 40.

419 Als solcher wurde er zunächst auch im Ausland gesehen, wie ein Artikel von Grewe über Hallstein und Großbritannien hervorhebt. Vgl. Grewe, „Walter Hallstein: The British Perspective“, S. 4, in: MPIER, NL 7:2:5.

420 Ebd., S. 2.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

der EVG-Konferenz die deutschen Interessen hartnäckig, doch genauso wichtig war ihm die Idee einer europäischen Annäherung, von der er sich für die Zukunft viel versprach und für die er sich auch in späteren Jahren weiterhin einsetzte. Die Vorstellung eines geeinten Europas war laut Grewe einer der Eckpunkte im Denken Hallsteins.⁴²¹ Dies sollte sich nach 1955 noch konkreter zeigen, als Hallstein nach seiner Rückkehr aus Moskau die Formulierung der Deutschlandpolitik weitgehend Grewe überließ und sich selbst lieber europäischen Fragen zuwandte, die er für wichtiger erachtete:

„Ebenso wie Adenauer war er davon überzeugt, daß die Wiedervereinigung Deutschlands kein Thema war, mit dem die Außenpolitik der Bundesrepublik in absehbarer Zeit irgendwelche Ergebnisse oder gar Erfolge erringen konnte. Er zog daraus die Konsequenz, sich ganz überwiegend dem Thema zu widmen, dem ohnehin seine stärkste Neigung galt: Europa.“⁴²²

Diese Beschreibung der inhaltlichen Arbeitsteilung zwischen Hallstein und Grewe bringt zwei für ihre Zusammenarbeit charakteristische Aspekte zum Ausdruck: Obwohl beide als Rechtsprofessoren zunächst den gleichen Status hatten, war die höhere Stellung des zehn Jahre älteren Hallsteins in der Hierarchie völlig eindeutig. Grewe behandelte ihn als Vorgesetzten und zeigte stets eine respektvolle Haltung. Hallstein seinerseits zögerte nicht, seinen Rang als Vorgesetzter zu nutzen, um Grewe die Themenbereiche zuzuteilen, die ihm selbst politisch weniger vielversprechend schienen. Diese Arbeitsteilung hatte jedoch auch ihre Vorteile für Grewe, da sie ihm in vielen Bereichen großen Spielraum bei der Ausgestaltung der deutschen Politik ließ.

In einer Beschreibung der Beziehung Hallsteins zu Adenauer machte Grewe deutlich, wie stark in diesen ersten Jahren der Bundesrepublik der Bundeskanzler die Politik dominierte. Laut Grewe hatte man in Großbritannien zu Anfang der Fünfziger Jahre den Eindruck, Hallstein führe nur Adenauers Instruktionen aus: „The first impression most British observers gained was of someone very much in the shadow of Adenauer: owing his

421 Diese Ansicht wird von Hans-Peter Schwarz geteilt: „Künftig ist [Hallstein] sehr viel konsequenter als Adenauer, der auch Europa pragmatisch angeht, mit großer Hartnäckigkeit bemüht, den Kanzler auf Ausbau und Stärkung wirklich supranationaler europäischer Institutionen zu verpflichten.“ in: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 853f.

422 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 6, in: MPIER, NL 7:2:46.

position to Adenauer, and loyal to his views and policies.“⁴²³ Grewes Beziehung zu seinen beiden Vorgesetzten, Hallstein und Adenauer, dürfte im Ausland bestimmt ähnlich interpretiert worden sein, was ihm seine ohnehin nicht immer eindeutig definierte Aufgabe als Delegationsleiter nicht leichter machte.

In Hallstein erkannte Grewe Züge wieder, die ihn selbst charakterisierten. In einem Aufsatz über Hallstein und Großbritannien hob er hervor:

„But the British approach to politics and administration was far less legally-based than the German approach which [Hallstein] seemed to personify; this professor of law turned official, without ‘small talk’ or outside interests, remained in every sense ‘foreign’ to the Anglo-Saxons who dealt with him.“⁴²⁴

Hallsteins sachlich-neutraler Verhandlungsstil wurde in einer britischen Zeitung folgendermaßen zusammengefasst:

„It is this cool detachment that is Hallstein’s greatest strength: ‘when a jurist enters the room its temperature ought to fall by several degrees’, he once said. He is a master at cooling down discussions and allowing legal logic to drive out nationalist passion.“⁴²⁵

Auch Baring beschreibt Hallstein als „trockenen, präzisen Mann mit dem scharfen juristischen Verstand und glänzenden Gedächtnis“.⁴²⁶

Diese Darstellungen ähneln auffallend den Schilderungen von Grewes Auftreten bei internationalen Diskussionen: Der deutsche Verhandlungsstil für den Deutschlandvertrag wies also eine Kontinuität zwischen der „Arbeitsebene“ und der „offiziellen“ Ebene auf, die der deutschen Position nur nutzen konnte.

2.3.2.1.5 Adenauer

Diese Kontinuität setzte sich auch auf höchster Ebene fort, denn auch Konrad Adenauer war letztlich durch sein Jura-Studium geprägt. Im Gegensatz zu seinen beiden Mitarbeitern hatte ihn seine langjährige politi-

423 Grewe, „Walter Hallstein: The British Perspective“, S. 4 in: MPIER, NL 7:2:5.

424 Ebd., S. 3.

425 Beschreibung in: *The Observer*, zitiert nach: Grewe, „Walter Hallstein: The British Perspective“, S. 6 in: MPIER, NL 7:2:5.

426 Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 40.

sche Tätigkeit⁴²⁷ gelehrt, sich nicht in Details zu verlieren, sondern die großen politischen Orientierungen zu bestimmen.⁴²⁸ Die Detailarbeit überließ er gerne seinen Mitarbeitern.

Der herausragenden Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers und seinem besonderen Regierungsstil sind bereits zahlreiche Forschungsarbeiten gewidmet. Deshalb sollen sich die folgenden Seiten lediglich auf Grewes Adenauer-Bild konzentrieren.

Nach Grewes Schilderung war Adenauer im tagtäglichen Umgang mit seinen Mitarbeitern zwar ungezwungen und erlaubte sich auch zahlreiche Scherze (meist auf Kosten Hallsteins, den er, wie Grewe betonte, sehr schätzte).⁴²⁹ Doch trotz dieser lockeren Seite war Adenauer ein schwieriger Mensch, der über alle Aspekte des politischen Lebens der Bundesrepublik die Kontrolle wahren und stets seine Meinung durchsetzen wollte.⁴³⁰

Adenauer von einer abweichenden Meinung zu überzeugen, war ein schwieriges Unterfangen. Er ließ Mitarbeiter, die eine andere Ansicht vertreten, nur ungern zu Wort kommen und unterbrach sie oft unwirsch:⁴³¹ „Häufig ließ er seinen Diskussionspartner nicht ausreden; Argumente, die ihm nicht paßten, konnte er in einer Weise beiseite schieben, als hätte man etwas völlig Abwegiges und Indiskutables vorgebracht.“⁴³²

Dennoch respektierte er nur Menschen, die es mitunter wagten, eine eigene Meinung zu vertreten. Er ließ sich auch durchaus im Nachhinein

427 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 665.

428 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, Kapitel 2 und 3, S. 131-340.

429 „Bei allem Respekt, den man ihm in jedem Augenblick entgegenbrachte, herrschte doch ein freier und ungezwungener Stil des Beisammenseins [...] Adenauer liebte es, bei solchen Gelegenheiten zu ‚frozzeln‘ und sich dafür ein Opfer zu suchen. Meist war Hallstein dieses Opfer, der sich jedoch seiner Haut zu wehren wußte. Auch ließ sich nicht erkennen, daß sich hinter diesen Attacken ein hoher Grad der Vertrautheit zwischen diesen beiden so grundverschiedenen Männern verbarg.“ in: Grewe, *Rückblenden*, S. 138.

430 Ebd., S. 130.

431 „Aber jetzt zeigte sich erst recht, wie schwierig es war, mit ihm zu argumentieren – oder überhaupt zusammenhängend zu Worte zu kommen.“ in: Ebd., S. 138.

432 Ebd., S. 139. Ähnliches beschreibt Hans-Peter Schwarz: „Zum anderen zeigte sich, daß Adenauer [...] von einer ganz bemerkenswerten Beharrlichkeit bei den Projekten ist, in die er sich einmal verbissen hat. Kommen Einwände, sucht er sie zu widerlegen.“ in: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 395. Auch Kirkpatrick teilte diese Meinung: „[... Adenauer] is a man guided by principles, clearly formulated in his mind, to which he clings with grim tenacity.“ in: Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 230.

durch „berechtigte Einwände“⁴³³ überzeugen, wobei er allerdings, wenn er die Meinung eines seiner Mitarbeiter übernahm, diese gerne als seine eigene präsentierte.⁴³⁴

Adenauers Vertrauen war nur schwer zu gewinnen: „Erst im Laufe der folgenden arbeitsreichen und von vielen harten Auseinandersetzungen begleiteten Wochen und Monaten errang ich mir allmählich das Vertrauen des mißtrauischen alten Herrn.“⁴³⁵

Gelegentlich wurde Adenauer laut Grewe von akuten Misstrauensanfällen geplagt und stellte plötzlich die Loyalität enger, langjähriger Mitarbeiter in Frage. Im Extremfall führte dies zu einem „[k]altblütige[n] Fallenglassen vertrauter Mitarbeiter + [sic] Kampfgefährten, wenn es ihm polit. opportun erschien“.⁴³⁶ Dies sollte auch Grewe 1962 auf seinem Botschaftsposting in Washington zu spüren bekommen.⁴³⁷

Auch den Deutschen insgesamt brachte Adenauer kein großes Vertrauen entgegen. Nach Meinung Grewes sei eine der Konstanten seiner gesamten Politik gewesen, die Deutschen und ihren politischen Verstand skeptisch zu beurteilen. Er habe sie für wankelmüttig und in Bezug auf ihren politischen Realitätssinn für unreif gehalten.⁴³⁸

Diese Analyse des deutschen Charakters beruhte wohl vor allem auf Adenauers bitteren Erfahrungen während des Dritten Reiches: Damals hatte er beobachtet, wie Menschen, die er zuvor für vernünftig gehalten hatte, dem Hitler-Regime verfallen waren – blind für dessen Gefahren. Auch auf persönlicher Ebene hatte er tiefe Enttäuschungen erlitten, als ihm nach Ende seiner Tätigkeit als Oberbürgermeister von Köln gute Freunde und Bekannte plötzlich aus Opportunismus den Rücken kehrten.

433 Grewe, „Adenauers Regierungsstil“, Vortragsnotizen für einen Vortrag in Rhöndorf, 25. Oktober 1989, S. 7, in: MPIER, NL 7:1:9:2.

434 Grewe, *Rückblenden*, S. 139. Bei den Verhandlungen über den Generalvertrag konnte Grewe Adenauer zum Beispiel davon überzeugen, dass die Aufrechterhaltung von Restbestandteilen der Obersten Gewalt der Westalliierten auch für Deutschland von Vorteil sein konnte. Siehe unten, S. 326f.

435 Grewe, *Rückblenden*, S. 146.

436 Grewe, „Adenauers Regierungsstil“, Vortragsnotizen für einen Vortrag in Rhöndorf, 25. Oktober 1989, S. 6 in:MPIER, NL 7:1:9:2.

437 Siehe unten, S. 695f.

438 Grewe, Notizen für einen Vortrag im Seminar von Hans-Peter Schwarz über „Westbindung und Ostpolitik“ in Köln am 13. Januar 1987, S. 3, in: MPIER, NL 7:1:8:4.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

ten.⁴³⁹ So ist es nicht verwunderlich, dass Adenauer seine Entscheidungen am liebsten alleine oder im kleinsten Kreise traf.⁴⁴⁰

Je mehr Kontrolle Adenauer über das politische Geschehen ausüben konnte, desto lieber war es ihm. Im Alleingang lenkte er in diesen Jahren die politischen Geschicke der Bundesrepublik, von der Berufung seiner Mitarbeiter bis hin zur Instruierung des Parlaments. Bei der Berufung Grewes, zum Beispiel, wie auch in der Folge bei der Auswahl enger Mitarbeiter, bewies Adenauer, wie Grewe berichtete, ein für ihn typisches hohes Maß an personal-politischer Souveränität.⁴⁴¹ „Er hielt sich wenig an traditionelle Regeln und Gebräuche, an vorgefundene Hierarchien und bürokratische Apparate.“⁴⁴² Deshalb lag ihm daran, die politisch wichtigsten Arbeitsstäbe nur locker mit dem Auswärtigen Amt verbunden zu sehen, und sie lieber zu seiner unmittelbaren Verfügung zu haben.⁴⁴³ Dieser Kontrollanspruch auf die gesamte deutsche Politik wurde ihm schon auch deshalb nicht streitig gemacht, weil alle seine Kollegen erheblich jünger und unerfahrener waren als er und ihm somit auch einen altersbedingten Respekt entgegenbrachten, den er geschickt auszunutzen wusste. Auch umgab er sich, wie Arnulf Baring hervorhebt, hauptsächlich mit Juristen und Professoren, die politisch zunächst kaum Gewicht hatten, da sie nicht von einer Partei oder einem Verwaltungsapparat unterstützt wurden. Baring interpretiert dies als überlegten Schachzug, da diese Mitarbeiter „dem Bundeskanzler nicht gefährlich werden [konnten], wohl aber umgekehrt er ihnen, da ihre Karriere vollkommen von ihm abhing.“⁴⁴⁴

Im Fall Grewes ist diese Analyse für die Jahre der Verhandlungen für den Deutschlandvertrag jedoch nur bedingt zutreffend, da Grewe weiterhin Anspruch auf seinen Lehrstuhl in Freiburg hatte, auf den er nach Beendigung seiner Aufgabe zurückkehren wollte. Es war ihm daher möglich, seine Distanz zum Bundeskanzler zu wahren und sich von den Intrigen

439 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg 1876-1952*, Kapitel 4, S. 341-424.

440 Kirkpatrick beschrieb Adenauers Anfänge an der Spalte der Bundesrepublik folgendermaßen: „So Dr. Adenauer gathered around himself a band of disciples – Hallstein, Blankenhorn, Lenz and a few others – and with their help handled the affairs of the Republic. He was never able to discard the habit of centralization which he then formed.“ in: Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 227.

441 Grewe, „Adenauers Regierungsstil“, Vortragsnotizen für einen Vortrag in Rhöndorf, 25. Oktober 1989, S. 5 in:MPIER, NL 7:1:9:2.

442 Ebd.

443 Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 41.

444 Ebd., S. 42.

gen im Bundeskanzleramt⁴⁴⁵ weitgehend fernzuhalten. Erst in späteren Jahren, als er sich für das Auswärtige Amt entschieden hatte, hing auch er stärker von Adenauer ab.

Zutreffend war für Grewe hingegen, dass er nicht mit einer eigenen politischen Agenda in Bonn eintraf, nicht mit „eigenwilligen politischen Vorstellungen brillieren“ wollte,⁴⁴⁶ sondern dass er seinen Ehrgeiz eher daran setzte, Adenauers Politik so gut wie möglich umzusetzen und auf diese Weise in der Hierarchie aufzusteigen.

Adenauers Tendenz, das politische Schicksal der Bundesrepublik eigenmächtig zu bestimmen, lässt sich im Übrigen auch aus seinen Memoiren herauslesen: In der Beschreibung der Verhandlungen über EVG- und Deutschlandvertrag werden – wie in den Memoiren der meisten „großen Männer“ – seine Mitarbeiter kaum erwähnt. Wohl ist hingegen die Rede von den großen politischen Zielsetzungen, die Adenauer mit diesen Verträgen verfolgte. So entsteht der Eindruck eines völlig vom ersten Bundeskanzler beherrschten Entscheidungsprozesses, in dem Grewe und selbst Hallstein nur als Ausführende erscheinen. Besonders frappant ist in dieser Hinsicht der Satz über den von Grewe im August 1951 verfassten „Bürgerstock-Entwurf“: „Ich hatte diese Anregungen [hinsichtlich eines zu schließenden Vertrages mit der Bundesrepublik] schriftlich niedergelegt...“⁴⁴⁷ Keine Erwähnung des wahren Verfassers, der sich über Monate hinweg geduldig mit den Vorverhandlungen und der Ausformulierung des Entwurfs beschäftigt hatte. Grewe blieb stets in Adenauers Schatten, ein wahrer „Mann der zweiten Reihe“ hinter einem Spitzenpolitiker.

Aus dem Wunsch heraus, alleiniger Chef im Hause zu sein, lässt sich auch erklären, dass Adenauer seine Entscheidungen gerne bis zum letzten Moment geheim hielt. Galt es, das Parlament oder das Kabinett zu informieren, wartete er stets so lange, wie möglich.⁴⁴⁸ Er versuchte, sich in der Regel ein Informationsmonopol zu sichern und benachrichtigte selbst enge Mitarbeiter und den Bundestag oft erst in letzter Minute über den Verlauf von Verhandlungen.⁴⁴⁹ „Abschottung nach Außen: Kabinett, Ausw. Aus-

445 Ebd., S. 43.

446 Ebd., S. 42.

447 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 477.

448 Grewe, *Rückblenden*, S. 151. Ebenfalls: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 886f.

449 Foerster, „Innenpolitische Aspekte der Sicherheit Westdeutschlands 1947-1950“, S. 444.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

schuß, Fraktion + [sic] Partei nur minimal beteiligt + [sic] nur pauschal informiert (oft als vertraul. Mitteilg offenbart was längst in den Zeitgen [sic] gestanden hatte.) Negative Folge: Misstrauen und Widerstand in den eigenen Reihen.“⁴⁵⁰ Den Widerstand in den eigenen Reihen wusste Adenauer aber stets mit Erfolg zu überwinden.

Die SPD warf ihm diese Vorgehensweise immer wieder vor.⁴⁵¹ Adenauer seinerseits war der Überzeugung, dass eine Diskussion im Kabinett oder Parlament den Entscheidungsprozess nur unnötig verkompliziert hätte. Dies galt vor allem für Verhandlungen mit den Alliierten, wo jede Form von Widerstand der Opposition oder gar aus den eigenen Reihen die Illusion einer einheitlichen deutschen Diskussionslinie zerstört hätte und so dem Gang der Verhandlungen geschadet hätte.

Auch gegenüber der Presse war Adenauer äußerst vorsichtig und versuchte, die Informationen zu kontrollieren, die an die Öffentlichkeit gelangten (ab 1953 ging er so weit, Werbeagenturen zu engagieren).⁴⁵² Er hatte früh erkannt, dass die öffentliche Meinung in der nationalen und internationalen Entscheidungsfindung eine ausschlaggebende Rolle spielte und dass es von großem Nutzen war, wenn er auch die ausländische Öffentlichkeit, vor allem in Amerika, für sich einnehmen konnte. Wollte er auch nur die geringste Chance haben, die alliierten Politiker dazu zu bewegen, über eine wichtigere internationale Rolle für Deutschland nach-

450 Grewe, „Adenauers Regierungsstil“, Vortragsnotizen für einen Vortrag in Rhöndorf, 25. Oktober 1989, S. 8 in: MPIER, NL 7:1:9:2. Ein Beispiel für diese Verhaltensweise, das Grewe während der Verhandlungen für den Generalvertrag miterlebte, war die mangelnde Unterrichtung der CDU-Fraktion über den Inhalt des Vertrages. Adenauer ging so weit, von Brentano die Namen der Abgeordneten zu verlangen, die den Vertragsentwurf eingesehen hatten, um jede Indiskretion zu vermeiden. Vgl. „Bundeskanzler Adenauer an den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Heinrich von Brentano“, 29. April 1952, in: AAPD, 1952, S. 329. Auch Baring erwähnt das „Schottensystem“ Adenauers, das darin bestand, Mitarbeiter gegeneinander abzuschotten und alle Fäden bei sich selbst und seiner engsten Umgebung zusammenlaufen zu lassen. Vgl. Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 41f.

451 So zum Beispiel Ollenhauer in der Bundestagssitzung vom 16. Dezember 1949: „Angesichts der Tatsache, daß die Bundesregierung bereits wiederholt die zuständigen parlamentarischen Körperschaften der Bundesrepublik erst nachträglich von wichtigen innen- und außenpolitischen Schritten und Entscheidungen unterrichtet hat, fordert die sozialdemokratische Fraktion erneut und mit Nachdruck, daß die Bundesregierung vor wichtigen Beschlüssen oder Stellungnahmen das Parlament informiert.“ in: ACDP, Nachlass Kiesinger, 01-226-296.

452 Kuhn, *Professionalisierung deutscher Wahlkämpfe?*, S. 53ff.

zudenken, so musste die Öffentlichkeit in den alliierten Ländern gezielt über Deutschlands Intentionen aufgeklärt werden, damit sie sich hinter ihre Politiker stellte.

In den folgenden Jahren bediente sich Adenauer sehr geschickt der deutschen und ausländischen Presse⁴⁵³ und erwartete dies auch von seinen Mitarbeitern. Immer wieder bat Adenauer bekannte und einflussreiche Journalisten zu sogenannten „Teegesprächen“,⁴⁵⁴ während derer er mehr Zeit hatte, den Journalisten seine Vorstellungen im Detail auseinanderzusetzen. So hoffte er, Missverständnisse, wie sie oft bei Pressekonferenzen auftraten, zu vermeiden.

Auch Grewe wohnte mehreren dieser Teegespräche bei, in der Hoffnung, die öffentliche Meinung für den Deutschlandvertrag positiv zu beeinflussen. Wie Adenauer hatte auch er die Vorteile der Öffentlichkeitsarbeit erkannt, wenn er sich auch anderer Mittel bediente als der gewandtere und erfahrenere Adenauer: Er schrieb immer wieder politische Leserbriefe und Artikel, um die Öffentlichkeit über seine Arbeit zu informieren.⁴⁵⁵

453 „Alle, die mit ihm zusammenarbeiten, bezeugen seine große Sensitivität für die öffentliche Meinung. Entsprechend ausgeprägt erscheint sein Wille, die Möglichkeiten der Informationspolitik bis an die Grenze dessen auszunützen, was in einem demokratischen Verfassungsstaat noch möglich ist.“ in: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 669.

454 Cf. Adenauer, Konrad. *Teegespräche 1950-54*, bearb. von Hanns Jürgen Küsters, Siedler Verlag, Berlin, 1984, XVII, 815 S.

455 So zum Beispiel: Grewe, Wilhelm, „Ablösung des Besetzungsstatus durch Verträge“, in: *Deutsche Korrespondenz*, 25. August 1951. Grewe, Wilhelm, „Von der Kapitulation zum Deutschlandvertrag“, in: *Außenpolitik. Zeitschrift für Internationale Fragen*, 3. Jahrgang, Heft 7, Juli 1952, S. 414-427. Ebenfalls veröffentlicht als: Grewe, „Die Bonner Verträge von 1952“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart, 1960, 539 S., S. 46-60. Grewe, Wilhelm, „Die Pariser Verträge von 1954“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart, 1960, 539 S., S. 61-82. Grewe, Wilhelm, „Die Bedeutung der Bonner Verträge von 1952 für die Wiedervereinigung Deutschlands“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart, 1960, 539 S., S. 169-184. Ursprünglich veröffentlicht in: N.N., *Außenpolitik*, 3. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1952. Grewe, Wilhelm, „Die Vereinbarungen von 1945 und die Politik der Wiedervereinigung“ in: *Außenpolitik. Zeitschrift für Internationale Fragen*, 5. Jahrgang, Heft 6, Juni 1954, S. 345-354. Grewe, Wilhelm, „Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik“, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 12, 1954, S. 129-178.

Dass der misstrauische Bundeskanzler Grewe zu solcher Öffentlichkeitsarbeit heranzog, war ein großer Vertrauensbeweis. Er verließ sich darauf, dass Grewe nur das Nötigste an Informationen preisgab und das politische Gespür dafür besaß, es überzeugend darzustellen.

Da Adenauer sich am liebsten mit grundsatzpolitischen Überlegungen abgab und zu eigenmächtigen Entscheidungen neigte, waren seine Ziele nach Meinung seiner Mitarbeiter nicht immer realistisch und durchsetzbar. Auch wurde er manchmal in Verhandlungen ungeduldig und gab trotz seiner anfänglich ehrgeizigen Zielsetzung für Grewes Geschmack zu schnell nach. „Ich war oft unglücklich darüber, daß er Positionen rascher und mit geringerem Widerstand preisgab, als es die Verhandlungslage nach meiner Ansicht erfordert hätte.“⁴⁵⁶

Insgesamt ließ sich Adenauer jedoch selten von Gefühlen leiten. Im Vordergrund standen stets die politischen Interessen Deutschlands: Seine Sympathie galt eher Frankreich als den Vereinigten Staaten, doch das hinderte ihn nicht daran, in den USA den wichtigsten Bündnispartner zu erkennen. Grewe notierte:

„Adenauer felt a certain emotional sympathy for France which merged with his political option. But as far as this option is concerned, he never yielded to mere emotions. Political calculation was always predominant in his mind. This is clearly demonstrated by his American policy. If his emotions pushed him in the direction of Paris, his reasoning guided him to Washington. He realized from the beginning of his political activity after the war, that the balance of power had fundamentally shifted in the outcome of the war in 1945 [...] He appreciated American efficiency and vitality, but had no exaggerated sympathy or admiration for the Americans, and the fact that there existed a remote relationship between the family of his wife and that of the 1st US High Commissioner in Germany, John J. McCloy, never influenced his political orientation. His calculation always remained rational.“⁴⁵⁷

Zu einigen ausländischen Staatsmännern entwickelte Adenauer über die Jahre ein freundschaftliches Verhältnis, das der westdeutschen Außenpolitik immer wieder zugute kam: Grewe nannte namentlich Dulles, de Gaulle, Acheson, McCloy und Johnson.⁴⁵⁸ Adenauers lockerer Umgangs-

456 Grewe, *Rückblenden*, S. 140.

457 Grewe, Notizen für einen Vortrag über Adenauers Verhältnis zu den USA im Rahmen der „Konrad Adenauer Memorial Lectures“ im St. Anthony's College, Oxford am 26.10.1987, S. 11, in: MPIER, NL 7:1:8:1.

458 Grewe, „Adenauers Regierungsstil“, Vortragsnotizen für einen Vortrag in Rhöndorf, 25. Oktober 1989, S. 4, in: MPIER, NL 7:1:9:2.

ton, der es ihm erlaubte, verfahrene Situationen durch „ein schlagfertiges Scherzwort“ zu retten, machte ihn im internationalen Rahmen schnell beliebt.⁴⁵⁹ Sein Verhandlungsstil war laut Grewe eine gelungene Mischung aus „Zähigkeit und Standfestigkeit, aber auch [...] Sinn für Augenmaß“, die es ihm erlaubte, in nebensächlichen Fragen nachzugeben, wenn ihm das ermöglichte, die Verhandlungen voranzutreiben.⁴⁶⁰

Gegenüber der UdSSR hegte er bekanntlich tiefes Misstrauen:

„He had a cool and realistic view of Soviet policies. Distrust was an important element in his view of the world and of people in general. It was always present in his relationship to his closest collaborators, to the German people in general, and to his Western Allies. How could it be absent in his view of Stalin and Chrutschow?“⁴⁶¹

Adenauers Arbeitsstil fasste Grewe treffend zusammen: „Akten-Studium, aber keine langfristigen Aufzeichnungen. Rascher Blick für das Wesentliche.“⁴⁶² Das war bei Koordinierungstreffen nicht immer ohne Weiteres mit Grewes Sinn für Detailarbeit zu vereinbaren:

„Daß er sich nicht allzu intensiv für meinen Bericht über die Petersberg-Gespräche interessierte und ihn ungeduldig abkürzte, war gewiß verständlich: Die neununddreißig Einzelthemen, die wir dort erörtert hatten, waren in diesem Augenblick, in dem es um ein Gesamtkonzept für die Verhandlungen ging, für den Regierungschef kein adäquates Thema.“⁴⁶³

Obwohl eine gewisse Bitterkeit und Enttäuschung über die mangelnde Anerkennung seiner Anstrengungen aus dieser Bemerkung herauszulesen ist, ergänzten sich ihre beiden Ansätze insgesamt gut: Aufgrund seines Rechtsstudiums konnte Adenauer Grewes Tätigkeit und die Notwendigkeit seiner Detailarbeit durchaus nachvollziehen, erwartete allerdings von ihm, dass er ihm Einzelheiten ersparte. Er selbst befasste sich in seiner Zeit als Bundeskanzler kaum mehr mit juristischen Argumenten: „Als gelernter Jurist verstand er sie, neigte aber von sich aus nicht dazu, sie anzuwenden. Wenn aber seine Gegenspieler sich jurist. Einwände oder

459 Grewe, *Rückblenden*, S. 147.

460 Ebd.

461 Grewe, Notizen für einen Vortrag über Adenauers Verhältnis zu den USA im Rahmen der „Konrad Adenauer Memorial Lectures“ im St. Anthony's College, Oxford am 26.10.1987, S. 14, in: MPIER, NL 7:1:8:1.

462 Grewe, „Adenauers Regierungsstil“, Vortragsnotizen für einen Vortrag in Rhöndorf, 25. Oktober 1989, S. 9, in: MPIER, NL 7:1:9:2.

463 Grewe, *Rückblenden*, S. 138.

Prozeduren bedienten, wusste er deren polit. Gewicht einzuschätzen.“⁴⁶⁴ Adenauer arbeitete lieber mit geradlinigen politischen Gedankengängen, „komplizierte Rechtskonstruktionen liebte er nicht“.⁴⁶⁵ Aus dem Mund eines angesehenen Rechtswissenschaftlers war dies nicht unbedingt ein Kompliment. Aus dieser Formulierung lässt sich die zeitweilige Frustration des Wissenschaftlers ablesen, der dem Politiker nachgeben musste.

Trotz verschiedener Divergenzen und einiger Situationen, in denen sich Grewe von Adenauer hintergangen fühlen sollte, sprach Grewe im Nachhinein von einem „in den langen Verhandlungsjahren allmählich erwachsene[n] Vertrauensverhältnis zum Kanzler Adenauer“.⁴⁶⁶ Auch Adenauers Anfälle von Misstrauen und seine Abkehr von engen Mitarbeitern verteidigte er nach außen hin, obwohl er 1962 selbst davon betroffen war und sie bestimmt – entgegen seiner öffentlichen Äußerungen – als tiefe Kränkung empfunden haben musste: „Kein Vorwurf: Reg. Chef muß solche Härte besitzen.“⁴⁶⁷ Grewe blieb sein Leben lang ein „Adenauer-Mann“⁴⁶⁸ und verteidigte den Kanzler noch lange Jahre nach dessen Tod.⁴⁶⁹

464 Grewe, „Adenauers Regierungsstil“, Vortragsnotizen für einen Vortrag in Rhöndorf, 25. Oktober 1989, S. 12 in: MPIER, NL 7:1:9:2.

465 Grewe, *Rückblenden*, S. 143.

466 Grewe, Vortrag in Frankfurt am 1. Juni 1985, S. 5, in: MPIER, NL 7:1:8:13. Auch privat war Konrad Adenauer ein gern gesehener Gast bei Familie Grewe. Als Grewe Botschafter in Washington war, wohnte Adenauer bei Amerika-Besuchern stets bei ihm. Die wunderschönen Blumensträuße, die Adenauer Frau Grewe zum Dank zu schicken pflegte und der ungezwungene Umgangston des Gastes blieben Grewe in bester Erinnerung.

467 Grewe, „Adenauers Regierungsstil“, Vortragsnotizen für einen Vortrag in Rhöndorf, 25. Oktober 1989, S. 6, in: MPIER, NL 7:1:9:2.

468 Hielscher, „Statt Kaltem Krieg wendige Taktik. An der Ostpolitik nur Detailkritik. Wilhelm Grewe, der Erfinder der Hallstein-Doktrin, verläßt die diplomatische Bühne“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 2. Oktober 1976.

469 Frau Prof. Dr. Constance Grewe bemerkte, ihr Vater habe sich auch privat nicht negativ über Adenauer geäußert, sondern habe bei Meinungsverschiedenheiten stets eine gewisse innere Distanz gewahrt. Ärgerliche Begebenheiten habe er im Familienkreis mit großer Ironie beschrieben. Gespräch mit Frau Prof. Dr. Constance Grewe am 21. Juli 2015 in Paris.

2.3.2.2 Allierte

Bei den Verhandlungen über den Generalvertrag saßen Grewe auf alliierter Seite in der Regel die politischen Berater der Hohen Kommission gegenüber:⁴⁷⁰ Louis de Guiringaud (Frankreich), Sam Reber (Vereinigte Staaten) und Con O'Neill (Vereinigtes Königreich).

Mit den Hohen Kommissaren, John McCloy (Vereinigte Staaten), Ivone Kirkpatrick (Vereinigtes Königreich) und André François-Poncet⁴⁷¹ (Frankreich), hatte Grewe bis 1952 nur indirekt zu tun, da die Besprechungen mit den Hohen Kommissaren von Adenauer selbst geführt wurden.

Con O'Neill, der politische Berater der britischen Hohen Kommission, sprach fließend und akzentfrei Deutsch und kam von Anfang an gut mit Grewe zurecht. O'Neill war in zweiter Ehe mit einer Baronin von Marschall verheiratet, einer entfernten Verwandten von Grewes Mitarbeiter von Marschall, was laut Grewe sicherlich seine Einstellung Deutschland gegenüber positiv beeinflusste. Grewe hob in seinen Memoiren O'Neills spätere brillante Karriere hervor, die ihn bis zum britischen Botschafterposten bei der EG führte und bemerkte mit einer Spur von Eitelkeit, O'Neill habe ihm kurz nach Beginn der Verhandlungen prophezeit, er werde eines Tages einen wichtigen Botschafterposten bekleiden.⁴⁷² Grewe fügte hinzu, er habe damals noch keineswegs an eine diplomatische Karriere gedacht – ob dies wirklich stimmte, oder ob er bereits Gefallen am „internationalen Parkett“ gefunden hatte, sei dahingestellt.

Begleitet wurde Con O'Neill bei den Verhandlungen von Maurice Bathurst, dem stellvertretenden Rechtsberater der britischen Hohen Kommission und Stellvertreter O'Neills bei den Verhandlungen. Ebenfalls hinzugezogen wurden der juristische Mitarbeiter O'Neills, Terence Willcocks

470 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 443.

471 Grewe widmete ihm Jahre später eine kurze Beschreibung: „André François-Poncet war Deutschlehrer, Abgeordneter, Unterstaatssekretär im Wirtschaftsministerium, bevor er – im September 1931 – Botschafter in Berlin wurde. Auch er war also kein Berufsdiplomat im eigentlichen Sinne, wenngleich er schliesslich mehr als 25 Jahre im diplomatischen Dienst seines Landes gestanden hat.“ in: Grewe, „Diplomatie als Beruf“, ohne Datum, in: MPIER, NL 7:2:4. [Entwurf für: Grewe, Wilhelm, „Diplomatie als Beruf“, in: Doebring, Karl, Grewe, Wilhelm (Hrsg.), *Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag*, C.H. Beck Verlag, München, 1967, 215 S., S. 9-42].

472 Grewe, *Rückblenden*, S. 136f.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Garvey, sowie der Rechtsberater im britischen Hochkommissariat, Alfred Brown.

Samuel Reber, der politische Berater der amerikanischen Hohen Kommission gehörte bereits bei der Londoner Konferenz von 1948 der amerikanischen Delegation an und kannte sich deshalb mit der Materie und der Geschichte der Verhandlungen mit den Deutschen bestens aus. Grewe beschrieb ihn in seinen Memoiren als „eine hünenhafte Gestalt mit selbstbewusstem Gebaren und der Neigung, Diskussionen gelegentlich mit autoritären Feststellungen zu beenden.“⁴⁷³ Später fiel Reber laut Grewe der Hexenjagd McCarthy's zum Opfer und schied aus dem auswärtigen Dienst aus.⁴⁷⁴

Stellvertreter Rebers bei den Verhandlungen war Robert Bowie, der Rechtsberater der amerikanischen Hohen Kommission.⁴⁷⁵ Weitere amerikanische Verhandlungspartner waren Rebers Stellvertreter in der politischen Abteilung, Kenneth Dayton, und der Rechtsberater Eli Debevoise.

Louis de Guiringaud, der politische Berater der französischen Hohen Kommission, war für Grewe der schwierigste Verhandlungsteilnehmer, da Frankreich am stärksten gegen eine Wiederherstellung der deutschen Souveränität eingestellt war. In seinen Memoiren hob Grewe vor allem hervor, de Guiringaud sei unter Präsident Giscard d'Estaing französischer Außenminister geworden – ein typisches Beispiel für Grewes Geltungsbedürfnis und seine Tendenz, in seinen Memoiren besonders auf seine Beziehung zu politischen Entscheidungsträgern „der ersten Reihe“ einzugehen. Sein Verhältnis zu de Guiringaud während der Fünfziger Jahre, als beide noch unbedeutendere Posten innehatten, wird in den Memoiren hingegen kaum erwähnt.

De Guiringauds Stellvertreter war der Rechtsberater der französischen Hohen Kommission, André Jacomet. Er wurde oft von einem weiteren Mitarbeiter, Henry Bayle, begleitet.

473 Ebd., S. 136.

474 Ebd.

475 Wie Grewe besaß Bowie eine Ausbildung als Jurist (er hatte 1934 sein Diplom an der Universität Harvard erhalten). Von 1942 bis 1946 diente er als Soldat in der U.S. Army in Deutschland und hatte das Land auf diese Weise kennengelernt, dann war er einem Ruf als Professor nach Harvard gefolgt. Er ließ sich 1950 auf zwei Jahre bei Harvard beurlauben und verbrachte diese Zeit als Rechtsberater der Hohen Kommission in Deutschland.

2.3.3 Erste Phase der Verhandlungen: Klärung der Ausgangspositionen

Als Grewe seine Aufgabe als Delegationsleiter übernahm, hatte sich die Haltung der Alliierten im Vergleich zum Vorjahr bereits wieder deutlich verändert. Ihre Verhandlungsbereitschaft – die einzige wirklich unverzichtbare Voraussetzung für Verhandlungen – die bereits im Brüsseler Beschluss von 1950 und dem Überreichen der 39 Punkte im Februar 1951 zum Ausdruck gekommen war, hatte sich nun infolge des Scheiterns der Viermächtekonferenz und der positiven politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Deutschland noch deutlich verstärkt. Man wollte nun zu einem für alle akzeptablen Ergebnis kommen: Dies war, wie Grewe in seinen Überlegungen zum Verhandeln hervorgehoben hatte, die wichtigste Prämisse für Erfolg.⁴⁷⁶ Dennoch standen sich beide Seiten noch längere Zeit mit einem gewissen Misstrauen gegenüber. Wie das *Wall Street Journal* bemerkte, herrschte „noch immer eine Atmosphäre wie in einem halb fertiggestellten Hause“.⁴⁷⁷

Die erste Sitzung fand am 10. Mai 1951 auf dem Petersberg statt und befasste sich hauptsächlich mit dem Festlegen der Verfahrensweise für künftige Verhandlungen. Dass sowohl Hallstein als auch Blankenhorn bei dieser ersten Sitzung zugegen waren, unterstrich gegenüber den Alliierten die große Bedeutung, die die Deutschen den beginnenden Verhandlungen im Hinblick auf eine „Normalisierung der Beziehungen“ beimaßen.⁴⁷⁸ Erst nach dieser Eröffnungssitzung ging die Leitung der Verhandlungen auf Grewe über.⁴⁷⁹

Auf alliierter Seite war man hingegen bemüht, den nicht bindenden Charakter dieser Vorgespräche⁴⁸⁰ und ihr „beschränktes Ziel“⁴⁸¹ zu unter-

476 Siehe oben, S. 278f.

477 „Logik der Situation erfordert Ablösung des Besetzungsstatuts“, in: *Wall Street Journal*, 22. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

478 Grewe, „Niederschrift über die erste Besprechung zur Einleitung der Verhandlungen über die Ablösung des Besetzungsstatuts durch vertragliche Regelungen am 10. Mai 1951, 15-16.30 Uhr, auf dem Petersberg“, 11. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

479 Grewe, *Rückblenden*, S. 130.

480 Grewe, „Niederschrift über die erste Besprechung zur Einleitung der Verhandlungen über die Ablösung des Besetzungsstatuts durch vertragliche Regelungen am 10. Mai 1951, 15-16.30 Uhr, auf dem Petersberg“, 11. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

481 Grewe, *Rückblenden*, S. 135.

streichen. Reber erklärte im Namen der Alliierten, es sei „not yet possible in many instances to do more than exchange preliminary views“.⁴⁸² Man müsse die Entscheidungen der drei Regierungen abwarten, und es könne in dieser ersten Phase noch nicht zu „Verpflichtungen“ kommen.⁴⁸³

2.3.3.1 Zögerlicher Beginn der Verhandlungen

Die Verhandlungen liefen nur langsam an, da alle damit rechneten, dass sie längere Zeit mit dem Aushandeln des Vertrages beschäftigt sein würden. Die Zahl der zu behandelnden Fragen war groß und damit auch die Anzahl der Verhandlungsteilnehmer. Alle Verhandlungsstrände zusammenzufügen würde keine einfache Aufgabe sein. Erschwerend kam hinzu, dass die Delegationen sich nur mit Hilfe von Konsekutiv-Dolmetschern verständigen konnten, was den Ablauf erheblich verzögerte.

Schließlich ging man auf alliierter Seite zunächst davon aus, dass man alle zwei Wochen in gemeinsamen Vierer-Sitzungen zusammenkommen würde.⁴⁸⁴ Für die intensivere Verhandlungsphase waren Treffen auf wöchentlicher Basis geplant. Bei den Deutschen erweckte dies den Eindruck, eines bewussten Hinauszögerns der Diskussionen,⁴⁸⁵ umso mehr, als zunächst auch keine Unterausschüsse gebildet wurden, die das Verfahren hätten beschleunigen können.⁴⁸⁶ Zunächst ging man so vor, dass die deutsche Delegation zu verschiedenen Punkten kurze Stellungnahmen vor-

482 Reber, Eröffnungsrede bei den Verhandlungen auf dem Petersberg, 10. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58. Siehe auch: Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 215. Ebenfalls: Grewe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Des Weiteren: „Abbau des Besatzungsstatuts“, ohne Datum [vermutlich Juni-Juli 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

483 Reber, Eröffnungsrede bei den Verhandlungen auf dem Petersberg, 10. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

484 Grewe, „Niederschrift über die erste Besprechung zur Einleitung der Verhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts durch vertragliche Regelungen am 10. Mai 1951, 15-16.30 Uhr, auf dem Petersberg“, 11. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

485 McCloy war sich dieses Verdachts bewusst und machte sich Sorgen, dass die Verzögerungen zu Misstrauen auf deutscher Seite führen würden. Vgl. Telegramm von McCloy an Byroade, 8. Juni 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1484.

486 Grewe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

trug, auf die dann eine Erwiderung der Alliierten folgte.⁴⁸⁷ Grewe erklärte beim Instruktionsausschuss vom 29. Juni 1951, die Alliierten hätten anscheinend kein Interesse daran, sich schnell mit der grundlegenden Frage der Stellung der Bundesrepublik zu beschäftigen.⁴⁸⁸ In einem Entwurf für ein Memorandum an McCloy, das am 7. Juni 1951 übergeben wurde, betonte er deshalb ausdrücklich: „Die Bundesregierung würde es lebhaft begrüßen, wenn diese Verhandlungen energisch und beschleunigt zum Ziel geführt würden.“⁴⁸⁹

Zu Beginn der Verhandlungen klafften die Meinungen zwischen den Alliierten noch weit auseinander.⁴⁹⁰ Dies mag ein weiterer Grund für die umständliche Vorgehensweise nach Punkten gewesen sein, da man Grundsatzdiskussionen vermeiden wollte, bei denen unweigerlich diese Divergenzen zu Tage getreten wären.⁴⁹¹

Die Amerikaner zeigten größeres Interesse an einem zügigen Fortgang der Diskussionen als ihre Partner. So schrieb zum Beispiel der Direktor des Deutschland-Büros, Byroade, am 21. Mai 1951 an McCloy:

„I am still concerned, however, that the process of working out the new relationship with the British and the French and with the German Government may prove to be far more time-consuming and difficult than we had anticipated. The time-table suggested by the British at Bonn does not reflect the urgency of the situation, particularly when we consider the additional lapse of time that will necessarily follow a decision on the part of the Germans to contribute military forces to a European Army in terms of the actual formation of military units.“⁴⁹²

Dass auch Sam Reber hoffte, einen strikteren Zeitplan durchsetzen zu können, ergibt sich aus seiner Unterredung mit Grewe, in der er ihm gegenüber den Wunsch äußerte, die Vorverhandlungen möglichst bis Ende Juli

487 „Es könne sich bei den Besprechungen jetzt daher im wesentlichen nur darum handeln, daß die Alliierte Hohe Kommission den deutschen Standpunkt zu den einzelnen Fragen kennenlernen.“ in: „Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dittmann“, 10. Mai 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 250.

488 „Aufzeichnung des Leiters der Delegation für die Ablösung des Besatzungsstatus, Grewe“, 30. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 366.

489 „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

490 „Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dittmann“, 10. Mai 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 250.

491 Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 216.

492 Telegramm von Byroade an McCloy, 21. Mai 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1479.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

abzuschließen, so dass sich die Außenministerkonferenz im September 1951 eingehend mit den verschiedenen Punkten befassen könne.⁴⁹³

Noch deutlicher wurde sein Kollege Dayton im Gespräch mit Grewe auf einer Cocktail-Party bei O’Neill:

„Mr. Dayton unterstrich die Schwierigkeiten, die sich immer wieder auf alliierter Seite bei der Präzisierung einer Stellungnahme ergeben. Die britische und französische Delegation seien sehr eng an ihre Regierungsinstruktionen gebunden. Die amerikanische Delegation habe größeren Handlungsspielraum. Es stelle sich auf alliierter Seite immer wieder Uneinigkeit in den verschiedensten Fragen heraus. Mr. Dayton kritisierte in diesem Zusammenhang besonders die französische Politik. Er liess durchblicken, dass diese kritische Beurteilung von Mr. Reber durchaus geteilt werde.“⁴⁹⁴

In Frankreich und Großbritannien führten die innenpolitischen Verhältnisse in der Tat zu einer bewussten Verlangsamung der Erörterungen, insbesondere in Frankreich, wo Wahlen anstanden und wo man auf eine stabilere Regierung hoffte.⁴⁹⁵ Die amerikanische Einschätzung der Lage in beiden Ländern war sehr pessimistisch, und McCloy zeigte sich sichtlich verstimmt über die Verzögerungen auf alliierter Seite. Wenn die amerikanischen Regierungsstellen sich geeinigt hätten, bremsten die Briten aus Rücksicht auf den linken Flügel der Labour Party, und die Franzosen müssten erst einmal, falls überhaupt möglich, eine stabile Regierung bilden. Es sei unter Umständen mit Wochen oder gar Monaten Verzögerung zu rechnen.⁴⁹⁶

Im Sommer ersuchte das State Department McCloy, die Verhandlungen über den Status Deutschlands so weit wie möglich zu beschleunigen: Man hatte sich schließlich entschieden, das Projekt der Europa-Armee zu unter-

493 Grewe, Vermerk für Hallstein über eine Unterhaltung mit Reber, 22. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

494 Grewe, Vermerk an Hallstein über den Gang der Verhandlungen, 19. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

495 „Mr. McCloy habe den Bundeskanzler darauf hingewiesen, daß mit Rücksicht auf die bevorstehenden Wahlen in Frankreich nach Auffassung der Alliierten Hohen Kommission die Besprechungen zunächst sehr zurückhaltend geführt werden und nicht Probleme grundsätzlicher Natur umfassen sollen.“ in: „Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dittmann“, 18. Mai 1951, in: AAPD, 1951, S. 263.

496 Telegramm von McCloy an Byroade, 8. Juni 1951, in: FRUS, 1951, Bd. 3, Teil 2, S. 1483.

stützen,⁴⁹⁷ das aber, wie man wusste, ohne erste Zusicherungen für eine Verbesserung des Status der Bundesrepublik nicht vorankommen konnte.

Dies entsprach nicht im Geringsten den Vorstellungen der französischen Delegation, die erst Erfolge im Bereich des deutschen EVG-Beitrages erzielen wollte, bevor sie sich mit der neuen Rechtsstellung der Bundesrepublik zu befassen gedachte. Bis zum Ende der ersten Verhandlungsrounde war diese wechselseitige Abhängigkeit von EVG- und Generalvertragsverhandlungen ein Hemmschuh. Noch Ende Juli 1951, wenige Tage vor Abschluss der ersten Verhandlungsrounde, berichtete McCloy nach Washington:

„French POLAD informed us privately that his government had apparently not expected to consider problems involved in creation new political status for Germany until after decisions on German military contribution and on European defense force had been taken. [...] Guiringaud did not believe his government had as yet given much thought to political aspects of German problem as he said in Paris they had been concentrating attention on military aspect“.⁴⁹⁸

Die Vertreter der alliierten Mächte waren nicht in der Lage, ihre Differenzen auf der Arbeitsebene zu bereinigen, und die deutsche Delegation machte sich auch keine Hoffnungen, dass vor der Außenministerkonferenz von Washington noch eine Einigung zustande kommen könne. Man rechnete vielmehr damit, daß die Außenminister den alliierten Delegationen aufgrund der Ergebnisse dieser Konferenz neue Instruktionen erteilen würden, die eine Wiederaufnahme der Verhandlungen Mitte September erlaubten würden.⁴⁹⁹

Rückblickend sollte Grewe in einem Vortrag über internationale Verhandlungen das Fazit aus seinen Verhandlungen mit den drei Alliierten ziehen:

„Sind auf einer Seite mehrere Regierungen beteiligt, so bilden ‚opening position‘, Konzessionen und ‚fall back position‘ den Gegenstand einer vorherigen internen Verhandlung zwischen den Partnern dieser Seite, wobei solche inter-

497 Siehe oben, S. 251f.

498 Telegramm von McCloy an die amerikanischen Vertretungen in Paris, London und Frankfurt, 26. Juli 1951, in: NARA, RG 466, USHICOG, Security Segregated General Records, Box 3.

499 „Aufzeichnung des Leiters der Delegation für die Ablösung des Besatzungsstatus, Grewe“, 14. August 1951, in: AAPD, 1951, S. 454. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 87.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

nen Verhandlungen zuweilen schwieriger und erbitterter sind, als die gemeinsame Verhandlung mit dem eigentlichen Kontrahenten.“⁵⁰⁰

Man einigte sich darauf, die Presse während der ersten Verhandlungsphase nicht zu informieren, um die Verhandlungen nicht zu früh durch den Druck der Öffentlichkeit zu beeinflussen.⁵⁰¹

2.3.3.2 Kernpunkt der Verhandlungen: die Frage der Obersten Gewalt

2.3.3.2.1 Ausgangspositionen

Grundlage der Diskussionen waren zunächst die bereits genannten 39 Punkte der Alliierten, die als Orientierung und Leitfaden für die Vorabklärung der verschiedenen Positionen dienten.⁵⁰² Obwohl die Oberste Gewalt in den 39 Punkten nicht erwähnt wurde, war sie der Angelpunkt um den sich unausgesprochen alles drehte. Da das Aide-Mémoire zu den 39 Punkten⁵⁰³ jedoch besagt hatte, es handle sich nicht um eine abschließende Liste, konnte die deutsche Delegation diese Bresche nutzen und von Anfang an auf eine Regelung der Frage der Obersten Gewalt hinarbeiten.

Greve definierte die Oberste Gewalt folgendermaßen:

Eine „unbegrenzte und auch im einzelnen nicht genau begrenzbare Machtfülle, eine plenitude potestatis. Souveränität und Oberste Gewalt bezeichnen nicht Kompetenzen, sondern die Quelle, aus der die Kompetenzen abgeleitet werden. Eine in ihrem Inhalt durch Normen genau umschriebene, begrenzte und messbare Befugnis wird daher in der Regel nicht als „Souveränität“ oder „Oberste Gewalt“ bezeichnet werden können.“⁵⁰⁴

Mit dieser Definition ist bereits umschrieben, worauf die deutsche Delegation auf längere Sicht hinzielte: Man erhoffte sich die „Ablösung des Besetzungsstatuts“, also nichts anderes als die vollständige Rückübertra-

500 Grewe, „Die Schwierigkeit des Verhandelns“, Vortragsmanuskript für einen Vortrag in Kyoto, 21. Mai 1973, S. 28f., in: MPIER, NL 7:1:1:2.

501 Delegation für die Ablösung des Besetzungsstatuts, „Niederschrift über die erste Besprechung zur Einleitung der Verhandlungen über die Ablösung des Besetzungsstatuts durch vertragliche Regelungen am 10. Mai 1951, 15-16.30 Uhr, auf dem Petersberg“, 11. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

502 Siehe oben, S. 266f. Für die genaue Liste der 39 Punkte, siehe Anhang.

503 Siehe oben, S. 269.

504 N.N. [Grewe], „Entwurf zum Thema ‚Souveränität‘ und ‚Oberste Gewalt‘“, ohne Datum, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

gung der Obersten Gewalt auf die Bundesrepublik, im Klartext, die Souveränität, auch wenn dieser Begriff sorgfältig vermieden wurde.⁵⁰⁵ Man war nicht gewillt, sich mit der Rückübertragung einiger „genau umschriebener“ Kompetenzen zufriedenzugeben, sondern wollte die volle „Machtfülle“ für Deutschland wiedererlangen. Absicht des Bundeskanzlers am Vorabend der Verhandlungen war es, eine „Erklärung über die Beendigung des bisherigen Besetzungsregimes“ zu erhalten,⁵⁰⁶ um die er sich im Januar bereits vergeblich bemüht hatte. Dabei umfasste die Souveränität für die Deutschen zwei Aspekte: innere Souveränität in Form von Selbstbestimmung und äußere Souveränität in Form von Gleichberechtigung mit den anderen Staaten.⁵⁰⁷

Rasch wurde deutlich, dass die Frage der Obersten Gewalt weiterhin den Stein des Anstoßes bilden würde: Während die Deutschen um ihre Souveränität kämpften,⁵⁰⁸ waren für die Alliierten gerade die Rückübertragung der Obersten Gewalt und die vollständige Aufhebung des Besetzungsstatuts unannehmbar. Am meisten lag Frankreich an der Aufrechterhaltung der Obersten Gewalt: „Les messages et rapports envoyés au Quay d’Orsay traduisent un attachement incontestable des Français au statut d’occupation et à la tutelle exercée sur l’Allemagne. La position officielle de la France est, de ce point de vue, plus nettement marquée par la rigueur que celle de la Grande Bretagne et des Etats-Unis“.⁵⁰⁹ Die Hauptforderung Frankreichs während der gesamten Verhandlungen für den Deutschlandvertrag war, die Oberste Gewalt in den Händen der Alliierten zu belassen.⁵¹⁰ Doch auch die USA waren zu diesem Zeitpunkt keineswegs bereit, die Oberste Gewalt und damit den direkten Einfluss auf das politische Leben und den Demokratisierungsprozess in Deutschland aufzugeben, während den Briten vor allem an der Möglichkeit gelegen war, weiterhin

505 Grewe, „Desiderata“, Juni-Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Die Beendigung des Besetzungsregimes wird bezeichnenderweise als erster Punkt des Memorandums erwähnt.

506 Grewe, „Aufzeichnung vor Verhandlung mit AHK“, 9. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

507 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 332.

508 Siehe zum Beispiel die Äußerung von Staatssekretär Dr. Walter Strauß: „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: AAPD, 1951, S. 360.

509 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 336.

510 Ebd., S. 342.

die deutsche Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit kontrollieren zu können.⁵¹¹

Dass die Oberste Gewalt von den Alliierten in den 39 Punkten nicht genannt wurde, war also kein Versehen, sondern man glaubte, sich auf vertragliche Abmachungen mit der deutschen Seite beschränken zu können, die nicht die alliierten Hoheitsrechte selbst, sondern nur deren Ausübung zum Gegenstand hatten.⁵¹² „Die Oberste Gewalt der Besatzungsmächte sollte erhalten bleiben – dieser Grundgedanke zog sich wie ein roter Faden durch die Verhandlungsführung der drei Mächte.“⁵¹³

Bereits bei Sam Rebers Eröffnungsrede am 10. Mai 1951 kam diese Position der Alliierten zum Ausdruck, da er nur von „changes in the present occupation regime by reason of Germany's participation in Western defense“ und von einer „new relationship“ sprach.⁵¹⁴ Auch von „contractual arrangements“ war die Rede, doch Reber vermied es zu definieren, auf welche Bereiche sich diese Vereinbarungen erstrecken würden. Die Alliierten drückten sich in den Verhandlungen stets äußerst vorsichtig aus und sprachen eher von „special position“ als von „supreme authority“.⁵¹⁵ Sie beriefen sich auch immer wieder auf die schwierige Stellung Berlins und die Notwendigkeit, der Sowjetunion gegenüber Rechtstitel geltend machen zu können, die man noch nicht entbehren könne.⁵¹⁶ Insgesamt ließ sich aus diesen Manövern, die Frage der Obersten Gewalt monatelang zu umgehen, jedoch rückschließen, dass sie auch aus Sicht der Alliierten „das eigentliche Zentralproblem war“.⁵¹⁷

511 Ebd., S. 336.

512 Kurz vor Beginn der Verhandlungen mit den Deutschen schrieb Acheson noch an McCloy: „We hope the number and complexity of the agreements can be kept to an absolute minimum without relinquishing supreme authority entirely at this stage.“ in: Telegramm von Acheson an McCloy, 14. April 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1474.

513 Grewe, *Rückblenden*, S. 135.

514 Reber, „Eröffnungsrede bei den Verhandlungen auf dem Petersberg“, 10. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

515 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 81.

516 So zum Beispiel Reber bei einem Gespräch mit Grewe am 22. Juni. Vgl. Grewe, „Vermerk“, 22. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

517 Von Schmoller, „Aufzeichnung über ein Gespräch mit Mr. O'Neill und Mr. Garvey“, 7. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Noch in ihrer Stellungnahme vom 18. Juli 1951 gaben die Alliierten zu verstehen, dass die „special position wld [sic] remain in force after contractual arrangements concluded“ in:

2.3.3.2.2 Grewes Verhandlungsmethode am Beispiel der Obersten Gewalt

Während der Auseinandersetzung über die Oberste Gewalt waren Grewes wache Intelligenz und seine sorgfältige Detailarbeit von besonderem Wert. Wann immer die Sprache auf Fragen der Souveränität oder des Sicherheitsvertrages kam, musste er zugleich Hartnäckigkeit und Fingerspitzengefühl an den Tag legen. Hier wurden sowohl seine Arbeitsmethode als auch die Auffassung von seiner eigenen Rolle auf eine harte Probe gestellt.

Greve ging zunächst davon aus, dass er als Delegationsleiter über einen großen Ermessensspielraum gegenüber Adenauer und Hallstein verfügte, den er zu nutzen gedachte, wann immer es ihm angebracht erschien: Deckte sich seine Interpretation der Situation nicht mit derjenigen Hallsteins oder gar Adenauers, so tendierte er dazu, deren Weisungen in seinem Sinne auszulegen. Er stellte dabei nicht die Instruktionen als solche in Frage, sondern interpretierte sie im Blick auf die langfristigen politischen Ziele, die Adenauer sich und seinen Mitarbeitern gesteckt hatte – die Wahl der juristischen und diplomatischen Mittel zur Erreichung dieser Ziele behielt er sich jedoch vor.

Auch scheute er sich nicht, seine Meinung zu den erhaltenen Weisungen klar zum Ausdruck zu bringen und, wenn nötig, Kritik daran zu üben. Er machte immer wieder Verbesserungsvorschläge, wenn er meinte, dass dadurch die deutsche Position gestärkt werden könne. Es schien ihm wichtig, sich als Verhandlungsführer die Freiheit zu nehmen, Änderungen einzubringen, auf Unvorhergesehenes zu reagieren, treu eine politische Linie zu verfolgen, ohne dabei jeden Tag auf neue Instruktionen angewiesen zu sein, sich auf alle Eventualitäten vorzubereiten und auch Kurswechsel der Politiker vorauszusehen und miteinzuplanen.

Er hatte die Fähigkeit zu großer Geduld, da er nicht, wie seine Vorgesetzten, unter politischem Druck stand. Gerade diese Geduld sollte ihm oft große Erfolge einbringen, wenn er unbeirrt auf einem Punkt beharrte, bis die Gegenseite schließlich zermürbt nachgab.

In den Verhandlungen zeigte sich aber auch schnell seine „diplomatische“ Tendenz, Schwierigkeiten zu umgehen, wenn er auf der Gegenseite auf klare Ablehnung stieß. Wenn er trotz Insistierens keinen Erfolg

Telexgramm von McCloy an Acheson, 19. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1492. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 249.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

erzielte, legte er sich nicht etwa quer, sondern machte scheinbar einen Rückzieher – nur um das Thema in einem anderen Kontext erneut mit derselben Hartnäckigkeit zu verfolgen.

2.3.3.2.2.1 Erste Instruktionen

An den Diskussionen über die Oberste Gewalt lässt sich Grewes Arbeitsweise besonders deutlich veranschaulichen. Angesichts der grundlegenden Meinungsunterschiede mit den Alliierten zum Thema der Obersten Gewalt, schien es Grewe aus diplomatischen Gründen wichtig, diesen Aspekt zunächst nur indirekt anzugehen. Obwohl er wusste, dass eine Erklärung über die Beendigung des Besatzungsregimes das wichtigste politische Ziel Adenauers war, und obwohl er über die gesamte Verhandlungszeit hinweg alles daran setzen würde, dieses Ziel zu verfolgen, lag ihm daran, es erst anzusprechen, wenn er die Zeit dafür gekommen sah.

Um sich beim Verhandeln in dieser Sache den nötigen Freiraum zu verschaffen, brachte er am 9. Mai 1951, dem Vorabend der Eröffnung der Verhandlungen und erst acht Tage nach seiner Berufung, eine Liste von Schlüsselfragen ein, zu denen „die deutsche Delegation mit einer allgemeinen Instruktion versehen werden“ sollte.⁵¹⁸ Er beließ es dabei nicht bei einem Fragenkatalog, sondern versuchte, die Instruktionen für seine Delegation maßgeblich mitzubestimmen, indem er Hallstein bereits Lösungsvorschläge unterbreitete⁵¹⁹ – die, wie die weiteren Verhandlungen zeigten, auch übernommen wurden.

Es wurde beschlossen, eine Erörterung der Beendigung des Besatzungsstatus zunächst zu vermeiden. Die Delegation solle von der Voraussetzung ausgehen, dass man sich auf höherer Ebene auf eine Erklärung einigen würde, in der zum Ausdruck gebracht werden solle, dass die Anwesenheit alliierter Truppen fortan nur noch der Sicherung des Bundesgebietes dienen solle. Falls das Thema von alliierter Seite angeschnitten werde, solle die Delegation nach Möglichkeit auf die höhere Ebene verweisen. Trotz dieser vorsichtigen Taktik empfahl Grewe auch,

518 Grewe, „Aufzeichnung vor Verhandlung mit AHK“, 9. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Ebenfalls abgedruckt in: AAPD, 1951, S. 246ff.

519 Grewes Vorschläge wurden noch am 9. Mai 1951 in einer Sitzung bei Hallstein besprochen: Ebd., Fußn. 1.

gleichzeitig Vorarbeiten für die Formulierung einer solchen Erklärung über die Beendigung des Besetzungsregimes in Angriff zu nehmen.⁵²⁰

Diese Weisungsvorschläge für seine Delegation sind unter mehreren Gesichtspunkten für sein Vorgehen aufschlussreich: Zunächst einmal zeugen sie vom ersten Tag der Verhandlungen an von einer weitgesteckten Interpretation der Vorstellungen des Bundeskanzlers durch Grewe. In der Anfangsphase der Verhandlungen wollte Grewe vor allem verhindern, dass die Gespräche an dem hochbrisanten politischen Thema der Obersten Gewalt scheiterten.⁵²¹ Dieser „Kernpunkt des Deutschlandvertrages“⁵²² wurde deshalb in den ersten Sitzungen nicht als eigener Themenkomplex angesprochen, sondern nur indirekt im Rahmen von Fragen wie Notstandsrecht oder Truppenstationierung.

Indem er Hallstein nahelegte, die Frage der Aufhebung des Besetzungsstatus vorerst der höheren Ebene, also Adenauer und den Hohen Kommissaren, zu überlassen, wollte er sich auch davor schützen, für das Scheitern von Verhandlungen verantwortlich gemacht zu werden, bei denen er die Forderungen seiner Vorgesetzten als überzogen einschätzte. Da es ihm wenig wahrscheinlich schien, eine Erklärung der Alliierten zur Aufhebung des Besetzungsstatus erreichen zu können, sollte sich doch Adenauer am besten persönlich darum bemühen!

Andererseits behielt er, trotz aller Zweifel, Adenauers Wunsch einer Grundsatzerkklärung als Fernziel im Auge und setzte alles daran, die nöti-

520 Ebd.

521 „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 362, sowie: Telegramm von McCloy an Byroade, 8. Juni 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1484.

522 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 8, in: MPIER, NL 7:2:46. „Als Ziel der Verhandlungen betrachtet die Bundesregierung die möglichst vollständige Normalisierung des politischen und völkerrechtlichen Status der Bundesrepublik. Diese Normalisierung setzt voraus, dass die bisherigen Besatzungsmächte ihre 1945 verkündeten Besetzungsziele als im wesentlichen erfüllt ansehen und dass sie mit der Bundesrepublik darin übereinstimmen, dass die Stationierung alliierter Truppen in Westdeutschland in Zukunft der gemeinsamen Verteidigung des Westens dient. Diese grundlegende Veränderung des Zweckes der Anwesenheit fremder Truppen auf dem Gebiet der Bundesrepublik und die Beendigung der bisherigen Form des Besetzungsregimes sollte in einer grundsätzlichen politischen Erklärung der bisherigen Besatzungsmächte deutlich zum Ausdruck gebracht werden.“ in: „Entwurf eines Berichtes für den Auswärtigen Ausschuss des Bundestages“, 4. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

gen „Vorarbeiten“ zu leisten, um vorbereitet zu sein, falls sich eine Möglichkeit zum Durchbruch bot.

2.3.3.2.2.2 Völkerrechtliche und politische Aspekte der Obersten Gewalt: Grewes Zielsetzung

2.3.3.2.2.2.1 „Normalisierung“ des Status der Bundesrepublik und völkerrechtliche Verträge

Grewes Auffassung von der Obersten Gewalt in den Verhandlungen über den Generalvertrag war eine kontinuierliche Fortentwicklung seiner bereits in *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* dargelegten Ideen. Er war sich bewusst, dass der Kanzler seit Monaten vergeblich versucht hatte, eine Erklärung zur Beendigung des Besetzungsregimes zu erlangen⁵²³ – ein Unterfangen, das er in entwaffnender Offenheit für höchstwahrscheinlich „aussichtslos“ hielt.⁵²⁴ Ein solcher Generalverzicht der Alliierten wäre zwar für die Bundesrepublik die wünschenswerteste Lösung gewesen,⁵²⁵ doch angesichts der schlechten Ausgangsposition der Deutschen musste man als Nahziel vor allem verhindern, dass der Fortbestand der „Supreme Authority“ vertraglich anerkannt wurde.⁵²⁶ In der Frage der Souveränität war seine Einschätzung insgesamt realistischer als diejenige Adenauers: Bereits beim Instruktionsausschuss vom 29. Juni 1951 erläuterte er verschiedene Möglichkeiten, wie die Oberste Gewalt der Alliierten indirekt eingeschränkt werden könnte, falls diese sich weiterhin weigerten, sich direkt mit der Materie zu befassen.⁵²⁷

523 Adenauer bemühte sich bereits seit Januar 1951 um eine solche Grundsatzerkärung: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 248.

524 Grewe, „Aufzeichnung vor Verhandlung mit AHK“, 9. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

525 „Zusammenfassende Stellungnahme zur Frage der Auflösung der ‘Obersten Gewalt’“, ohne Datum [vermutlich Juni-Juli 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

526 Grewe, „Aufzeichnung vor Verhandlung mit AHK“, 9. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

527 „Prof. Grewe erklärt, daß seines Erachtens die Beschränkung der Obersten Gewalt besser in eine einseitige Erklärung der Alliierten als in den Truppenvertrag hineinpasse. Es sei aber fraglich, ob man die Alliierten zur Abgabe einer solchen Erklärung veranlassen könne. Für den Fall, daß dies nicht möglich sei,

Trotz seiner vorsichtigen Einschätzung der Lage machte er bereits am 29. Mai 1951, kaum drei Wochen nach Beginn der Verhandlungen, einen ersten offiziellen Vorstoß in der Frage der Obersten Gewalt: In einer Aufzeichnung für den Hohen Kommissar McCloy (einen Vertreter der „höheren Ebene“, auf die er in seiner ersten Instruktion verwiesen hatte), die am 7. Juni 1951 mit leichten Abänderungen überreicht wurde, gab er zu verstehen, das wichtigste Ziel der Verhandlungen sei eine „Normalisierung“ des Status der Bundesrepublik.⁵²⁸ Dazu gehöre beispielsweise, dass die alliierten Truppen nicht mehr als Besatzungstruppen, sondern als Truppen zur Verteidigung des Westens angesehen würden,⁵²⁹ dass die Alliierte Hohe Kommission durch „normale Organe des diplomatischen Verkehrs“ ersetzt werde (die sich angesichts der besonderen Situation in der Bundesrepublik zu einer Botschafterkonferenz zusammenschließen könnten),⁵³⁰ und dass der bisherigen Form des Besetzungsregimes ein Ende gesetzt werde, am besten durch eine „grundsätzliche politische Erklärung“ der „bisherigen“ Besatzungsmächte.⁵³¹ Diese Aufzeichnung ist ein hervorragender Beleg für Grewes Methode, mehr zu fordern, als das, was er für durchsetzbar hielt, was ihm dann die Freiheit ließ, in den Diskussionen Zugeständnisse zu machen.⁵³² Die Alliierten durchschauten im Übrigen diese Taktik durchaus, wie aus ihrem Abschlussbericht nach der ersten Verhandlungs runde hervorgeht:

„The German delegation has sometimes, without formally withdrawing them, indicated that its fundamental statements of position are not to be regarded as inflexible. While in most cases it has not indicated just how far from the original“⁵³³

müsste man versuchen, die Frage im Rahmen des Truppenvertrages zu regeln.“ in: „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 362.

528 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Siehe auch: Telegramm von McCloy an Byroade, 8. Juni 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1482ff. und: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 75.

529 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

530 Ebd.

531 Ebd.

532 Diese Methode hatte er auch in der Vergangenheit angewandt, wie in *Ein Besatzungsstatut für Deutschland*: Siehe oben, S. 128f.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

nal position it is prepared to go, in several instances it has modified an original position in order to meet the Allies.“⁵³³

In der Darstellung für McCloy beschrieb Grewe es als sein Ziel, einen schrittweisen Abbau der Obersten Gewalt bis hin zu einer vollständigen Rückübertragung auf die Bundesrepublik zu erreichen. Dies schlug sich auch in seiner Wortwahl nieder: Er bezeichnete die Westmächte stets als „bisherige“ Besatzungsmächte.

Er bestand auch darauf, dass es sich bei den zu verhandelnden Verträgen nicht nur um eine Anpassung des bestehenden Besetzungsregimes, sondern um „echte völkerrechtliche Verträge“ zwischen der Bundesrepublik und den drei Mächten handeln sollte, die nicht durch einen einseitigen Akt der alliierten Regierungen wieder rückgängig gemacht werden könnten.⁵³⁴ Aus dieser Aufzeichnung ging auch hervor, wie direkt die Diskussionen über den deutschen Wehrbeitrag seine Verhandlungen beeinflussten: „Der Abschluss formloser Vereinbarungen nach dem Muster des Petersberg-Abkommens würde dem erstrebten Zweck nicht gerecht werden können“, schrieb Grewe.⁵³⁵

Die Alliierten waren sich der Bedeutung dieser Forderung wohl bewusst und erwähnten sie als allgemeines Prinzip der deutschen Haltung in ihrem Abschlussbericht über die erste Verhandlungsrunde: „The general theory which permeates German viewpoint is that the agreements should contain no provisions which would not be appropriate in a treaty between

533 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1504.

534 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

535 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Während Grewe sich in seinem Vergleich der beiden Vereinbarungen auf rein rechtlichem Niveau bewegte und sich nur auf die juristische Qualität der Abmachungen bezog, ging Carlo Schmid zur gleichen Zeit wesentlich weiter und forderte für das Risiko des Aufrüstens mehr als nur ein Besetzungsstatut: „Man stirbt nicht für ein Besetzungsstatut.“ Vgl. Volkmann, Hans-Erich, „Die innenpolitische Dimension Adenauerscher Sicherheitspolitik in der EVG-Phase“, in: Militärgeschichtliches Forschungssamt, *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-56, Band 2: Die EVG-Phase*, Verlag Oldenbourg, München, Wien, 1990, XXVI, 916 S., S. 235-604, S. 291.

equal and sovereign states, such as a treaty among the NATO countries.“⁵³⁶

2.3.3.2.2.2 „Hallstein-Formel“ und „Grewe-Formel“

Grewe ging in der Frage der Obersten Gewalt sogar weiter als Hallstein. Ende Dezember 1950 hatte Hallstein bereits in der sogenannten „Hallstein-Formel“ der Alliierten Hohen Kommission gegenüber die Vorstellung formuliert, die Oberste Gewalt der Alliierten erlösche in den Bereichen, in denen es zu vertraglichen Vereinbarungen komme (ein Ansatz, den Grewe zunächst, wie z.B. in seiner Aufzeichnung für McCloy, noch übernahm).⁵³⁷ Es wäre für die Deutschen dieser Auffassung nach von Vorteil gewesen, auf so vielen Gebieten wie möglich Verträge abzuschließen und so die Oberste Gewalt der Alliierten einzuschränken.⁵³⁸

Doch Grewe versuchte bald, noch mehr zu erreichen.⁵³⁹ Er wollte sich nun nicht mehr damit begnügen, dass die Oberste Gewalt der Alliierten auf einigen Gebieten eingeschränkt würde, sondern er erachtete den Zeitpunkt für gekommen, auf einen „Generalverzicht“ der alliierten Mächte hinzuarbeiten, wie Adenauer es wollte, wenn er auch im Gegensatz zu ihm glaubte, die Oberste Gewalt in einigen vertraglich fixierten Ausnahmebereichen bei den Alliierten belassen zu müssen.⁵⁴⁰ Es handelte sich hierbei um eine bedeutende Akzentverschiebung gegenüber Hallsteins ursprünglichem Ansatz, die zeigt, dass Grewe trotz seiner relativen politischen Uner-

536 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1503.

537 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

538 Von Schmoller, „Aufzeichnung über ein Gespräch mit Mr. O’Neill and Mr. Garvey“, 7. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

539 Dies führte Herrn Garvey von der britischen Delegation dazu, von Schmoller gegenüber die Frage aufzuwerfen, „ob nicht ein gewisser Widerspruch zwischen der sogenannten Hallstein-Formel und den Vorstellungen der Deutschen Delegation bestehe.“ in: von Schmoller, „Aufzeichnung über ein Gespräch mit Mr. O’Neill and Mr. Garvey“, 7. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

540 Grewe, „Zusammenfassende Stellungnahme zur Frage der Aufhebung der ‘Obersten Gewalt’“, ohne Datum, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Siehe auch: von Schmoller, „Aufzeichnung über ein Gespräch mit Mr. O’Neill and Mr. Garvey“, 7. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

fahrenheit von Anfang an den Verhandlungen seinen eigenen Stempel aufprägte.

In der Hallstein-Formel ging man davon aus, dass in der Regel die Alliierten die Oberste Gewalt beibehielten und die Rückübertragung der Obersten Gewalt auf die Bundesrepublik die Ausnahme bildete, die durch Verträge präzise definiert werden musste. In der Grewe-Formel hingegen war die Regel, dass die Oberste Gewalt bei der Bundesrepublik lag und nur in einigen vertraglich festgelegten Ausnahmefällen bei den Alliierten verbleiben sollte. Grewes Ansatz kehrte somit Regel und Ausnahme zu Gunsten der Bundesrepublik um.

Das war auch für eventuelle Zuständigkeitsfragen und Konflikte mit den Alliierten wichtig, da traditionell im Recht die Auslegung der Regel so weit wie möglich, die der Ausnahmen dagegen möglichst eng erfolgt.

Trotz weiterbestehender Zweifel am Zustandekommen eines Generalverzichts verfasste Grewe am 11. Juli 1951, auf Wunsch Adenauers, einen Entwurf für eine Grundsatzerklärung der Alliierten,⁵⁴¹ in dem er noch einmal die deutsche Position zusammenfasste, wenn er sie auch aus diplomatischen Gründen nicht fertig ausformulierte.⁵⁴²

Obwohl der Entwurf auf eine Instruktion Adenauers zurückging, entsprach er inhaltlich genau der „Grewe-Formel“ und forderte nicht etwa einen völligen Generalverzicht, wie Adenauer ihn sich erträumte. Der Entwurf unterstrich erneut, die Oberste Gewalt sollte grundsätzlich auf die Bundesrepublik rückübertragen und das Besatzungsstatut gleichzeitig aufgehoben werden. Die alliierten Befugnisse sollten sich allein auf die mit der Bundesrepublik vertraglich vereinbarten Abmachungen beschränken. Auch sollte es so bald wie möglich zu einer Friedensregelung in Form eines frei vereinbarten Vertrages kommen. In der Zwischenzeit sollte die Bundesrepublik ihre auswärtigen Beziehungen (abgesehen von einigen vertraglich festgelegten Ausnahmen) selbst bestimmen dürfen.

2.3.3.2.2.3 Ausnahmebereiche

Um die „Grewe-Formel“ durchzusetzen musste Grewe gegenüber den Deutschen und den Alliierten völlig unterschiedlich argumentieren. Im

541 Grewe, Entwurf einer von den Alliierten abzugebenden Grundsatzerklärung, 11. Juli 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 423ff.

542 Ebd.

Gespräch mit den Westalliierten versuchte er, die Bedeutung der Ausnahmebereiche herunterzuspielen. Bei den Deutschen dagegen verwies er auf die Vorteile einer Beibehaltung begrenzter alliierter Sonderrechte.

In seiner Aufzeichnung für McCloy schrieb er, die Erklärungen vom Juni 1945 seien so ausgehöhlt, dass sie sowieso kaum noch eine tragfähige Grundlage hätten,⁵⁴³ und gegenüber Con O'Neill bezeichnete er sie als „wertlose Fiktion.“⁵⁴⁴ In einer Aufzeichnung vom Juni-Juli 1951 schrieb er sogar: „Die Berufung auf das Potsdamer Abkommen und die damit eng verknüpften Berliner Deklarationen vom 5. Juni 1945 löst auf russischer Seite nur noch ein Hohngelächter aus.“⁵⁴⁵ Er erhoffte sich dadurch einen weitreichenderen Abbau der alliierten Obersten Gewalt, als wenn er gleich zu Anfang zu verstehen gegeben hätte, die Bundesrepublik sei bereit, gewisse Vorbehaltstrechte zu akzeptieren. Die Westalliierten teilten zwar grundsätzlich seine Meinung, wollten aber ihrerseits formal der UdSSR gegenüber an „gewissen Rechtstiteln“ festhalten, die zum Teil bereits fiktiv seien, die man aber in dieser Übergangssituation noch nicht entbehren könne.⁵⁴⁶

Den deutschen Kollegen erklärte er dagegen im Instruktionsausschuss am 29. Juni 1951, es sei von Vorteil, die alliierten Sonderrechte beizubehalten, wenn man sie vertraglich auf lediglich vier Themenkomplexe eingrenze: Berlin, gesamtdeutsche Fragen, Ausnahmezustand und Anwesenheit alliierter Truppen in Deutschland.⁵⁴⁷

543 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

544 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

545 „Abbau des Besatzungsstatus“, ohne Datum [vermutlich Juni-Juli 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

546 So zum Beispiel Reber bei einem Gespräch mit Grewe am 22. Juni. Vgl. Grewe, „Vermerk“, 22. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

547 Mit diesen Vorschlägen war er im Übrigen nicht weit von der ersten offiziellen alliierten Stellungnahme vom 18. Juli zum Thema der Sonderrechte entfernt. Die Alliierten gaben darin die Bereiche an, in denen sie in jedem Fall ihre Sonderrechte behalten wollten: „(i) responsibilities regarding whole of Ger [sic] including questions of Ger unity and Ger peace settlement; (ii) right to ensure respect of internatl agrmts affecting Ger but not covered by contractual arrangements; (iii) right to maintain forces in Ger.“ Sie äußerten sich jedoch nicht zu der konkreten Rechtsform, unter der sie diese Rechte behalten wollten und legten sich auch noch nicht fest, ob es sich bei den Truppen um Besatzungs- oder Sicherheitstruppen handeln sollte. In dieser mangelnden Präzision (die auf Schwierigkeiten der

Die Vorbehaltsrechte in diesen vier Bereichen seien nötig, um „den Russen gegenüber einen Rechtstitel zur Unterhaltung alliierter Truppen in Westdeutschland, zur Behauptung der alliierten Position in West-Berlin und zur Mitsprache in gesamtdeutschen Fragen in der Hand zu behalten.“⁵⁴⁸ All diese Aspekte schienen ihm angesichts der gespannten internationalen Lage für Deutschland von größter Bedeutung,⁵⁴⁹ zumal die Bundesrepublik „weder politisch noch militärisch im entferntesten in der Lage“ war, die Freiheit und Sicherheit West-Berlins zu gewährleisten und die Luftwege und den freien Verkehr innerhalb ganz Berlins zu garantieren.⁵⁵⁰

Nachdem in dieser ersten Verhandlungsphase vor allem Sicherheit und Souveränität im Vordergrund der Argumentation Grewes gestanden hatten,

Alliierten zurückzuführen war, sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen), sah Grawe mit seinem juristischen Gespür für Akzentverschiebungen eine Möglichkeit, für die Bundesrepublik politische Vorteile herauszuholen. Vgl. Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1492. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 250.

- 548 Grawe, „Politische Generallinie für die Verhandlungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts“, ohne Datum [vermutlich 28. Juni 1951], in: PA/AA Handakte Grawe, Bd. 59 und Grawe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grawe, Bd. 59. Siehe auch: Gespräch zwischen Grawe und Senator Klein, 11. Juli 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 421. Ebenfalls: Grawe, *Rückblenden*, S. 142. Siehe auch: „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 361 und „Zusammenfassende Stellungnahme zur Frage der Auflösung der ‘Obersten Gewalt‘“, ohne Datum [vermutlich Juni-Juli 1951], in: PA/AA, Handakte Grawe, Bd. 59.
- 549 Grawe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grawe, Bd. 59. Grawe stand mit dieser Meinung zunächst eher allein. Gesandter a.D. Barandon, zum Beispiel, schrieb, die rechtliche Klammer, die durch die gemeinsame Verantwortung der vier Mächte für Deutschland entstünde, sei „doch reichlich theoretischer Art [...]. Zum mindesten seit dem Erlass des Besatzungsstatuts und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland sowie der Deutschen Demokratischen Republik ist die gemeinsame oberste Viermächte-Gewalt nur noch eine Fiktion. Auch Fiktionen – wie die des ‚technisch‘ fortbestehenden Kriegszustandes – können Rechtsfolgen haben. Die ‚gemeinsame‘ oberste Gewalt ist aber eine so schwache Rechtswurzel, dass sie ohne Bedenken zugunsten der politischen Wirklichkeit preisgegeben werden kann.“ in: Gesandter a.D. Barandon, „Die Ersetzung des Besatzungsstatuts durch eine vertragliche Grundlage“, Grawe am 25. Mai 1951 übergeben, in: PA/AA, Handakte Grawe, Bd. 58.
- 550 Grawe, *Rückblenden*, S. 142. Siehe auch: Grawe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 2.

führte er in der zweiten Verhandlungsphase ein weiteres Argument für die Aufrechterhaltung einiger Vorbehaltsrechte ein: Er bezeichnete sie als letzte „völkerrechtliche Klammer, die Deutschland als Ganzes noch zusammenhielt“⁵⁵¹ und betonte immer wieder, die Sonderrechte stellten den Bezug zu den Potsdamer Verträgen her, den einzigen von der Sowjetunion unterzeichneten Verträgen, in denen Deutschland als Ganzes behandelt wurde.⁵⁵² Dieses Argument hatte besonderes Gewicht, da die Frage der Auswirkung des Generalvertrages auf die Wiedervereinigung in der öffentlichen Diskussion an Bedeutung gewonnen hatte.⁵⁵³

Greve unterstrich auch, dass durch die Aufrechterhaltung des alliierten Rechtstitels eine völlige Abtrennung des Saargebiets vom Bundesgebiet verhindert werde und die Saarfrage nicht von Frankreich und Deutschland alleine gelöst werden müsste.⁵⁵⁴ Dieses letzte Argument erwähnte er interessanterweise in rückblickenden Artikeln, als sich die Beziehungen zwischen Frankreich und Deutschland deutlich verbessert hatten, überhaupt nicht mehr.

Für Grewe war die Nennung der vier Bereiche, in denen die Vorbehaltsrechte aufrechterhalten bleiben sollten, keineswegs gleichbedeutend mit dem Weiterbestehen der alliierten Obersten Gewalt – eine Meinung, die von den Alliierten nicht geteilt wurde.⁵⁵⁵ Um der Sorge seiner Kollegen, dass eine Erwähnung der Vorbehaltsrechte im Generalvertrag als deutsche Anerkennung der Obersten Gewalt der Alliierten gewertet werden könnte,

551 Grewe, *Rückblenden*, S. 142f. Ebenso: „Die durch die Teilung Deutschlands herbeigeführte eigentümliche Lage bringt es mit sich, daß gerade die Löschung jener letzten Hypotheken, die auf der deutschen Souveränität lasten, d.h. die vollständige Beseitigung der Viermächtevereinbarungen von 1945, zugleich die letzten Klammern gefährden würde, die Deutschland heute noch zusammenhalten.“ in: Grewe, „Die Bonner Verträge von 1952“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 53. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 252.

552 „Unter den Vereinbarungen von 1945 aber steht eine sowjetische Unterschrift.“ in: Grewe, „Die Bonner Verträge von 1952“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 53.

553 Siehe unten, S. 431ff. und S. 539ff.

554 Grewe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

555 Grewe, Vermerk für Hallstein über ein Gespräch mit Reber, 22. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 250.

Rechnung zu tragen, achtete er bei den weiteren Verhandlungen stets sorgfältig darauf, dieser Interpretation auch juristisch vorzubauen.⁵⁵⁶

Die Übereinstimmung zwischen Grewes Aufzählung der Vorteile beschränkter Sonderrechte der Alliierten gegenüber seinen deutschen Kollegen und den Argumenten der Alliierten selbst ist frappant.⁵⁵⁷ Con O’Neill sagte Grewe Anfang Juli, dass „Rechtstitel dieser Art im Verkehr der Alliierten mit den Russen immer noch von großem praktischen Wert seien und nicht entbehrt werden könnten. Es habe sich immer wieder gezeigt [...], dass die Russen einlenken und Einwendungen fallen ließen, wenn man ihnen nachweisen könne, daß sich die alliierten Maßnahmen auf vertragliche Vereinbarungen der letzten Jahre oder auch der Kriegszeit stützten.“⁵⁵⁸ O’Neill hob auch immer wieder die gespannte Situation in Berlin hervor, die es den Alliierten nicht erlaube, gerade jetzt ihren Rechtsanspruch aufzugeben: „It must be borne in mind, however, that whatever their differences in force, all the attacks launched fit into a single pattern and have been directed to a single end – the eviction of the Allies from Berlin and its subsequent merger in the East Zone.“⁵⁵⁹

Dass Adenauer sich trotz seiner ursprünglichen politischen Zielsetzung von Grewes Argumentation überzeugen ließ und akzeptierte, dass man sich besser pragmatisch auf die Vorteile einer Aufrechterhaltung eines „Restbestandteil[s] der Obersten Gewalt“⁵⁶⁰ konzentrieren sollte, zeigte sich aus Anlass eines Gesprächs mit McCloy am 5. Juli 1951, bei dem er sich Grewes Vorschläge zu eigen mache und erklärte:

„Hinsichtlich der Revision des Besetzungsstatus habe die Bundesregierung die Auffassung, daß vom Besetzungsrecht so viel wie möglich beseitigt und durch Vertragsrecht ersetzt werden sollte. Auf der anderen Seite sei man sich

556 Siehe z.B. „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 364.

557 Das französische Außenministerium wurde zum Beispiel angehalten, stets die gemeinsamen Vorteile des Besetzungsregimes für Alliierte und Deutsche in den Vordergrund zu stellen. Vgl. Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 337.

558 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Siehe auch: Gespräch zwischen Grewe und Senator Klein, 11. Juli 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 421. Siehe ebenfalls: Brief von O’Neill an Grewe, 25. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Siehe auch: Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutschner, *Bonner Vertrag*, S. 2.

559 Brief von O’Neill an Grewe, 25. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

560 Grewe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

darüber im klaren, dass das Statut nicht völlig beseitigt werden könne im Hinblick auf einige große Fragen internationalpolitischen Charakters, wie zum Beispiel die Frage Berlin, die Probleme der Ostzone, das Saargebiet und das eventuell noch einmal beginnende Problem innerer Unruhen.“⁵⁶¹

Es ist bemerkenswert, welches Umdenken Grewe bei Adenauer in nur zwei Monaten bewirkte. Dass dabei große Überzeugungskraft gefragt war, ist in seinen Memoiren nachzulesen:

„Es erwies sich als mühsam, Adenauers Verständnis dafür zu gewinnen, dass es gefährlich und nicht ratsam sei, die in den Vier-Mächte-Vereinbarungen von 1945 umschriebenen Rechte und Verantwortlichkeiten der Besatzungsmächte mit einem Schlag zu liquidieren. Seiner ursprünglichen Konzeption lag dieser Gedanke fern.“⁵⁶²

2.3.3.2.2.3 Truppenvertrag und Frage der Obersten Gewalt

2.3.3.2.2.3.1 Der Truppenvertrag als indirekte Lösung der Frage der Obersten Gewalt

Nachdem während der ersten Verhandlungswochen deutlich geworden war, dass der Gegensatz zwischen den Alliierten und den Deutschen in der Frage der Obersten Gewalt nicht überbrückt werden konnte, beschloss Grewe, dieses konfliktgeladene Thema nicht mehr direkt, sondern unter dem neuen Gesichtspunkt der Stationierung alliierter Truppen in Deutschland anzusprechen, weil dies eine gute Gelegenheit bieten würde, auf die grundsätzlichen Fragen des Abbaus des bisherigen Besetzungsregimes und des veränderten Aufenthaltszweckes der alliierten Truppen in Deutschland

561 Gespräch zwischen Adenauer und McCloy, 5. Juli 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 385. Dass dieser Umschwung Adenauers auch gegenüber dem Bundestag zum Ausdruck kam, erwähnte McCloy in einem Telegramm an Acheson: „As regards Germany's future polit [sic] status Adenauer said that in Bundestag foreign affairs committee there had been recent discussion of this problem during course of which he had pointed out that whereas as much as possible of occupation law should be replaced by contractual arrangements, he did not believe it should be eliminated completely, since provisions should be made to take care of Berlin situation, the Eastern question, the Saar and possibilities of unrest. According to Chancellor even SPD members of committee agreed that certain phases of occupation rights should be preserved for Germany's own protection.“ in: Telegramm von McCloy an Acheson, 6. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1489.

562 Grewe, *Rückblenden*, S. 142.

einzugehen.⁵⁶³ Indem er diese schwierigen Fragen in einen neuen Kontext verschob, handhabte er den Truppenvertrag in erster Linie als politisches und völkerrechtliches Instrument.

Ein erster Entwurf zum Truppenvertrag, der diese Strategie zum Ausdruck brachte, war den Alliierten am 23. Mai 1951 übergeben worden.⁵⁶⁴ Darin wurde bereits betont, dass die Stellung der alliierten Truppen auf dem Bundesgebiet durch vertragliche Abmachungen geregelt werden sollte und den Normen entsprechen sollte, die „im internationalen Verkehr im Allgemeinen üblich“ seien.⁵⁶⁵

In diesem ersten Dokument erlegte sich Grewe eine gewisse Zurückhaltung auf. Das Thema war so heikel, dass er diplomatisch davon Abstand nahm, die Diskussionen, wie sonst häufig, mit Maximalforderungen zu beginnen und die Alliierten gleich zu Anfang vor den Kopf zu stoßen.⁵⁶⁶ Der Entwurf enthielt lediglich den Wunsch der Deutschen nach einem „Vertrag“. Das Grundkonzept einer Ausweitung der deutschen Rechte, einer weitgehenden Aufhebung des Besetzungsstatuts und einer Änderung des Zweckes der Stationierung war jedoch in diesem einen Wort, „Vertrag“, bereits enthalten. Überdies wies Grewe mündlich darauf hin, dass man keine der anfallenden Einzelfragen isoliert behandeln könne, wie das derzeit geschehe, ohne über den politischen und rechtlichen Status der Bundesrepublik nachzudenken.⁵⁶⁷ Doch zunächst war die Formulierung des Entwurfs vage genug, um die Aufnahme von Diskussionen zu diesem Punkt überhaupt zu ermöglichen und um anschließend über eine gewisse Handlungsfreiheit zu verfügen.

563 Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

564 Reber, Aufzeichnung über deutschen Vorschlag zum Truppenvertrag [ohne Titel], 23. Mai 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM 198, Reel 1. Siehe auch: François-Poncet, *Rapports mensuels*, Bd. 1, S. 465f.

565 Siehe hierzu: „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: AAPD, 1951, S. 360, Anm. 4 und Grewe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

566 Dennoch zeugte François-Poncets Bericht über Grewes Entwurf von einer gewissen Verärgerung: François-Poncet, *Rapports mensuels*, Bd. 1, S. 466.

567 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 78.

Dass Grewe mit seiner relativen Zurückhaltung den richtigen Ton getroffen hatte, bestätigte ihm Charles W. Thayer⁵⁶⁸ einige Tage später bei einem Mittagessen.

„Mr.Thayer war der Ansicht, dass das deutsche Exposé eine günstige Aufnahme gefunden habe. Es sei als durchaus maßvoll empfunden worden. Mit der Bitte um vertrauliche Behandlung fügte er hinzu, er glaube auf französischer Seite eine gewisse Verlegenheit wahrgenommen zu haben, dass das Exposé keine geeigneten Angriffsflächen biete.“⁵⁶⁹

Dennoch war Grewe bereits weiter gegangen, als die Alliierten es sich für dieses hochpolitische Thema gewünscht hatten, als sie Adenauer ersucht hatten, auf das Thema des Truppenvertrages in den Gesprächen zunächst noch nicht einzugehen, da in Frankreich Wahlen bevorstünden.⁵⁷⁰

2.3.3.2.2.3.2 Rechtlicher Status der Truppen

In seiner bewährten Strategie ließ Grewe jedoch nicht locker. Bereits zwei Wochen später, in seiner Aufzeichnung vom 7. Juni 1951 für McCloy, hob er abermals hervor, wie wichtig eine Regelung der Stationierungsfragen für die Deutschen sei: Sowohl der „rechtliche Status“ als auch der „materielle Unterhalt“ der ausländischen Truppen sollten seiner Ansicht nach genauer definiert werden.

Für den „materiellen Unterhalt“ erhoffte er sich die Umwandlung der Besatzungskostenregelung in einen „frei vereinbarten finanziellen Verteidigungsbeitrag“ der Bundesrepublik (und damit eine Erleichterung der finanziellen Bürde, die die alliierten Truppen für die Bundesrepublik bedeuteten).⁵⁷¹ Bereits die Bezeichnung „Verteidigungsbeitrag“ war aufschlussreich, da sie zum Ausdruck brachte, dass aus Sicht der Deutschen das Verhältnis zu den Alliierten durch den Truppenvertrag grundlegend verändert werden würde. Eines der Ziele der deutschen Delegation war die Anpassung der Gesamtsumme des deutschen finanziellen Verteidigungs-

568 Damals „Chief of Reports Division“ in der politischen Abteilung der amerikanischen Hohen Kommission.

569 Grewe, Vermerk, 29. Mai 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

570 „Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dittman“, 18. Mai 1951, in: AAPD, 1951, S. 263.

571 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

beitrages an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes.⁵⁷² Man hoffte auch, die Alliierten davon zu überzeugen, auf die sozialen Kosten, die durch den Flüchtlingsstrom aus dem Osten entstanden, Rücksicht zu nehmen.⁵⁷³ Außerdem war man bestrebt, die Frage des deutschen finanziellen Beitrags zur Verteidigung des Westens als Gesamtpaket zu behandeln (Wehrbeitrag, Beitrag zur Stationierung alliierter Truppen, Aufrechterhaltung der „inneren Verteidigungskraft“). Bereits im Juni 1951 rechtfertigte Hallstein dies der Hohen Kommission gegenüber folgendermaßen:

„Nach deutscher Auffassung besteht der Beitrag jedoch aus zwei Teilen, die gleichermaßen berücksichtigt werden müssen: der Besteitung der Kosten, die sich aus der Anwesenheit der alliierten Truppen auf dem Gebiet der Bundesrepublik ergeben, und den Leistungen, die zur Aufrechterhaltung der inneren Verteidigungskraft der Bevölkerung des Bundesgebiets unerlässlich sind.[...] Hier die richtige Proportion zu finden, liegt in erster Linie auch im Interesse der alliierten Mächte, denen an der Erhaltung der Stabilität der inneren Verhältnisse der Bundesrepublik als Voraussetzung des Abwehrwillens der Bevölkerung des Bundesgebiets gelegen sein muß.“⁵⁷⁴

Nur durch das Verhandeln eines Gesamtpaketes konnte ein überschaubares Verteidigungsbudget erstellt werden. Zunächst jedoch wurde diese finanzielle Diskussion aus der Grundsatzdiskussion über den Truppenvertrag weitgehend ausgeklammert, da man sich bewusst war, dass es in diesem Bereich zu Schwierigkeiten kommen würde.⁵⁷⁵ Die Deutschen übermittelten der Hohen Kommission lediglich eine Aufstellung ihrer Kosten, um sich eine günstige Verhandlungsgrundlage zu schaffen.⁵⁷⁶ Erst nach Abschluss der ersten Gesprächsrunde begann man, besonders auf amerikanischer Seite, über finanzielle Fragen nachzudenken.⁵⁷⁷

Das Problem des „rechtlichen Status“ der in Deutschland stationierten alliierten Truppen war aus Grewes Sicht jedoch von noch größerer Tragweite. Aus einem Dokument vom 28. Juni 1951 geht hervor, dass Grewe versuchen wollte, über den Truppenvertrag „das Besetzungsregime als sol-

572 Hallstein an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission, François-Poncet, 15. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 336.

573 Grewe, Desiderata, Juni-Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

574 Hallstein an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission, François-Poncet, 15. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 331.

575 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 83f.

576 Hallstein an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission, François-Poncet, 15. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 331-336.

577 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 85.

ches zu beseitigen“.⁵⁷⁸ Er verwarf die Idee des Truppenvertrags als „Intendanturabkommen“, und wollte ihn stattdessen als „politisches Instrument zum Abbau der Besetzungsgewalt“ nutzen und so Adenauers politische Linie in einer durchsetzbaren Form zu Papier bringen.

Greve argumentierte, man könne die Oberste Gewalt der Alliierten weitgehend auf Deutschland rückübertragen, indem man den vertraglichen „Rechtstitel für die Anwesenheit fremder Truppen in Westdeutschland“ über den Truppenvertrag schaffe.⁵⁷⁹ Man müsse dann ausdrücklich darauf bestehen, dass die Truppenstationierung nicht zu einem Fortbestand des Besetzungscharakters der alliierten Truppen führe, und müsse vertraglich verankern, dass es sich nicht mehr um Besatzungstruppen, sondern um „Sicherheitstruppen“ handle,⁵⁸⁰ die der gemeinsamen Verteidigung des Westens dienten.⁵⁸¹ In der Aufzeichnung für McCloy unterstrich er deshalb „diese grundlegende Veränderung des Zweckes der Anwesenheit fremder Truppen auf dem Gebiete der Bundesrepublik und die Beendigung der bisherigen Form des Besetzungsregimes“.⁵⁸² Auch in seinem Entwurf für eine Grundsatzerklärung der Alliierten vom 11. Juli 1951 betonte er noch einmal, dass es sich um „Sicherheitstruppen zum Schutz und zur Verteidigung der freien Welt“ handle.⁵⁸³ Bei vielen seiner Gesprächspartner stieß er in diesem Punkt auf Verständnis, so zum Beispiel bei Kenneth Dayton, Rebers Vertreter, der erklärte, die politischen

578 Grewe, „Politische Generallinie für die Verhandlungen zur Ablösung des Besetzungsstatuts“, ohne Datum [vermutlich 28. Juni 1951], in: PA/AA Handakte Grewe, Bd. 59.

579 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

580 Mit dieser Idee war er im Übrigen nicht alleine, da beispielsweise auch Barandon ähnlich argumentierte: „Die Ziele der Interventionsbesetzung sind erreicht, die Anwesenheit der alliierten Truppen in Deutschland dient nicht mehr der Sicherheit der Besatzungsmächte gegen Deutschland, sondern der Sicherheit dieser Mächte und der deutschen Sicherheit gegen ganz andere Gefahren.“ Interessant ist hierbei auch, dass Barandon die Verschiebung des Konzeptes der „Sicherheit“ im Kontext des Besetzungsstatuts hervorhebt: von Sicherheit VOR Deutschland geht man 1951 über zu Sicherheit FÜR Deutschland. Vgl. Gesandter a.D. Barandon, „Die Ersetzung des Besetzungsstatuts durch eine vertragliche Grundlage“, Grewe am 25. Mai 1951 übergeben, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

581 Grewe, Aufzeichnung für McCloy, 7. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

582 Ebd.

583 Grewe, Entwurf einer von den Alliierten abzugebenden Grundsatzerklärung, 11. Juli 1951, in: AAPD, 1951, S. 425.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Stellen der U.S. High Commission stünden den deutschen Vorschlägen zum Truppenvertrag sehr positiv gegenüber.⁵⁸⁴

Auch im Kontext des Truppenstatuts wehrte Grewe sich noch einmal gegen die Behauptung der Alliierten, die „Supreme Authority“ sei als Rechtstitel für die Stationierung von Truppen, insbesondere in West-Berlin unerlässlich:

„Die Stationierung von Truppen auf dem Gebiete eines anderen Staates ist kein so ungewöhnlicher Vorgang, dass es dafür des ganz ungewöhnlichen Rechtstitels der Übernahme der obersten Regierungsgewalt in jenem Staate bedürfte.[...] Unangefochtener Rechtstitel für den Aufenthalt der fremden Truppen ist in jedem Falle ein Vertrag mit dem Aufenthaltsstaat.“⁵⁸⁵

Auf amerikanischer Seite waren allerdings die Militärs, insbesondere General Thomas Handy⁵⁸⁶ und die Armee, von einer schriftlichen Festlegung ihrer Rechte in einem Truppenvertrag alles andere als begeistert. So kam es trotz der positiven Aufnahme der deutschen Vorschläge bei der Hohen Komission nicht sofort zu einer Antwort. Der stellvertretende amerikanische Verhandlungsführer, Dayton, erklärte Grewe vertraulich, in den Kreisen der Armee könne man sich noch nicht mit dem Gedanken abfinden, dass die Rolle einer Okkupationsarmee ausgespielt sei.⁵⁸⁷ Bis zum Ende der ersten Phase der Gespräche gelang es den amerikanischen Stellen nicht, sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen, so dass Dayton Recht behielt mit seiner Vermutung, man werde eine Entscheidung auf höherer Ebene abwarten müssen, bevor man dieses Problem lösen könne.⁵⁸⁸

2.3.3.2.2.3.3 Langfristiges Ziel: Sicherheitsvertrag

Über General- und Truppenvertrag hinaus erstrebte Grewe langfristig einen Sicherheitsvertrag mit den drei Mächten „aufgrund eines vertraglich

584 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der Alliierten, 19. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

585 N.N., „Abbau des Besatzungsstatuts“, ohne Datum [vermutlich Juni-Juli 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

586 Von 1949-52 war General Thomas Handy „Commander in Chief, United States European Command“.

587 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der Alliierten, 19. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

588 Ebd.

eingeräumten Rechts“.⁵⁸⁹ Diese Idee war bereits vor seiner Berufung in den internen Überlegungen der deutschen Handlungsträger aufgetaucht, und er verfolgte sie weiter, obwohl er sich im Klaren war, dass ihre Umsetzung nicht sofort möglich war: Er sah im Truppenvertrag ein Übergangsabkommen, das bereits Erreichtes verankern sollte, bis ein Sicherheitsvertrag ausgehandelt werden konnte. So hoffte er, die Beschränkung der Obersten Gewalt der Alliierten wenig später noch einmal zu Gunsten Deutschlands verstärken zu können.⁵⁹⁰

Hallstein stimmte im Übrigen mit Grewe in dieser Sache überein. Er fügte lediglich im Instruktionsausschuss vom 29. Juni 1951 hinzu, es müsse vermieden werden, dass aus einer schriftlichen Einschränkung der Obersten Gewalt der Alliierten im Bereich der Truppenstationierung auf eine Akzeptanz aller anderen Befugnisse der Alliierten im Bereich der Obersten Gewalt geschlossen werden könne.

Obwohl die Frage eines Sicherheitsvertrages noch keineswegs spruchreif war, wurde Kaufmann mit der Konzeption eines Vertragsentwurfs beauftragt, in dem alle Grewe und seinen Mitarbeitern wichtigen Aspekte noch einmal aufgelistet waren. Der Entwurf vom 19. Juli beinhaltete unter anderem eine automatische Beistandsklausel im Falle eines Angriffs gegen die Bundesrepublik, auf die in den Diskussionen bis Mai 1952 immer wieder Bezug genommen werden sollte:

„Die Regierungen Frankreichs, des Vereinigten Königreiches und der Vereinigten Staaten von Amerika erklären, daß sie jeden Angriff gegen die Bundesrepublik oder Berlin, von welcher Seite er auch kommen mag, als einen gegen sie selbst gerichteten Angriff ansehen werden“.⁵⁹¹

Deutschland wollte sich im Gegenzug verpflichten, seinen militärischen Beitrag zur Verteidigung der freien Welt zu leisten. Es wurde auch betont, dass das Besetzungsstatut mit Inkrafttreten des Sicherheitsvertrages aufgehoben werden würde – eine Form der Absicherung, falls die vollständige Aufhebung des Besetzungsstatuts im Rahmen des Truppenvertrages noch

589 Grewe, „Politische Generallinie für die Verhandlungen zur Ablösung des Besetzungsstatuts“ ohne Datum [vermutlich 28. Juni 1951], in: PA/AA Handakte Grewe, Bd. 59.

590 Diese Konzeption findet sich im Übrigen auch im Bürgenstock-Entwurf in zusammenhängender Form wieder: siehe unten, S. 352ff.

591 Kaufmann, Entwurf für einen Sicherheitsvertrag mit den Alliierten, 19. Juli 1951, in: AAPD, 1951, S. 428f.

nicht gelingen sollte. Auch das Ziel der Wiedervereinigung Deutschlands sollte ausdrücklich im Sicherheitsvertrag niedergelegt werden.

2.3.3.2.2.3.4 Verankerung der Sonderrechte im Truppenvertrag

Auch wenn Grewe längst erkannt hatte, dass eine vollständige Rückübertragung der Obersten Gewalt noch nicht im Rahmen des Möglichen lag, hoffte er, durch eine klare Definition die Restbestandteile der Obersten Gewalt der Alliierten im Truppenvertrag auf die „Wahrung der alliierten Sicherheitsinteressen“ einschränken zu können. Seine Strategie zielte geschickt darauf hin, die Restbestandteile der Obersten Gewalt im Truppenvertrag zu verankern und sie damit klar mit der Stationierung von Truppen in Deutschland in Verbindung zu bringen, und nicht etwa im Generalvertrag, wo ihre politische Bedeutung erheblich größer gewesen wäre.

Zwei der alliierten Sonderrechte wurden in den Diskussionen über den Truppenvertrag besonders häufig genannt: das Notstandsrecht⁵⁹² und die Verantwortung der Alliierten für Berlin und Gesamtdeutschland.

Grewe wusste aus inoffiziellen Äußerungen der Westalliierten, welche Bedeutung sie der Frage der Ausrufung des Notstandes beimaßen. Es war deshalb klar, dass sie dieses Prärogativ nicht aufgeben würden und dass man – wie Grewe schon sehr früh vorausgesehen hatte – diesen Themenkomplex nicht zur Zufriedenheit der Deutschen würde lösen können.⁵⁹³ In seinen Ausführungen für McCloy ging er deshalb realistisch von einem Notstandsrecht der Alliierten im Verteidigungsfall und bei inneren Unruhen aus,⁵⁹⁴ das allerdings vertraglich geregelt und eingegrenzt werden sollte.⁵⁹⁵

592 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der Alliierten, 19. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 77.

593 Grewe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

594 Er griff damit seine Ideen aus *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* auf: Siehe oben, S. 136f.

595 Diese Überlegung war hingegen gegenüber *Ein Besatzungsstatut für Deutschland* neu und zeigt, wie sich die Lage der Bundesrepublik innerhalb von drei Jahren verändert hatte.

Wenn also kein Verzicht auf das Notstandsrecht zu erwarten war, erhoffte sich Grewe zumindest eine Aufhebung von Artikel 3 des Besetzungsstatuts⁵⁹⁶ – der einem „Generalvorbehalt“ gleichkam⁵⁹⁷ – zugunsten einer vertraglichen Regelung und einer „sorgfältig abgegrenzten Befugnis der Alliierten zur Verhängung eines Ausnahmezustandes“, was bereits als Erfolg für die Deutschen zu werten gewesen wäre.⁵⁹⁸ Deshalb schlug er vor, auch diese Frage, die seines Erachtens keineswegs die Aufrechterhaltung der „Supreme Authority“ der Alliierten voraussetzte, sondern nur einer vorübergehenden Übertragung einiger Rechte auf die Alliierten gleichkam, durch eine Klausel im Truppenvertrag zu regeln.⁵⁹⁹ Der Notstand sollte nur für Situationen gelten, in denen die Deutschen selbst außerstande waren, die Situation unter Kontrolle zu halten. Man hoffte auch erreichen zu können, dass die Zustimmung der Bundesregierung für die Erklärung des Notstandes eingeholt werden müsse, und dass die Bundesregierung während der gesamten Dauer des Notstandes zu konsultieren sei.⁶⁰⁰

596 „[Die deutsche Delegation] hat eine Stellungnahme vorbereitet, die eine deutsche Verhandlungsbereitschaft über diesen Punkt [die Verhängung des Ausnahmezustandes] unter der Bedingung in Aussicht stellt, daß damit der bisher im Art. 3 des Besetzungsstatuts niedergelegte politische Generalvorbehalt fällt.“ Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Der genaue Wortlaut des für Grewe entscheidenden Satzes war: „Die Besetzungsbehörden behalten sich jedoch das Recht vor, auf Anweisung ihrer Regierungen die Ausübung der vollen Regierungsgewalt ganz oder teilweise wieder aufzunehmen, wenn sie der Ansicht sind, daß dies aus Sicherheitsgründen oder zur Aufrechterhaltung der demokratischen Regierungsform in Deutschland oder in Verfolg der internationalen Verpflichtungen ihrer Regierungen unumgänglich ist.“ in: Besetzungsstatut zitiert nach: <http://www.verfassungen.de/de/de49/besetzungsstatut49.htm>, letzter Zugriff am 03. Juni 2011.

597 Grewe, „Das Besetzungsstatut“, 3. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

598 Grewe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59 und Grewe, „Politische Generallinie für die Verhandlungen zur Ablösung des Besetzungsstatuts“ ohne Datum [vermutlich 28. Juni 1951], in: PA/AA Handakte Grewe, Bd. 59. Siehe auch: „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 364.

599 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Siehe auch: „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 364.

600 „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 365.

Diese Hoffnung erwies sich zunächst als nicht gerechtfertigt, da die alliierte Delegation die Ansicht vertrat, für die Ausrufung des Notstandes sei die Zustimmung der Bundesregierung nicht erforderlich. In der Konzeption der Alliierten handelte es sich um ein vertraglich fixiertes aber voll greifendes Notstandsrecht,⁶⁰¹ also nicht um eine umfassende Veränderung des im Besetzungsstatut vorgesehenen Notstandsrechts. Die Alliierten beriefen sich dabei auf ihren Rechtstitel der Sowjetunion gegenüber, aber auch auf ihre Sorge vor einem Wiedererwachen des Nationalismus in Deutschland, das zu inneren Unruhen führen könne.⁶⁰²

Erst am 25. Juli 1951 kam es zu einer Annäherung, als die Alliierten zusicherten: „Bei der Erklärung eines Ausnahmezustandes würden die Alliierten in weitestmöglichen Maße die Bundesregierung konsultieren und würden sich weitestgehend auf die Unterstützung der Bundesregierung und der zuständigen deutschen Behörden bei der Durchführung einer derartigen Erklärung [des Notstandes] verlassen.“⁶⁰³

Hinsichtlich der vollständigen Aufhebung von Artikel 3 des Besetzungsstatuts konnte Grewe einen großen Erfolg verbuchen,⁶⁰⁴ da ihm Con O’Neill bereits am 5. Juli 1951 versicherte, „im Hinblick auf diese Ausnahmebefugnisse werde man auf den politischen Generalvorbehalt im Art. 3 des Besetzungsstatuts verzichten können.“⁶⁰⁵ Grewe wollte daraufhin vermeiden, dass die Alliierten einerseits Zugeständnisse machten, sie im Nachhinein jedoch durch juristische Finessen wieder rückgängig machen würden.⁶⁰⁶ Er betonte deshalb ausdrücklich, dieser Generalvorbehalt dürfe auch nicht „in Form eines ungeschriebenen, im Begriff der Obersten Gewalt enthaltenen Notrechts der Alliierten fortbestehen“, was O’Neill bestätigte.

601 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 83.

602 Gespräch zwischen Adenauer und McCloy, 5. Juli 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 383.

603 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60. Ebenfalls: „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1506. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 80.

604 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

605 „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 365.

606 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

Auch im Zusammenhang mit der Verantwortung der Alliierten für Berlin trug er intern schon verschiedene Lösungsvorschläge vor, die kein Fortbestehen der „Supreme Authority“ voraussetzten. In den offiziellen Diskussionen kam das Thema zunächst noch nicht zur Sprache. Grewe hob hervor, die beste rechtliche Absicherung dafür, dass der Geltungsbereich des Truppenvertrags auch Berlin einschließe, sei, es zum 12. Bundesland der Bundesrepublik zu machen.⁶⁰⁷ Auch die Vertreter Berlins selbst wünschten eine „vollständige Einbeziehung in die Bundesrepublik“.⁶⁰⁸ Angesichts der zahlreichen politischen Bedenken gegen diese Lösung und der vorhersehbaren Weigerung der Alliierten, ihr zuzustimmen,⁶⁰⁹ schlug er als Zwischenlösung vor, die Wirkung internationaler, mit Bonn geschlossener Verträge auch auf Berlin auszudehnen,⁶¹⁰ notfalls durch einseitige Verordnung der westlichen Alliierten.⁶¹¹ Berlin ging es zunächst vorrangig darum, in den Generalvertrag einbezogen zu werden – gleich unter welcher juristischen Konstruktion.⁶¹² Falls dies nicht akzeptiert würde, bestünde auch die Möglichkeit, die Bundesrepublik aus dem Geltungsbereich der alliierten Obersten Gewalt zu entlassen und deren Geltung nur noch in Berlin beizubehalten⁶¹³ – ein Vorschlag, der den Berliner Repräsentanten natürlich widerstrebe.⁶¹⁴

Auf Seiten der Alliierten wollte man sich in dieser Frage vorläufig noch nicht festlegen. Im Juli 1951 gab man lediglich zu verstehen, dass der Generalvertrag die Stellung Berlins zunächst nicht betreffe, dass man jedoch nicht ausschließe, ähnliche Erleichterungen, wenn auch nicht unbedingt in der gleichen Art und Weise, für Berlin vorzusehen.⁶¹⁵

607 Grewe, Desiderata, Juni-Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

608 Gespräch zwischen Grewe und Senator Klein, 11. Juli 1951, in: AAPD, 1951, S. 420.

609 Grewe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

610 Grewe, Desiderata, Juni-Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

611 Gespräch zwischen Grewe und Senator Klein, 11. Juli 1951, in: AAPD, 1951, S. 420.

612 Ebd.

613 „Abbau des Besetzungsstatuts“, ohne Datum [vermutlich Juni-Juli 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

614 Gespräch zwischen Grewe und Senator Klein, 11. Juli 1951, in: AAPD, 1951, S. 422, Anm. 9.

615 Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Juli 1951, in: FRUS, 1951, Bd. 3, Teil 2, S. 1492.

2.3.3.2.2.3.5 Grundgesetz und Opposition als Verhandlungsargumente

Die Diskussion über den Truppenvertrag und das darin enthaltene Notstandsrecht war auch eine erste Gelegenheit für Grewe, seine Überzeugungskraft intern zu testen. Die verschiedenen Ministerien waren sich uneinig darin, ob man den Truppenvertrag als politisches Instrument nutzen solle und ob man den Alliierten überhaupt schriftlich Sonderrechte zugestehen solle. Grewe musste nun auch gegenüber den eigenen Kollegen die politische Linie des Bundeskanzlers juristisch untermauern und durchsetzen.

Grewes Gegner beriefen sich oft auf das Grundgesetz: Das Bundesinnenministerium argumentierte zum Beispiel, dass eine Notstandsregelung im Rahmen des Truppenvertrages gegen Artikel 24 des Grundgesetzes verstöße, da das Grundgesetz kein Notstandsrecht vorsehe, und man keine Rechte auf eine außerdeutsche Instanz (die Alliierten) übertragen könne, die man selbst nicht besitze.⁶¹⁶ (Ähnlich sollten auch die Vertreter der SPD bei der Bundestagsdebatte über die Westverträge argumentieren.)⁶¹⁷

Grewe erwiderte darauf, es handle sich auch nicht um eine Übertragung von Rechten (die in der Tat nicht möglich sei), sondern um eine Reservierung eines Restbestandteils der Obersten Gewalt durch die Alliierten, auf die Artikel 24 GG keine Anwendung finden könne, da die Bundesrepublik keine Rechte übertragen könne, die sie selbst noch nicht zurückerlangt habe.⁶¹⁸ Da die Bundesrepublik auch derzeit kein Recht und keine Möglichkeit habe, über Krieg und Frieden zu entscheiden, könne man nicht von einem Souveränitätsverzicht sprechen.⁶¹⁹ Die Befugnis zur Verhän-

616 N.N., „Gutachtliche Äußerung zur Frage der Übertragung von deutschen Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

617 Siehe unten, S. 579ff.

618 Grewe, „Politische Generallinie für die Verhandlungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts“ ohne Datum [vermutlich 28. Juni 1951], in: PA/AA Handakte Grewe, Bd. 59 und N.N., „Gutachtliche Äußerung zur Frage der Übertragung von deutschen Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

619 Grewe, „Politische Generallinie für die Verhandlungen zur Ablösung des Besatzungsstatuts“ ohne Datum [vermutlich 28. Juni 1951], in: PA/AA Handakte Grewe, Bd. 59.

gung des Ausnahmezustandes könne demnach juristisch nur als ein Residuum der Obersten Gewalt aufgefasst werden.⁶²⁰

Ganz ähnliche Argumente benutzte er übrigens auch der Alliierten Hohen Kommission gegenüber: Jede andere vertragliche Formulierung, die diesen rechtlichen Zustand nicht als Residuum der Obersten Gewalt auffasse, erfordere eine Verfassungsänderung, die aus deutscher Sicht weder wünschenswert, noch – angesichts der geringen Mehrheit der Regierungsparteien im Bundestag – möglich sei.⁶²¹

Interessanterweise verwandte Grewe also, genau wie seine politischen Gegner, auch selbst das verfassungsrechtliche Argument, wenn er ein politisches Ziel verfechten wollte:

„Es war eine meiner frühesten Erfahrungen in internationalen Verhandlungen, daß die eigene Verfassung eine höchst wirksame Waffe bei der Durchsetzung von Verhandlungszielen sein kann. Bei der Aushandlung des Deutschlandvertrages 1952/54 hatten wir nicht viele Waffen. Eine aber erwies sich immer als wirksam: wenn wir unseren Verhandlungspartnern sagen konnten, die von ihnen gewünschte Vertragsbestimmung erfordere auf unserer Seite eine Verfassungsänderung, gaben sie fast immer nach.“⁶²²

Einer unter verschiedenen inoffiziellen Vorschlägen, die Grewe entwickelte, um Artikel 24 GG gerecht zu werden, betraf die Umwandlung des alliierten Oberkommandos in Deutschland in eine Einrichtung der Atlantikpaktorganisation.⁶²³ Seiner Meinung nach konnte man so die Übertragung der Rechte vereinfachen. Lange bevor die NATO-Option 1954 spruchreif wurde, überlegte Grewe also bereits, wie man die Bundesrepublik, trotz EVG-Lösung, juristisch enger an die NATO binden könnte. Seine innenpolitischen Gegner hoben jedoch sofort hervor, eine gemeinsame Organisation der Westmächte, die der Stationierung alliierter Truppen auf deutschem Boden zu Verteidigungszwecken diene, könne nicht als „zwischenstaatliche Einrichtung“ betrachtet werden, da die Bundesrepu-

620 Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Grewe sollte während der Bundestagsdebatte über die Westverträge ähnliche Argumente benutzen: siehe unten, S. 579ff.

621 „Ressortbesprechung“, 29. Juni 1951, in: AAPD, 1951, S. 362. Siehe auch: Wetzig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 482.

622 Grewe, „Völkerrecht und Außenpolitik im Grundgesetz“, ohne Datum, in: MPIER, Nachlass Grewe, NL 7:2:32.

623 Grewe, Vermerk für Hallstein über ein Gespräch mit Reber, 22. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

blik nicht die Stellung eines „mitbestimmenden Partners“ in dieser Organisation habe.⁶²⁴

Ein zweites Argument, das sich den Alliierten gegenüber als äußerst nützlich erweisen sollte, war das der Opposition und der öffentlichen Meinung, wie er später auch in *Die Sprache der Diplomatie* darlegte.⁶²⁵ Immer wieder erinnerte er daran, dass sowohl Generalvertrag als auch Truppenvertrag als völkerrechtliche Verträge nach Artikel 59 GG „der Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften“ bedürften,⁶²⁶ und man deshalb auf die Reaktion des deutschen Parlaments Rücksicht nehmen müsse.⁶²⁷ So konnte er im Laufe der Verhandlungen immer wieder die potentiell negative Reaktion der Opposition und der Abgeordneten im Bundestag als Druckmittel nutzen, um seine Vorstellungen durchzusetzen.

Zur Form der Verträge, die ihm ein großes Anliegen war, äußerte er sich zum Beispiel folgendermaßen: „Die Zustimmung der deutschen Volksvertretung und der großen demokratischen Parteien zu solchen Verträgen wird allerdings nur dann zu erlangen sein, wenn diese Verträge in ihren Grundlinien dem Standard normaler internationaler Beziehungen entsprechen.“⁶²⁸

Dass er damit durchaus Erfolg hatte, belegt ein früher Bericht von McCloy an Acheson, in dem der amerikanische Hohe Kommissar betonte, dass jeder deutsche Verteidigungsbeitrag die Unterstützung einer großen Mehrheit, inklusive SPD, erfordern werde.⁶²⁹ Auch im alliierten Abschlussbericht der ersten Verhandlungsrunde kam dieses Problem zum Ausdruck: „The German delegation argued that a contract which appar-

624 N.N., „Gutachtliche Äußerung zur Frage der Übertragung von deutschen Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

625 Siehe oben, S. 283f.

626 Grewe, „Bericht über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

627 Ebd.

628 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

629 Telegramm von McCloy an Acheson, 8. Juni 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1483.

ently leaves Germany in the status of a subordinate power could not hope to attract a large majority in the Bundestag.“⁶³⁰

In seiner Argumentation für die Grundsatzerklärun, an der Adenauer so viel gelegen war, hob Grewe auf der gleichen Linie hervor, eine solche Erklärung schaffe hervorragende politische und psychologische Voraussetzungen für die Verhandlungen und sei besonders geeignet, politische Bedenken auf Seiten der deutschen Oppositionsparteien zu zerstreuen.⁶³¹ Trotz seiner persönlichen Skepsis gegenüber dem Zustandekommen einer solchen Erklärung, vertrat er die Meinung seiner Regierung immerhin mit so viel Überzeugung, dass O’Neill es am 5. Juli „für ratsam hielt“, im Hinblick auf die nötige Zustimmung des Bundestages „den Gedanken der alliierten Grundsatzerklärun weiter zu verfolgen und zu fördern.“⁶³²

2.3.3.3 Außenpolitische Aspekte der Obersten Gewalt

Des Weiteren stellte sich in Verbindung mit der Obersten Gewalt die Frage der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik. Die Alliierten hatten zwar in der Revision des Besetzungsstatuts vom März 1951 einen großen Teil der auswärtigen Beziehungen durch Erlaubnis der Gründung des Auswärtigen Amtes auf die Bundesrepublik rückübertragen, doch viele Zuständigkeitsfragen blieben noch ungelöst. Wie sollte man zum Beispiel mit internationalen Vereinbarungen umgehen, die die Alliierten für die Bundesrepublik getroffen hatten?

In einer Stellungnahme vom 20. Juni 1951 zu den auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik präzisierten die Alliierten ihre Auffassung, was es Grewe erlaubte, seine Delegation auf versteckte Vorbehalte in diesem Dokument hinzuweisen.

Die Alliierten betonten zunächst, von ihnen abgeschlossene Abkommen, auch sogenannte „technische“ Abkommen, seien für Deutschland bindend.⁶³³ Dies war aus Sicht Grewes unter anderem im Hinblick auf das

630 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1503.

631 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

632 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, Anm. 3, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

633 Ebd.

Washingtoner Abkommen über deutsches Auslandsvermögen von 1946⁶³⁴ problematisch, dessen Änderung die Bundesrepublik nach wie vor zu erzielen hoffte.⁶³⁵ Die Alliierten ihrerseits waren sich noch nicht schlüssig, wie mit diesem Abkommen zu verfahren sei. De Guiringaud erklärte Grewe „mit düren Worten“, die Bundesrepublik müsse dieses Abkommen anerkennen, während sein Kollege O’Neill die genau entgegengesetzte Meinung vertrat.⁶³⁶ Grewe hob deshalb hervor, man müsse eine Liste der „technischen“ Abkommen erhalten, um sich ein Bild machen zu können, welche Abkommen von den Alliierten eigentlich mit diesem Ausdruck gemeint seien, und um sicherzugehen, dass nicht etwa Abkommen wie das Dreimächteabkommen über das Saargebiet⁶³⁷ und die Saarkonvention⁶³⁸ unter diesen Begriff fielen.⁶³⁹ Eine solche Liste wurde Grewe dann auch von den Alliierten versprochen,⁶⁴⁰ und O’Neill bestätigte ihm in einem Gespräch Anfang Juli 1951, dass das Sechsmächteabkommen über Gebietsberichtigungen im Westen seiner Auffassung nach nicht Teil der technischen Verträge sei.⁶⁴¹ Bis zum Ende der Vorverhandlungen konnte

634 Es handelte sich dabei um ein Abkommen, das die drei Mächte mit der Schweiz getroffen hatten, das die Liquidation des deutschen Vermögens in der Schweiz vorsah. Ähnliche Abkommen gab es mit Schweden und Italien.

635 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

636 Ebd.

637 Abkommen vom 20. Februar 1948, in dem die USA und Großbritannien anerkannten, dass der Handel zwischen den Drei Westzonen und dem Saargebiet als Außenhandel zu betrachten sei. Damit wurde die in der saarländischen Präambel erwähnte französisch-saarländische Wirtschaftsunion bestätigt.

638 Die Konvention zwischen dem Saargebiet und Frankreich vom 3. März 1950, die unter Widerspruch der Bundesregierung abgeschlossen wurde, bestand aus zwölf Abkommen über den Status des Saargebietes. Von besonderer Bedeutung war dabei das Recht Frankreichs, die Saargruben auf 50 Jahre auszubeuten und die Aufnahme des Saarlandes als assoziiertes Mitglied in den Europarat.

639 Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

640 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. McCloy betonte dies ebenfalls in einem Telegramm an Acheson vom Juli 1951: „We wld [sic] require Germans to recognize large number purely technical agreements concluded their behalf, which will be specifically listed, in order prevent disturbance of rights under such agreements.“ in: Telegramm von McCloy an Acheson, 26. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1498.

641 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

diese Frage nicht eindeutig geklärt werden, wie aus dem Zwischenbericht über den ersten Teil der Verhandlungen vom 14. August 1951 hervorgeht: „Ausmaß und Tragweite der gestellten Forderungen lassen sich nicht klar überblicken, da es den wiederholten Rückfragen der deutschen Delegation noch nicht gelungen ist, eine Präzisierung der gestellten Forderungen zu erreichen.“⁶⁴²

Auch sollte die Bundesregierung keine Maßnahmen treffen dürfen, die die „besondere Stellung“ der Alliierten in Deutschland und insbesondere in Berlin beeinträchtigen würden.⁶⁴³ Diese Formulierung war für den auf Rechtsklarheit bedachten Wilhelm Grewe natürlich unbefriedigend. Aus seiner Sicht war diese Klausel nur dann akzeptabel, wenn mit „besonderer Stellung“ die Sonderrechte gemeint waren, die im Generalvertrag in Übereinstimmung mit der Bundesrepublik festgelegt werden würden. Ohne diese Präzisierung war diese Klausel hingegen völlig unannehmbar, da in einer weiten Auslegung die „besondere Stellung“ der Alliierten sich auch noch auf die in Jalta und Potsdam übernommenen Verpflichtungen erstrecken konnte.⁶⁴⁴

In einer für Grewe besonders bedenklichen Formulierung verlangten die Alliierten, die Bundesregierung solle internationale Abkommen anerkennen, die von den drei Mächten aufgrund ihrer besonderen Stellung in Deutschland bereits geschlossen worden seien oder noch geschlossen werden würden.⁶⁴⁵ Legte man den letzten Teil dieses Vorschlages weit aus, so bedeutete dies, dass die Bundesregierung sich verpflichtete, im Voraus Abkommen anzuerkennen, die die Alliierten für die Bundesrepublik abschließen würden – wodurch alle Zugeständnisse an die Bundesrepublik wertlos geworden wären, da die Alliierten de facto die auswärtige Gewalt beibehalten hätten. Grewes Ziel war damit eindeutig klar: Jede „Global-Anerkennung“ internationaler Abkommen musste vermieden werden. O’Neill bestätigte Grewe dann auch einige Tage später, man habe auf alliierter Seite bei dieser Formulierung hauptsächlich an eine Anerken-

642 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

643 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, Anm. 13, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59. Siehe auch: Telegramm von McCloy an Acheson, 26. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1498.

644 Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

645 Ebd.

nung des österreichischen Staatsvertrags und des Friedensvertrags mit Japan gedacht, und es gehe keineswegs darum, in Zukunft internationale Verträge für die Bundesrepublik abzuschließen.⁶⁴⁶ So interpretierte Grewe diesen Aspekt dann auch in seinem Zwischenbericht vom 14. August.⁶⁴⁷

Des Weiteren boten die Drei Mächte an, die Interessen der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen und gegenüber dem Ostblock zu vertreten, was Grewe angesichts der internationalen Lage für eine zufriedenstellende Lösung hielt. Nach Abschluss der ersten Verhandlungsphase war man sich auch einig, dass die diplomatischen Missionen der Bundesrepublik in den drei Hauptstädten „in den Rang von Botschaften erhoben“ werden sollten.⁶⁴⁸

Die Alliierten beabsichtigten, der Bundesrepublik die Errichtung eines Botschafterates in Form eines einseitigen Schreibens mitzuteilen. Grewe sah darin zwar einen Restbestandteil der Obersten Gewalt, hob jedoch hervor, dass man auf diese Art und Weise eine vertragliche Fixierung dieser Institution, die noch an die Besatzungszeit erinnere, vermeide.⁶⁴⁹ In seiner abschließenden Stellungnahme zur ersten Phase der Verhandlungen stellte er die Schaffung des Botschafterates als prinzipiellen Erfolg dar, da es sich nicht nur um eine Namensänderung der Alliierten Hohen Kommission handle, sondern um die Schaffung „eines Organs von gänzlich anderer Struktur“.⁶⁵⁰

Zwar gingen die Alliierten davon aus, dass die Bundesrepublik frei sei, ihre eigenen Verträge abzuschließen,⁶⁵¹ forderten jedoch, dass der Botschafterat davon in Kenntnis zu setzen sei. Trotz grundsätzlicher Einwände gegen eine solche Kontrolle, da sie gegen das Prinzip der außenpolitischen Souveränität verstieß, zog Grewe jedoch pragmatisch den Schluss, dass die Informationspflicht nur im Falle von Geheimverträgen

646 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

647 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

648 Ebd.

649 Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

650 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

651 Ebd.

zu Problemen führen könne⁶⁵² und insofern angesichts der zunehmenden Westorientierung der Bundesrepublik kein wirkliches Problem darstelle.

Die Bundesrepublik sollte auch keine Einzelverhandlungen über die deutschen Grenzen führen dürfen, was Grewe, der längerfristig auf eine Regelung dieser Frage in einem Friedensvertrag hoffte, auch nicht grundsätzlich störte.⁶⁵³

Die Beziehungen der Bundesrepublik zum Ausland sollten sich im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen befinden. Hinter diesem harmlos klingenden Punkt meinte Grewe jedoch eine Gefahr zu erkennen, da er so ausgelegt werden könne, dass die Bundesrepublik „u.U. an militärischen Aktionen mitwirken [müsste], ohne dass sie auf die Beschlussfassung über diese Aktionen auch nur den geringsten Einfluß hätte.“⁶⁵⁴ Gegen diese Konsequenz wehrte sich Grewe natürlich und bemerkte, es müsse geklärt werden, ob die Alliierten an diese Eventualität gedacht hätten. Gegen die vorgesehene Bindung der Politik der Bundesrepublik an diejenige der atlantischen Gemeinschaft (die Grewe im weiten Sinn und nicht im Sinn von NATO auffasste) schien ihm hingegen angesichts der internationalen Lage nichts zu sprechen.⁶⁵⁵

Ein letzter Punkt, der von den Alliierten in diesem Kontext erwähnt wurde, der aber für Grewe nicht direkt zum Thema der auswärtigen Beziehungen passte, betraf die Beziehungen zu den „übrigen Teilen Deutschlands“ und zu Berlin. Hiermit stellte sich einerseits die Frage der Anerkennung der deutschen Grenzen (die für Grewe erst in einem Friedensvertrag erfolgen durfte) und andererseits die Frage nach der Rechtsgrundlage der innerdeutschen Beziehungen. Grewe sträubte sich sehr dagegen, die innerdeutschen Beziehungen im Kontext der auswärtigen Beziehungen zu

652 Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

653 Grewe, Vermerk über Gespräche mit Vertretern der AHK, 6. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

654 Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

655 Grewe, „Ablösung des Besetzungsstatus durch Verträge“, in: *Deutsche Korrespondenz*, 25. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60. Siehe auch: Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

erwähnen, da seines Erachtens die nicht zur Bundesrepublik gehörenden Teile Deutschlands keinesfalls als Ausland zu bezeichnen waren.⁶⁵⁶

Des Weiteren stellte sich über das Problem der Obersten Gewalt indirekt auch die Frage nach wirtschaftlicher Unabhängigkeit der Bundesrepublik, die für den Wiederaufbau besonderes Gewicht besaß. Man hoffte, über den Generalvertrag auch eine Beendigung aller einseitig diskriminierenden Beschränkungen auf den Gebieten der industriellen Produktion und der wissenschaftlichen Forschung zu erreichen.⁶⁵⁷ Behandelt wurde dieses Thema jedoch erst in der zweiten Verhandlungsphase.

Schließlich führte aufgrund ihrer Bedeutung für das Thema der Obersten Gewalt auch die Frage der Schaffung eines Schiedsgerichtes zu langwierigen Erörterungen. Bezeichnenderweise wurde über ein Schiedsgericht bereits in der ersten Phase der Verhandlungen gesprochen, als man sich noch nicht einmal sicher war, welche Art von Vertragswerk man eigentlich schaffen wolle. Sam Reber gegenüber erwähnte Grewe die Möglichkeit eines Schiedsgerichtes bereits am 21. Juni 1951.⁶⁵⁸ Auch in einer Liste von „Desiderata“ vom Juni-Juli 1951 wurden „unparteiliche und paritätische“ Schiedsgerichte zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten genannt, insbesondere im Zusammenhang mit dem Aufenthalt alliierter Streitkräfte in der Bundesrepublik.⁶⁵⁹ Man wollte um jeden Preis vermeiden, dass die Alliierten aufgrund von Streitigkeiten die „Supreme Authority“ wieder an sich rissen.

In einem Gespräch mit Garvey am 19. Juli 1951⁶⁶⁰ erfuhr Grewe, dass auch die Alliierten sich bereits zwei Monate nach Beginn der Verhandlungen mit der Frage der Einrichtung eines Schiedsgerichts befassten. Die von den Alliierten zu diesem Zeitpunkt vorgeschlagene Zusammensetzung des Gerichts, die bei Grewe durchaus auf Zustimmung stieß, sah drei alliierte und drei deutsche Vertreter, sowie ein „neutrales“ Mitglied vor. Schwierigkeiten bereitete laut Garvey noch die Frage der Vollstreckung

656 Grewe, „Bericht über den Stand der gegenwärtigen Verhandlungen“, 30. Juni 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

657 Grewe, Desiderata, Juni-Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

658 Grewe, Vermerk für Hallstein über ein Gespräch mit Reber, 22. Juni 1951, in: PA/AA Handakte Grewe, Bd. 58.

659 Grewe, Desiderata, Juni-Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

660 Grewe, Vermerk für Hallstein über den Gang der Verhandlungen, 19. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Teil 1, Bd. 58.

eines eventuellen Schiedsspruches, und er forderte Grewe dazu auf, einen deutschen Lösungsvorschlag für dieses Problem zu unterbreiten.

In seinem abschließenden Bericht über die erste Verhandlungsphase hob Grewe das prinzipielle Einverständnis aller Parteien,⁶⁶¹ ein Schiedsgericht einzurichten als besonderen Erfolg hervor, da hiermit „einer von deutscher Seite seit Jahren vergeblich erhobenen Forderung Rechnung getragen“ wurde.⁶⁶² Dennoch musste Kaufmann in der zweiten Verhandlungsphase noch lange mit den Alliierten über die mit der Obersten Gewalt verbundenen Fragen des Schiedsgerichtes verhandeln.

2.3.3.4 Erster großer diplomatischer Erfolg: die Abschlussitzung der ersten Gesprächsrunde

Die Schlussitzung der ersten Gesprächsphase fand am 3. August 1951 statt und sollte zur Verabschiedung eines gemeinsamen Kommuniqués führen.⁶⁶³ Im Verlauf dieser Sitzung kam es zu einer ersten „dramatischen Zuspitzung“ und einem ersten großen Eklat, der, wie Grewe schrieb, eine erste Härteprobe für den deutschen Delegationsleiter darstellte.⁶⁶⁴

Auf beiden Seiten stellte man noch einmal den nicht bindenden Charakter der Vorbesprechungen in den Vordergrund.⁶⁶⁵ Damit blieb es für beide Seiten möglich, während der Sommerpause Entscheidungen zu präzisieren oder gar rückgängig zu machen.

⁶⁶¹ Das prinzipielle Einverständnis der Alliierten kam in ihrem eigenen Abschlussbericht zum Ausdruck: „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1503.

⁶⁶² Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

⁶⁶³ Zum genauen Verlauf dieser Sitzung, siehe: Grewe, „Niederschrift über die im Rahmen der 10. Besprechung über die Ablösung des Besatzungsstatuts am 3.8.1951 auf dem Petersberg abgehaltenen Beratungen über eine gemeinsame Presseerklärung zum Abschluss des ersten Abschnitts der Verhandlungen“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

⁶⁶⁴ Vergleiche Grewes Schilderung der Sitzung: Grewe, *Rückblenden*, S. 135.

⁶⁶⁵ „Erklärungen zum Abschluss der ersten Verhandlungsphase“, 3. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

Greve ging sogar so weit, zu unterstreichen, dass diese Verhandlungen noch keine eigentlichen „Vertragsverhandlungen“ gewesen seien:⁶⁶⁶ Für die Deutschen war dies besonders wichtig, da sie vermeiden wollten, dass die Alliierten ihnen nach der Sommerpause einen fertigen, von den Außenministern bereits gebilligten Vertragsentwurf vorlegen würden, was ihre Verhandlungsfreiheit erheblich eingeschränkt hätte. Indem sie betonten, dass es sich lediglich um einen „Gedankenaustausch“ gehandelt habe, sollte verhindert werden, dass die Alliierten sich in ihren eventuellen Vertragsentwürfen auf verbindliche Vorverhandlungen beriefen.⁶⁶⁷

Anschließend wollte man sich an die Ausarbeitung eines gemeinsamen Kommuniqués geben. Ein Kommuniqué, schrieb Grewe in der *Sprache der Diplomatie*, sollte „genau so viel vom wahren Ablauf der Gespräche [...] enthüllen, wie es das Informationsbedürfnis der heutigen Öffentlichkeit verlangt und das Geheimhaltungsbedürfnis diplomatischer Gespräche zulässt“ und bestehe aus einem „stereotypen Phrasenschatz“.⁶⁶⁸ Doch selbst die Formulierung eines per definitionem vagen Dokumentes erwies sich als weitaus schwieriger als erwartet.

Nachdem die deutsche Delegation einen ersten Entwurf für eine gemeinsame Presseerklärung abgegeben hatte,⁶⁶⁹ formulierten die alliierten Delegationen „unter Berücksichtigung der deutschen Vorschläge“ ein neues Kommuniqué.⁶⁷⁰

Die deutsche Delegation war in ihrem Entwurf recht weit gegangen:

„[...] es wurde Einigkeit darüber erzielt, dass sich mit der Aufhebung des Besatzungsstatuts eine Reihe von Fragen von selbst erledigen werden, ohne dass sie durch anderweitige Vorschriften oder Abmachungen ersetzt zu werden brauchen. Die Zahl der zur Ablösung des Besatzungsstatuts erforderlichen Verträge wird daher wahrscheinlich auf einige wenige beschränkt werden können.“⁶⁷¹

666 Grewe, Zusammenfassende Stellungnahme zum bisherigen Verlauf der Besprechungen, Ende Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 58.

667 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

668 Grewe, *Die Sprache der Diplomatie*, S. 40.

669 Grewe, „Niederschrift über die 10. Besprechung über die Ablösung des Besatzungsstatuts am 3.8.1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

670 Ebd.

671 Ebd.

Nun kam es zu „erheblichen Meinungsverschiedenheiten“.⁶⁷² Die Neufassung des Kommuniqués der Alliierten vermittelte den Eindruck einer sehr weit gesteckten Interpretation der alliierten Rechte; gleichzeitig wurde die Frage der Rechtsstellung der Bundesrepublik und der „Liquidation des Besetzungsregimes“ mit keinem Wort erwähnt, als hätte man nie darüber gesprochen. Dabei handelte es sich hierbei doch für die Deutschen um den Hauptpunkt der ganzen Verhandlungen... Es war nur von dem „Zweck, die neue Grundlage der Beziehungen zwischen der Bundesregierung und den Alliierten zu untersuchen, die sich aus dem Zusammenhang mit der deutschen Beteiligung an der Verteidigung Westeuropas ergeben wird“⁶⁷³ die Rede. Der Text der Alliierten ging auch stillschweigend über die deutsche Aufzeichnung vom 23. Mai zum Truppenvertrag hinweg und nannte nur Detailaspekte des Truppenvertrags (Rechtsstellung der alliierten Truppenangehörigen, Nachschub für die Truppen...), nicht aber die damit verbundene Zentralfrage der Obersten Gewalt.

In dieser laut Grewe insgesamt viel zu vagen Zusammenfassung der Gespräche wurde nun ausgerechnet das Hauptziel der Alliierten, der Verteidigungsbeitrag der Bundesrepublik, ausdrücklich erwähnt, während man die Gegenleistung an die Deutschen, die Ablösung des Besetzungsstatuts, völlig überging. Grewe entgegnete deshalb, wenn man schon im Kommuniqué den Bezug zwischen Verteidigungsbeitrag und Ablösung des Besetzungsstatuts herstellen wolle (was ihm, im Gegensatz zu Adenauer, ohnehin den Eindruck eines „Tauschhandels“ erweckte), so könne man auf keinen Fall auf die Erwähnung der Frage der Ablösung des Besetzungsstatuts verzichten. Er betonte insbesondere, welch negative Konsequenzen es haben könnte, wenn die deutsche Öffentlichkeit erfähre, man sei zwar an einem deutschen Verteidigungsbeitrag interessiert, komme aber bei den Verhandlungen über den Generalvertrag nicht weiter.⁶⁷⁴

672 Ebd.

673 Ebd.

674 „Die Formulierung dürfe nicht zu engherzig sein, weil dies in der deutschen Öffentlichkeit hinsichtlich der Frage des deutschen Verteidigungsbeitrages verhängnisvolle Rückwirkungen haben könne. Die deutsche Öffentlichkeit habe überwiegend den Eindruck, es seien in den Besprechungen noch keine günstigen Ergebnisse erzielt worden. Diese Auffassung, welche er in diesem Umfange nicht teile, müsse durch die gemeinsame Presseerklärung zu beseitigen versucht werden.“ in: Grewe, „Niederschrift über die 10. Besprechung über die Ablösung des Besetzungsstatuts am 3.8.1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Diese Äußerung zwang nun die Alliierten dazu, Farbe zu bekennen und offen zuzugeben, dass man sich noch gar nicht sicher sei, ob die Verhandlungen überhaupt zu einer „Ablösung des Besetzungsstatuts“ führen könnten und es insofern nicht möglich sei, eine solche Ablösung als Verhandlungsgegenstand anzugeben. Die Alliierten versuchten sich darauf hinauszureden, dass man ja noch nicht wirklich über die Ablösung des Besetzungsstatuts (i.e. die Oberste Gewalt) geredet habe, was angesichts ihrer wiederholten Weigerung, das Thema anzuschneiden bei der deutschen Delegation Verärgerung hervorrufen musste.⁶⁷⁵

Nachdem man das Thema aus diplomatischen und politischen Gründen so lange gemieden hatte, stellte sich nun heraus, wie diametral entgegengesetzt der Ansatz der Deutschen und der Alliierten im Grunde war. Nach dreimonatigen Beratungen fand man sich nun in der misslichen Lage, Uneinigkeit über die gesamte Grundlage und Zielsetzung der Verhandlungen zugeben zu müssen.

Mit dem von den Alliierten vorgeschlagenen Kommuniqué konnte sich die deutsche Delegation „für die Ablösung des Besetzungsstatuts“ nicht begnügen, wenn sie nicht ihrem Namen zuwiderhandeln und als der große Verlierer aus der ersten Verhandlungsphase herausgehen wollte. Grawe erklärte deshalb mutig, er lasse lieber die gemeinsame Presseerklärung platzen, als mit solch einem Kommuniqué vor die Öffentlichkeit zu treten. Dies war das erste Mal, dass er seine Behauptung unter Beweis stellte, dass der schwächere Verhandlungspartner stets derjenige sei, der nicht bereit sei, Gespräche auch einmal scheitern zu lassen.⁶⁷⁶ Durch seine Entschlossenheit, auf die gemeinsame Presseerklärung schlimmstenfalls zu verzichten, sie zu vertagen oder durch getrennte Presseerklärungen zu ersetzen, bewirkte er de facto ein Einlenken der Alliierten.

Grawes Ablehnung des Kommuniqués verhalf ihm schließlich zu seinem ersten großen diplomatischen Erfolg. Um eine Polemik in Deutschland zu vermeiden zeigten sich die Alliierten bereit, Grawes neue Formulierung anzunehmen und als Inhalt der Besprechungen anzugeben: „die neue Grundlage des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik und den Alliierten zu untersuchen, welche im Zusammenhang mit einer deutschen

675 Ebd.

676 Siehe oben, S. 280.

Beteiligung an der Verteidigung Westeuropas notwendig wird und das gegenwärtige Besatzungsstatut ablösen soll“.⁶⁷⁷

So wurde auch im Communiqué das ursprüngliche Junktim zwischen Verteidigungsbeitrag der Bundesrepublik und Aufhebung des Besatzungsstatuts hervorgehoben und somit Adenauers außenpolitische Vorgabe der zweiten Hälfte des Jahres 1950 kontinuierlich fortgesetzt.

Von seinem Erfolg beschwingt, betonte Grewe noch, er werde den Text des Communiqués der deutschen Presse gegenüber so interpretieren, dass es sich nicht einfach nur um die Ablösung des gegenwärtigen Besatzungsstatuts durch ein neues Statut handle, sondern dass damit eine Aufhebung des Besatzungsstatuts gemeint sei.⁶⁷⁸ Seine Darstellung der deutschen Presse gegenüber war anscheinend so überzeugend, dass die Frankfurter Allgemeine Zeitung das Zwischenergebnis der Verhandlungen als eindeutigen Erfolg wertete.⁶⁷⁹ François-Poncet selbst berichtete nach Paris: „Peu informée de la complexité des problèmes en cause, la presse s'est bornée à reproduire des indications puisées aux sources gouvernementales, qui reflétaient presque exclusivement les thèses soutenues par la délégation allemande.“⁶⁸⁰

Was den Truppenvertrag betraf, so gab sich die deutsche Delegation zunächst mit dem Wortlaut der Alliierten zufrieden, kündigte jedoch an, sie werde die Vorschläge auf Übereinstimmung mit dem vor kurzem unterzeichneten NATO-Truppenstatut hin prüfen.⁶⁸¹ Man ging davon aus, dass dieses Statut nun den neuen internationalen Standard für Verträge dieser Art darstellte. Im Übrigen war dies auch ein vornehmer Hinweis für die Alliierten, sich auf ihre völkerrechtlichen Ideale zu besinnen und sie in der Praxis auch anzuwenden.

⁶⁷⁷ Grewe, „Niederschrift über die 10. Besprechung über die Ablösung des Besatzungsstatuts am 3.8.1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 89.

⁶⁷⁸ Grewe, „Niederschrift über die 10. Besprechung über die Ablösung des Besatzungsstatuts am 3.8.1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60. Siehe auch: „Keine 39 Vorbehalte“, in: FAZ, 8. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

⁶⁷⁹ „Keine 39 Vorbehalte“, in: FAZ, 8. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60. Siehe auch: Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 216.

⁶⁸⁰ François-Poncet, *Rapports mensuels*, Bd. 1, S. 545.

⁶⁸¹ „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: FRUS, 1951, Bd. 3, Teil 2, S. 1501-1511.

2.3.4 Sommerpause und Bürgenstock-Entwurf

Die erste Phase der Verhandlungen hatte es erlaubt, sich einen Überblick über die verschiedenen Ansätze zu verschaffen, wobei viele der Hauptprobleme noch ungelöst blieben.⁶⁸² Über die Sommerpause hinweg, die auf Wunsch der alliierten Delegationen dazu genutzt werden sollte, „das Ergebnis des ersten kurzorischen Überblicks über den gesamten Versamm-lungsstoff zu sichten“,⁶⁸³ galt es nun, die verschiedenen Verhandlungspunkte in einer klaren Stellungnahme für die Regierungen zusammenzufügen.

Greve wurde am 1. August („bevor noch das Schlußkommuniqué unserer Gesprächsrunde verabschiedet war“)⁶⁸⁴ zu einer Berichterstattung beim Bundeskanzler einbestellt, zu der er und einige andere der engsten Mitarbeiter Adenauers, darunter Walter Hallstein, Herbert Blankenhorn, Hans Globke, Theodor Blank, Johann von Kielmannsegg und Josef Rust, sich an dessen Sommerurlaubsort, dem Bürgenstock am Vierwaldstätter See, einzufinden hatten. Grewe fasste seine Schilderung der Vorverhandlungen über den Generalvertrag kurz darauf auch in einem schriftlichen Zwischenbericht zusammen.⁶⁸⁵

Er beschrieb die Haltung der Alliierten um einiges positiver, als sie sich aus dem alliierten Zwischenbericht ergab⁶⁸⁶ – sei es, um das bisherige Verhandlungsergebnis und seine eigene Arbeit als Erfolg darzustellen, sei es, weil er glaubte, die Alliierten bereits von seiner Meinung überzeugt zu haben oder noch überzeugen zu können. Seine Behauptungen, es liege nunmehr „im Bereich des Möglichen“, dass die Alliierten die Beschränkung ihrer Obersten Gewalt auf Einzelvorbehalte akzeptieren würden und es wohl gelingen werde, echte völkerrechtliche Verträge zu erlangen, waren eindeutig verfrührt.⁶⁸⁷

682 Baring, *Im Anfang war Adenauer*, S. 216.

683 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

684 Grewe, *Rückblenden*, S. 138.

685 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

686 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1501-1511.

687 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

Trotz dieser optimistischen Darstellung war Adenauer mit den Verhandlungsergebnissen unzufrieden: „Sie gefielen dem Bundeskanzler sehr wenig. Ihm schwebte ein ganz anderes Konzept für die Ablösung des Besetzungsstatutes vor – nämlich das japanische.“⁶⁸⁸

Im japanischen Friedensvertrag, der am 8. September 1951 in San Francisco unterzeichnet werden sollte, war ein echtes Vertragsverhältnis mit den Alliierten vorgesehen. Es war zum Beispiel die Rede von „sovereign equals“ und „full sovereignty“. Im Text hieß es auch: „All occupation forces of the Allied Powers shall be withdrawn from Japan“.⁶⁸⁹ Es wurden die Aufnahme in die UNO und Abmachungen über die Heimkehr von Kriegsgefangenen in Aussicht gestellt. Von Vorbehaltsrechten war keine Rede.

Greve wurde daraufhin vom Bundeskanzler beauftragt, die deutschen Vorstellungen in einem Vertragsentwurf festzuhalten, den man dann den Alliierten vorlegen könne. Nach seinem Entstehungsort wurde dieser „Entwurf für einen Sicherheitsvertrag“ vom 2. August 1951 von allen kurz „Bürgenstock-Entwurf“ genannt.⁶⁹⁰ Nachdem Adenauer den Entwurf insgeheim mit dem stellvertretenden Hohen Kommissar, General Hays, und mit Reber vorbesprochen hatte, und Hallstein und Blankenhorn ebenfalls ihre Meinung geäußert hatten, legte Grewe am 28. August 1951 eine zweite, überarbeitete Fassung des Bürgenstock-Entwurfs vor, die allen Hohen Kommissaren am 31. August 1951, also noch vor ihrer Abreise zur New Yorker Außenministerkonferenz, zur Information übergeben wurde.⁶⁹¹ Die Verzögerung in der Übermittlung an Frankreich und Großbritannien war darauf zurückzuführen, dass Hays Adenauer empfohlen

688 Grewe, „Vom Besetzungsregime zur Souveränität“, Vortragsmanuskript für Eichstätt, 29. November 1988, S. 19, in: MPIER, NL 7:1:9:7. Ebenfalls: Grewe, „Wie souverän ist die Bundesrepublik?“, Vortragsmanuskript für Stud[ien]K[ollektiv] Pol[itik] u[nd] V[ölker]R[echt], 2. März 1989, S. 5, in: MPIER, NL 7:1:9:3.

689 Für den Text des japanischen Friedensvertrages, siehe: „Allied Powers – Japan: Treaty of Peace. Signed at San Francisco, September 8, 1951, in force April 28, 1952“, in: *American Journal of International Law*, Bd. 46, Heft 3, Juli 1952, S. 71-86.

690 Grewe, „Sicherheitsvertrag“, 2. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Ebenfalls abgedruckt in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 517ff. und in: *AAPD, 1951*, S. 443ff.

691 Telegramm von McCloy an das State Department, 31. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1520. Siehe auch: „Teegespräch“ am 20. September 1951 in: Küsters, *Adenauer. Teegespräche 1950-1954*, S. 150. Ebenfalls: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 92f.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

hatte, ihm etwas mehr Zeit zu lassen, um seine beiden Partner davon zu überzeugen, die Vorstellungen des deutschen Entwurfes in Betracht zu ziehen. Offiziell überreicht wurde der deutsche „Bürgenstock-Entwurf“ den Alliierten allerdings erst in der Eröffnungssitzung der Verhandlungen über den Generalvertrag, am 24. September 1951, mit der Bitte, ihn zur Grundlage der weiteren Verhandlungen zu machen.⁶⁹²

2.3.4.1 Erste Fassung des „Bürgenstock-Entwurfs“ vom 2. August 1951

Grewes Bürgenstock-Entwurf war das in juristische Form gekleidete außenpolitische Programm Adenauers. Grewes Hauptziel war dabei, die deutschen politischen Forderungen deutlich – und juristisch hieb- und stichfest – zu Papier zu bringen, auch wenn er davon überzeugt war, daß die Alliierten diesen Entwurf mit seinen Maximalforderungen nicht als Verhandlungsgrundlage akzeptieren würden. Wie stark Adenauers Einfluss auf die politischen Elemente des Entwurfes gewesen war, und wie weit seine Vorstellungen dessen, was durchsetzbar war, von denjenigen Grewes abwichen, beschrieb Grewe in seinen Memoiren:

„Ich bezweifelte nach den Erfahrungen auf dem Petersberg, daß wir uns mit einem solchen Konzept würden durchsetzen können. Adenauer ließ das nicht gelten und bestand auf seiner Auffassung. Für mich war dies nicht nur meine erste Meinungsverschiedenheit, sondern überhaupt meine erste Sachdiskussion mit ihm über das Thema, zu dem man mich nach Bonn gerufen hatte. Ich war der jüngste Teilnehmer an dieser Beratung (35 Jahre jünger als der Kanzler), ein Neuling in Bonn, ohne Parteizugehörigkeit und daher auch ohne politische Unterstützung. Es blieb mir also nichts anderes übrig, als mich – unter Vorbehalt meiner Zweifel – bereit zu erklären, seinen Auftrag in seinem Sinne auszuführen.“⁶⁹³

Grewe meisterte dieses äußerst schwierige Unterfangen in nur einem Tag.

Man hatte sich in den Vorverhandlungen darauf geeinigt, dass das Besetzungsstatut durch eine Gesamtregelung der deutsch-alliierten Beziehungen beseitigt werden sollte und nicht etwa durch eine große Zahl von

692 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 477 und Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 12, S. 517ff.

693 Grewe, „Vom Besetzungsstatut zur Souveränität“, Vortragsmanuskript für Eichstätt, 29. November 1988, S. 20f., in: MPIER, NL 7:1:9:7.

Einzelverträgen.⁶⁹⁴ Dieser Ansatz kam Grewe sehr entgegen, da er eine größere Kohärenz der Verträge und vor allem eine bessere Durchsetzung der „Grewe-Formel“ versprach, als zahlreiche Einzelverträge. Der Bürgenstock-Entwurf ähnelte in seinem Aufbau schon dem Generalvertrag vom Mai 1952: Es wurde nicht alles im Hauptvertrag geregelt, sondern vieles wurde auf Zusatzverträge verschoben. Grewes Bürgenstock-Entwurf war bereits sehr sorgfältig in eine Präambel, 8 Artikel mit präzisen Absätzen und eine Schlussbestimmung in Artikel 9 untergliedert.

Die Präambel enthielt drei Grundgedanken, die von nun an in den deutschen Stellungnahmen immer wieder auftauchten: Erstens wurde als Grundlage des gesamten Vertragswerks ausdrücklich die demokratische und friedliche Entwicklung in Deutschland genannt. Damit näherte sich Grewe dem britischen und amerikanischen Vorschlag, diese Prinzipien in der Präambel dem Vertrag voranzustellen,⁶⁹⁵ doch im Gegensatz zu den Hohen Kommissaren betrachtete er die Grundsätze der Demokratie und des Friedens als in Deutschland bereits fest verwurzelt.⁶⁹⁶

Zweitens stellte er eine Verbindung zwischen der Beendigung des Kriegszustandes vom 9. Juli 1951⁶⁹⁷ und einer vertraglichen Neuregelung der Beziehungen zu den Alliierten her. Auch wenn es sich dabei zwar keineswegs um einen Friedensvertrag handelte, interpretierte Grewe in den Diskussionen mit den Alliierten diese Erklärung als formalen Ausdruck des Willens zur Normalisierung der Beziehungen.⁶⁹⁸ Ein Besatzungsstatut für ein Land aufrechtzuerhalten, mit dem man sich nicht mehr im Kriegs-

694 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

695 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1505.

696 „[...] in der Erwägung, daß das deutsche Volk auf dem Gebiete der Bundesrepublik sein Staatswesen im Geiste der Demokratie und des Friedens neugeordnet hat [...]“ in: Grewe, „Sicherheitsvertrag“, 2. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

697 Siehe oben, S. 272.

698 Adenauer war im Übrigen der gleichen Meinung wie sein Mitarbeiter, so dass die Deutschen in dieser Frage eine einheitliche Linie verfolgen konnten: Adenauer, *Erinnerungen 1945-53*, S. 468.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

zustand befand, war juristisch nicht möglich – ein Widerspruch, den Grewe selbstverständlich sofort hervorhob!⁶⁹⁹

Deshalb ging er in seiner Präambel drittens von „frei vereinbarten Verträgen“ aus (und nicht etwa einem Besetzungsstatut).⁷⁰⁰ Durch diese Wortwahl kam erneut zum Ausdruck, dass man sich nicht mit aufoktroyierten Regeln begnügen würde, und dass die Bundesrepublik sich als Verhandlungspartner betrachtete, der befähigt war, Verträge „auf dem Boden der Gleichberechtigung“ zu schließen.

Als Ziel der Verträge wurden die „gemeinsame Wohlfahrt“, der „internationale Frieden“ und die „allgemeine Sicherheit“ genannt. Dass bereits in der Präambel die „allgemeine Sicherheit“ erwähnt wurde, ist unter zwei Gesichtspunkten interessant: Einerseits konnte diese Formulierung als Hinweis auf das Adenauer wichtige Tauschpfand eines Verteidigungsbeitrages der Bundesrepublik gegen Rückübertragung der Souveränität gelesen werden. Andererseits erinnerte sie aber auch an das enorme Sicherheitsbedürfnis der Bundesrepublik zu dieser Zeit: „allgemeine“ Sicherheit schloss die Sicherheit der Bundesrepublik gegenüber der UdSSR mit ein.⁷⁰¹

Dieses Sicherheitsanliegen wird daher bezeichnenderweise auch gleich in Artikel 1 des Bürgenstock-Entwurfes angesprochen. Um den Einwänden der Alliierten gegen eine Sicherheitsgarantie soweit wie möglich vorzubeugen, nahm der Bürgenstock-Entwurf Bezug auf die New Yorker Erklärung der drei Außenminister vom September 1950.⁷⁰² Da es sich bei dieser Erklärung um einen einseitig verabschiedeten Text handelte, wollte Grewe nun versuchen, die Erklärung in den Vertragstext zu übernehmen, sei es auch nur durch einen Verweis.⁷⁰³

Auch auf das Versprechen der Alliierten, in der Bundesrepublik Streitkräfte zu unterhalten, die jeden Angriff zu einem „nicht tragbaren“ militärischen Risiko machen würden, verwies Grewe bereits in Artikel 1.

699 „Keine 39 Vorbehalte“, FAZ, 8. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60. Siehe auch: Grewe, „Ablösung des Besetzungsstatuts durch Verträge“, in: *Deutsche Korrespondenz*, 25. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

700 Grewe, „Sicherheitsvertrag“, 2. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Siehe auch: Grewe, *Rückblenden*, S. 141.

701 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 446.

702 Siehe oben, S. 240f.

703 Grewe, *Rückblenden*, S. 141. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 478. Siehe ebenfalls: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 253.

Er betonte in seinen Memoiren noch einmal die grundlegend verschiedene Konzeption der Alliierten und Adenauers, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheitsfrage: „Noch viel weniger waren die drei Mächte bereit, der Bundesrepublik eine so weitgehende Sicherheitsgarantie zu geben, wie Adenauer sie wünschte“⁷⁰⁴ – und wie Grewe sie in seinem Entwurf formulieren musste. Adenauer schwebte damals ein Sicherheitsvertrag vor, wie er zwischen den USA und Japan verhandelt und schließlich am 8. September 1951, am gleichen Tag wie der japanische Friedensvertrag, unterzeichnet wurde, und in dem ausdrücklich festgelegt wurde, dass es sich bei den amerikanischen Truppen nicht mehr um Besatzungstruppen handeln solle.⁷⁰⁵ Es war darin ein „bündnisartiges Sicherheitsarrangement“ vorgesehen, das man für Deutschland laut Grewe nicht so leicht würde erlangen können.⁷⁰⁶

Als Gegenleistung der Bundesrepublik sah Grewe in seinem Vertragsentwurf den militärischen Beitrag zur Verteidigung Europas vor, wobei er gleich hinzusetzte, die deutschen Truppen müssten innerhalb der internationalen Streitmacht als gleichberechtigt angesehen werden.⁷⁰⁷ So wurde in Artikel 1 auch das von Adenauer stets in den Vordergrund gerückte Junktim zwischen Verteidigungsbeitrag und Souveränität (d.h. zwischen EVG und Generalvertrag), ausdrücklich in den Vertrag aufgenommen.

Grewe scheute sich nicht, das seines Erachtens wichtigste Thema der Vorverhandlungen, die Oberste Gewalt, gleich in Artikel 1 durch den Verweis auf die Rechtsstellung der Truppen indirekt zu erwähnen. Er wagte einen kühnen Vorstoß, indem er eine Sicherheitsgarantie zu deutschen Bedingungen forderte: Er verlangte einerseits die Stationierung von Truppen zur Verteidigung der Bundesrepublik, unterstrich jedoch zugleich, dass man sich nur mit der Stationierung alliierter Truppen „auf Grund vertraglicher Zustimmung der Bundesrepublik“ zufrieden geben würde,⁷⁰⁸ und dass man in dieser Stationierung eine „vertraglich vereinbarte Konsequenz der alliierten Sicherheitszusagen“ sehe.⁷⁰⁹ Es wurde durch diese

704 Grewe, *Rückblenden*, S. 140.

705 Siehe oben, S. 353.

706 Grewe, *Rückblenden*, S. 144. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 251.

707 Grewe, *Rückblenden*, S. 141f.

708 Ebd., S. 142.

709 Ebd., S. 143.

Formulierung auch noch einmal daran erinnert, dass die BRD keine Stationierung aufgrund eines Vorbehaltsrechtes annehmen würde.⁷¹⁰

Dieser letzte Abschnitt von Artikel 1, Absatz 1 war eine diplomatische und juristische Meisterleistung Grewes, da er auf die beiden strittigen Schlüsselfragen aus den Vorverhandlungen – den Status der alliierten Truppen und die Besatzungskosten – verwies,⁷¹¹ ohne die Alliierten in Zugzwang zu bringen, weil die endgültige Regelung erst in einem „besonderen Vertrage“ erfolgen sollte.

Da Rechtsstellung der Truppen und Besatzungskosten nicht im Einzelnen erläutert wurden, zogen sie auch nicht die Aufmerksamkeit der juristisch ungeschulten Öffentlichkeit auf sich, was Adenauers Wunsch entsprach, die öffentliche Diskussion auf die großen politischen Linien zu beschränken, und dadurch von den Schwierigkeiten, mit den Alliierten zu Kompromissen zu gelangen, abzulenken.⁷¹² Insofern stand die knappe Ausformulierung im Gegensatz zu den detaillierten Vorverhandlungen über diese heiklen Punkte.

Artikel 2 von Grewes Bürgenstock-Entwurf war konkreter der Frage der Rechtsstellung der Bundesrepublik gewidmet und beschäftigte sich mit Aspekten der Gleichberechtigung der Bundesrepublik und der Abschaffung des Besatzungsstatuts.⁷¹³ Die Oberste Gewalt der Alliierten sollte bekanntermaßen grundsätzlich erloschen; und nur in einigen wenigen getrennten „Vereinbarungen“ sollte – gemäß der Grewe-Formel – den „Besonderheiten der internationalen Lage“ Rechnung getragen werden.⁷¹⁴

Grewes Entwurf kam „den ihm bekannten Vorstellungen der Alliierten insofern entgegen, als er ihnen einige Vorbehaltsrechte einräumte“⁷¹⁵ Da er das Ziel der Wiederherstellung der deutschen Einheit im Generalvertrag verankern wollte, ging er hierfür in Artikel 3 und 4 seines Entwurfes von einem Fortbestehen der alliierten Sonderstellung in Bezug auf Gesamt-

710 Hier lässt sich die Kontinuität in Grewes Denken gegenüber früheren Entwürfen, wie zum Beispiel seinem Entwurf für eine alliierte Grundsatzerklärung vom 11. Juli 1951, feststellen. Siehe oben, S. 322.

711 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

712 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 90.

713 Grewe, *Rückblenden*, S. 142.

714 Grewe, „Sicherheitsvertrag“, 2. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

715 Grewe, *Rückblenden*, S. 142.

deutschland und Berlin aus⁷¹⁶ und kam damit den alliierten Vorstellungen recht nahe. In ihrem Zwischenbericht hatten die Alliierten „responsibilities for Germany as a whole including the ultimate peace treaty and the reunification of Germany“, sowie „the right to take part in the occupation of Berlin“ als Bereiche genannt, in denen sie ihre Oberste Gewalt auf keinen Fall aufgeben wollten.⁷¹⁷ Wie Grewe selbst in späteren Vorträgen hervorhob, ging dieser Artikel 4 des Entwurfes fast wörtlich in Artikel 7 des Generalvertrags vom Mai 1952 ein: Die Vertragspartner einigten sich darauf, die friedliche Wiedervereinigung Deutschlands unter einer demokratischen Verfassung als ihr gemeinsames Ziel zu betrachten.⁷¹⁸ Aus der Erwähnung dieses Vorbehaltsrechts im Bürgenstock-Entwurf lässt sich abermals Grewes Einflussnahme auf Adenauer herauslesen, auf die Grewe in *Rückblenden* auch stolz hinwies:

„Nachdem er jedoch die sehr praktischen Implikationen dieser Rechtsfragen begriffen hatte, machte er sich die Klauseln zu eigen, die dem Rechnung trugen. Sie trafen sich, wenigstens zum Teil, mit alliierten Wünschen und boten insofern auch in den späteren Verhandlungen keine größeren Schwierigkeiten: Der Berlin-Vorbehalt und der sogenannte Gesamtdeutsche Vorbehalt, erstreckt auch auf die Verantwortung der drei Mächte in bezug auf einen Friedensvertrag, sind in den endgültigen Vertragstext von 1952/ 1954 eingegangen.“⁷¹⁹

Zum ersten Mal wurde in Artikel 5 auch ausdrücklich die Ablehnung von getrennten Friedensverträgen mit Ost und West und die Forderung eines Friedensvertrages für ganz Deutschland niedergelegt.⁷²⁰

Da Grewe während der ersten Verhandlungsphase deutlich geworden war, dass die Alliierten keinesfalls auf ein Notstandsrecht verzichten würden, sah er in seinem Entwurf in Artikel 6 gleich eine entsprechende Klausel vor. Er gab dabei seine Forderung nach einem Mitwirken der Bundesregierung im Notfall nicht auf, schwächte allerdings seine ursprüngliche Formulierung, „Zustimmung“ der Bundesregierung, diplomatisch auf

716 Grewe, „Sicherheitsvertrag“, 2. August 1951, in PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

717 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1502f.

718 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 8, in: MPIER, NL 7:2:46.

719 Grewe, *Rückblenden*, S. 143.

720 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 8, in: MPIER, NL 7:2:46.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

„Konsultation“ ab. Natürlich war ihm bewusst, dass damit die Frage der Konsultation noch lange nicht vom Tisch sein würde.⁷²¹

Auch für die Beziehungen zum Ostblock sah Grewe in Artikel 7, Absatz 2 eine gegenseitige Konsultation der vertragsschließenden Parteien vor und integrierte damit einen der „Lieblingsgedanken“ Adenauers in seinen Entwurf.⁷²² Adenauer wollte auf diese Art vermeiden, dass sich die beiden Supermächte über den Kopf der Verbündeten hinweg und auf Kosten Deutschlands verständigten.⁷²³ Dieser Gedanke wurde von den deutschen Verhandlungspartnern schließlich weitgehend durchgesetzt. Wie Hays in seinen Gesprächen mit Adenauer bereits angedeutet hatte, wurde die Konsultation allerdings auf Probleme beschränkt, die die Interessen der Bundesrepublik direkt berührten.⁷²⁴ Die Klausel fand sich schließlich in leicht abgeänderter Form in Artikel 3 des Generalvertrages vom Mai 1952 wieder: „Bei Verhandlungen mit Staaten, mit denen die Bundesrepublik keine Beziehungen unterhält, werden die Drei Mächte die Bundesrepublik in Fragen konsultieren, die deren politische Interessen unmittelbar berühren.“⁷²⁵ Wie Grewe selbst anmerkte, hatte dieser Artikel allerdings bald keine praktischen Auswirkungen mehr, da die Bundesrepublik 1955 eigene diplomatische Beziehungen mit der UdSSR aufnahm.⁷²⁶

Die Schiedsklausel formulierte Grewe in Artikel 8 so umfassend, dass Widerspruch der Alliierten zu erwarten war: „alle Streitfragen“ bei der Anwendung des Generalvertrages und seiner Zusatzverträge sollten von einem paritätisch besetzten Schiedsgericht entschieden werden. Derart formuliert, umfasste die Schiedsgerichtsklausel auch die alliierten Vorbehaltstrechte, womit jede Entscheidung der Alliierten hätte hinterfragt wer-

721 Grewe, *Rückblenden*, S. 143.

722 Grewe, „Sicherheitsvertrag“, 2. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Siehe auch: Grewe, *Rückblenden*, S. 143f. Adenauer selbst erwähnte diesen Gedanken noch einmal in einem Brief an Schuman vom 23. August 1951, in: AAPD, 1951, S. 464.

723 Grewe, Notizen für einen Vortrag im Seminar von Hans-Peter Schwarz über „Westbindung und Ostpolitik“ in Köln am 13.1.1987, S. 3, in: MPIER, NL 7:1:8:4. Siehe auch: „Teegespräch“ am 20. September 1951, in: Küsters, *Adenauer. Teegespräche 1950-1954*, S. 150.

724 Blankenhorn, Aufzeichnung, 14. August 1951, in: AAPD, 1951, S. 452.

725 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 31.

726 Grewe, Notizen für einen Vortrag im Seminar von Hans-Peter Schwarz über „Westbindung und Ostpolitik“ in Köln am 13.1.1987, S. 5, in: MPIER, NL 7:1:8:4.

den können, und die Aufrechterhaltung von Restbestandteilen der Obers-ten Gewalt ausgehöhlt worden wäre.

2.3.4.2 Zweite Fassung des „Bürgenstock-Entwurfs“ vom 28. August 1951

Infolge der Kommentare Adenauers, Hallsteins und Blankenhorns nahm Grewe bis zum 28. August noch leichte Veränderungen vor.

So wurde zum Beispiel in dieser zweiten Fassung die Verlängerung der Wirtschaftshilfe der Alliierten ausdrücklich erwähnt, die wirtschaftliches Chaos und Arbeitslosigkeit, und damit auch die Gefahr der Entwicklung eines totalitären Regimes in der Bundesrepublik bannen helfen sollte.⁷²⁷ Grewes Fassung vom 2. August 1951 hatte diesen Artikel nicht enthalten, da er ihm „ziemlich aussichtslos“ schien,⁷²⁸ doch Adenauer lag so viel an diesem Punkt (der Marshall-Plan lief 1952 aus), dass Grewe sich nicht durchsetzen konnte.⁷²⁹ Er betonte in seinen Memoiren mit einer gewissen Genugtuung, dass die Klausel in späteren Fassungen „sang- und klanglos fallen gelassen“ wurde, da sie angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik an Überzeugungskraft verloren hatte.⁷³⁰

Ein weiterer Punkt, der auf Anregung Adenauers in die zweite Fassung des Bürgenstock-Entwurfes Eingang fand, war die Forderung, die Vereinigten Staaten sollten sich dazu verpflichten, ihre Streitkräfte zumindest so lange auf dem Kontinent zu belassen, bis die Stärke des europäischen Militärs ausreichend sei,⁷³¹ um einen Übergriff der UdSSR zu verhindern.⁷³² Grewes erste Formulierung war vager gewesen und hatte sich auf alle drei Westmächte bezogen, während Adenauer gezielt die USA auch vertraglich langfristig an Europa binden wollte. Es war bereits vorhersehbar, dass es noch einige Zeit dauern würde – wenn es denn überhaupt

727 Telegramm von McCloy an das State Department, 31. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1521.

728 Grewe, *Rückblenden*, S. 143.

729 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 478.

730 Grewe, *Rückblenden*, S. 144.

731 Telegramm von McCloy an das State Department, 31. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1520.

732 Dass diese Sorge nicht unberechtigt war, zeigten die internen Überlegungen in den USA: Siehe oben, S. 152, S. 204, S. 231, S. 250 und S. 253.

möglich sein sollte – bis die Stärke des europäischen Militärs ausreichend sein würde, um Westeuropa gegen die UdSSR verteidigen zu können.

Der ursprüngliche Vorschlag, dass die britischen und amerikanischen Truppen nur so lange in Deutschland stationiert sein würden, bis die EVG selbstständig handeln könne, stammte interessanterweise von General Hays, der ein klares vertragliches Ende der Stationierung der amerikanischen Truppen in Europa festlegen wollte.⁷³³ Adenauer erkannte sofort die positiven Möglichkeiten, die dieser Vorschlag für Deutschland bot und beauftragte Grewe, diese Idee im Bürgenstock-Entwurf aufzugreifen (ohne zu präzisieren, dass dieser Änderungsvorschlag aus den geheimen Besprechungen mit Hays stammte). Grewe befürwortete diesen Vorschlag, der zwar eine zeitliche Beschränkung einführte, aber zugleich einem vorfrühtigen Abzug der amerikanischen Truppen vorbeugte. So erwies sich der von Hays eingebrachte Änderungswunsch als vorteilhaft für Europa. Diese Forderung nach Schutz durch amerikanische Truppen nahm auch die später von Frankreich verlangten Sicherheitsgarantien der USA (und Großbritanniens) vorweg und stellte die amerikanischen Vertreter auch insofern vor eine schwierige Entscheidung, als sie nun das Ende der traditionellen Politik des Isolationismus dem Kongress gegenüber rechtfertigen mussten.⁷³⁴

Schließlich wurde aus Rücksicht auf die Alliierten eine Klausel in die überarbeitete Fassung des Bürgenstock-Entwurfes aufgenommen, in der zum Ausdruck kam, dass die Aufrechterhaltung der freiheitlich-demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik gemeinsames Ziel der vertragschließenden Mächte sei.⁷³⁵

Auch die Klausel zur Wiedervereinigung sah nun eine Wiederherstellung der deutschen Einheit „unter einer freiheitlich-demokratischen Verfassung, wie sie in der Bundesrepublik besteht“ vor. Damit sollte einem Abdriften ganz Deutschlands in Richtung Osten vorgebaut werden. Diese letzte Klausel entsprach so genau den Vorstellungen der Alliierten, dass

733 Blankenhorn, Aufzeichnung, 14. August 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 451.

734 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 481. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 91.

735 Telegramm von McCloy an das State Department, 31. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1521. Dies ging auf den Wunsch von General Hays zurück: Blankenhorn, Aufzeichnung, 14. August 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 451.

sie in Artikel 7, Absatz 1 des Generalvertrages von 1952 wiederzufinden ist.⁷³⁶

Diese beiden „Demokratie-Klauseln“ waren auf die ständige Sorge der Alliierten zurückzuführen, dass die Demokratie in Deutschland noch nicht ausreichend gefestigt sei und ein Aufflammen undemokratischer und vor allem rechts-extremistischer Strömungen stets im Rahmen des Möglichen liege. Noch immer war das Misstrauen gegenüber den Deutschen nicht vollständig abgebaut. McCloy, zum Beispiel, fürchtete angesichts der Umfragen des Office of Public Affairs der amerikanischen Hohen Kommission, dass die Bundesrepublik Extremisten von rechts wie links verfallen könnte.⁷³⁷ Angesichts der rechtsextremen Tendenzen, die auch mit manchen extremen Kreisen ehemaliger Wehrmachtssoldaten in Verbindung zu bringen waren, und bis in die Kreise der FDP zu beobachten waren,⁷³⁸ trieb ihn die Sorge um, dass es zu einem politischen Rechts-schub und damit zu inneren Unruhen kommen könnte. Der Erfolg der rechtsextremen Sozialistischen Reichspartei (SRP)⁷³⁹ bei den Landtags-wahlen in Niedersachsen konnte seine Befürchtungen nur bestätigen: Im Mai 1951 erreichte die Partei dort 11 Prozent.⁷⁴⁰ Adenauer selbst gab McCloy gegenüber zu, dass das Problem innerer Unruhen noch nicht aus der Welt sei.⁷⁴¹ Als er sich des negativen Eindrucks dieser Äußerung auf die Alliierten bewusst wurde, versuchte er geschickt, das Beste aus der Lage zu machen und betonte in einem Brief an Schuman vom 23. August, dass gerade eine beschleunigte europäische Einigung helfen würde, diese nationalistischen Tendenzen zu überwinden.⁷⁴²

Zugleich fürchtete McCloy unter dem Eindruck des „McCarthyism“ aber auch eine Anfälligkeit der Bevölkerung für kommunistische Ideen,

736 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 35.

737 Zu den Details dieser Umfragen, siehe: NARA, RG 306, US Information Agency, Boxes 1-3.

738 Vgl. Conze, *Die Suche nach Sicherheit*, S. 143f.

739 Für Einzelheiten über die SRP, siehe Birke, *Nation ohne Haus*, S. 366ff. Die SRP wurde schließlich auf Antrag der Bundesregierung am 23. Oktober 1952 durch das Bundesverfassungsgericht verboten. Vgl. BVerfGE, Bd. 2, S. 1.

740 Vgl. Der Bundeswahlleiter, „Wahl zum 17. deutschen Bundestag am 27. September 2009“, Heft 1, September 2009, 225 S., http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/veroeffentlichungen/BTW09_Heft1_Gesamt_Internet.pdf, letzter Zugriff am 2. April 2012.

741 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 874.

742 Adenauer, Brief an Schuman, 23. August 1951, in: AAPD, 1951, S. 464f.

falls die Sowjetunion eine Wiedervereinigung Deutschlands anböte. Aus diesem Grund verband er die Westbindung auch stets mit einer Stabilisierung der westdeutschen Demokratie.⁷⁴³ Er sah die Zusammenarbeit mit Adenauer als besonders vorteilhaft, da dieser die Freiheit zunächst höher stellte als die Wiedervereinigung.⁷⁴⁴ Adenauer seinerseits versuchte immer wieder, nicht für die aufkommenden nationalistischen und rechtsextremen Tendenzen verantwortlich gemacht zu werden und bemühte sich, sie der SPD anzulasten, die mit ihrer Art, eine schnelle Wiedervereinigung zu fordern, einen „ausgesprochenen Nationalismus“ zeige, der rasch in Rechtsextremismus umschlagen könne.⁷⁴⁵

Dass die „Demokratie-Klausel“ von der deutschen Seite in den Vertragsentwurf aufgenommen wurde, war ein großes Zugeständnis, da die Mehrheit der Deutschen sich laut einer Umfrage der U.S. Information Agency in den drei Westzonen zwischen dem 20. und 31. August 1951 eindeutig gegen eine solche Klausel aussprach.⁷⁴⁶ Interessanterweise befürwortete die gleiche Mehrheit, dass die Bundesregierung die Alliierten um Hilfe bitten könne, falls die demokratische Ordnung in Gefahr sei. Die US Information Agency interpretierte die deutsche Meinung richtig:

„The reversal of opinions on the two issues strongly suggests that objections are based on the contractual right of the Allies to intervene, not to intervention par se. Many West Germans apparently are averse to having limitations on their sovereignty so patently stated as would be the case in an ‚intervention‘ clause.“⁷⁴⁷

Diese Umfrage zeigt auch, wie schwer verständlich die Verhandlungen für die Bevölkerung waren: Etwa ein Drittel der Befragten hatte zur Frage der „Demokratie-Klausel“ überhaupt keine Meinung.

743 Telegramm von McCloy an Acheson, 18. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1176.

744 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 839.

745 Ebd., S. 845.

746 „West German Reactions to a Preservation of Democracy Clause in the Projected Contractual Agreement“, 21. September 1951, in: NARA, RG 306, US Information Agency, Box 3.

747 Ebd.

2.3.4.3 Adenauers Geheimverhandlungen

Am Beispiel des Bürgenstock-Entwurfes und seiner Überarbeitung tritt das Ungleichgewicht und Informationsdefizit im Verhältnis zwischen Adenauer und seinem Mann der zweiten Reihe, Grewe, besonders deutlich zu Tage: Aus verschiedenen Äußerungen geht hervor, dass Grewe bis zum Tag der offiziellen Eröffnung der Verhandlungen am 24. September noch immer nicht über alle Aspekte der Diskussionen mit den Alliierten informiert war.

In einem Brief an Franz Blücher, den Bundesminister für Angelegenheiten des Marshallplanes und Vizekanzler (FDP), schrieb Adenauer Mitte August zum Beispiel, dass er mit den Amerikanern die Diskussionen über eine Generalerklärung ohne Wissen der anderen Alliierten, aber auch ohne Wissen Grewes fortgeführt habe.⁷⁴⁸ Auslöser für diese Äußerung war Blüchers

„ernste Sorge, [...] daß die Alliierten bestrebt sind, [...] einen großen Teil der künftigen Friedensregelung praktisch vorwegzunehmen. Dabei werden von der Bundesrepublik so weitgehende vertragliche Verpflichtungen gefordert, daß durch sie die Handlungsfreiheit der Bundesregierung [...] auf das Bedenklichste eingeschränkt zu werden droht.“⁷⁴⁹

Adenauer antwortete Blücher daraufhin mit einer längeren Erörterung seiner Verhandlungsstrategie für den Generalvertrag.

Auffallend ist, dass Adenauer sich Grewes Ansatz, die Generalerklärung zunächst zurückzustellen, völlig zu eigen gemacht hatte:

„Bei der Beurteilung dieser Arbeit muß man von folgendem ausgehen: Den Katalog von, ich glaube, 39 Punkten hatte Sir Ivone Kirkpatrick vorgelegt, um einer Stellungnahme gegenüber meiner Forderung auf Abgabe einer Generalerklärung auszuweichen. Es wäre nach meiner Meinung damals nicht richtig gewesen, auf der Abgabe dieser Generalerklärung, zu der auch die Franzosen nicht bereit waren, zu bestehen und die Verhandlungen über den Punkt-Katalog abzulehnen.“⁷⁵⁰

748 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 884.

749 Blücher, Brief an Adenauer, 1. August 1951, in: Adenauer, *Briefe 1951-1953*, S. 517-518. Siehe auch: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 445.

750 Adenauer, Brief an Blücher, 13. August 1951, in: Adenauer, *Briefe 1951-1953*, S. 103.

Zugleich ist zu bemerken, dass er Grewe nicht mitgeteilt hatte, dass er parallel zu den offiziellen Verhandlungen, Geheimverhandlungen zum Thema „Generalerklärung“ mit den Amerikanern und etwas später auch mit den anderen Westmächten geführt hatte.⁷⁵¹ Adenauer selbst gab dies Blücher gegenüber offen zu:

„Während der von Professor Grewe geführten Verhandlungen habe ich meinerseits mit den Amerikanern über die Generalerklärung weiterverhandelt. Von diesen Verhandlungen ist bisher den Engländern und den Franzosen nichts bekannt. Die Tatsache dieser Verhandlungen muß daher sehr geheimgehalten werden. Aus dieser ganzen Sachlage ergab sich, daß die Verhandlungen Grewes nicht vollständig sein konnten.“⁷⁵²

Die Vertreter der amerikanischen Hohen Kommission hatten während ihrer geheimen Diskussionen mit Adenauer die erste Fassung des Bürgenstock-Entwurfes bereits einsehen können. Blankenhorn traf sich am 9. August 1951 mit Reber und Bowie, die bereits Kenntnis vom Bürgenstock-Entwurf hatten.⁷⁵³ General Hays, dem stellvertretenden amerikanischen Hohen Kommissar, lag der Entwurf bereits am 11. August, bei einer Besprechung mit Adenauer, vor.⁷⁵⁴ Manche der von Adenauer im Laufe des Monats August vorgebrachten Änderungsvorschläge gingen also auf die Reaktionen und Kommentare der Amerikaner zurück.⁷⁵⁵

Hays hatte Adenauer am 11. August zu verstehen gegeben, die Formulierung in Artikel 1, Absatz 1 „dass jeder Angriff zu einem nicht tragbaren militärischen Risiko für den Angreifer wird“ sei für die Alliierten unannehmbar.⁷⁵⁶ Daraufhin wurde Grewe angewiesen, den Wortlaut abzuschwächen, so dass in der zweiten Fassung des Bürgenstock-Entwurfs nur noch von „einem großen militärischen Risiko“ die Rede war.⁷⁵⁷ Auch die Aufnahme der Unterstützung, die die deutschen Behörden den Alliierten bei der Ausübung ihrer Aufgaben gemäß Artikel 1, Absatz 1 zukommen

751 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 477.

752 Adenauer, Brief an Blücher, 13. August 1951, in: Adenauer, *Briefe 1951-1953*, S. 103.

753 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 883 und Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 91.

754 Blankenhorn, Aufzeichnung, 14. August 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 451.

755 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 884.

756 Blankenhorn, Aufzeichnung, 14. August 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 451.

757 Telegramm von McCloy an das State Department, 31. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1520.

lassen müssten,⁷⁵⁸ geht auf Initiative Hays' zurück, ebenso die Klausel zur Erhaltung der freiheitlich-demokratischen Ordnung in Artikel 5.⁷⁵⁹

Adenauer erhoffte sich, hierdurch die Unterstützung der einflussreichsten (und den Deutschen wohlgesonnensten) der drei Westmächte zu sichern: Er war sich bewusst, dass die USA in der Lage waren, auf ihre beiden Partner Druck auszuüben.⁷⁶⁰ So ist es nicht erstaunlich, dass Adenauer den deutschen Entwurf zunächst geheim mit den amerikanischen Repräsentanten vorbesprechen wollte.

Nach Grewes Memoiren zu urteilen, ahnte Grawe nicht, dass einige der amerikanischen Verhandlungspartner seinen Entwurf bereits kannten; er ging lediglich davon aus, dass Adenauer in seinen Besprechungen mit der Hohen Kommission einzelne Punkte des Bürgenstock-Entwurfes benutzt hatte.⁷⁶¹ In seiner Beschreibung der Übermittlung des Bürgenstock-Entwurfes an die Alliierten, lässt sich eine große Diskrepanz zu Adenauers Darstellung feststellen. Nach Schilderung Grewes wurde sein Vertragsentwurf der Hohen Kommission viel zu spät übergeben, als dass er Einfluss auf die Ausgangslage der Gespräche hätte haben können. Grawe bemerkte hierzu voller Verärgerung über Adenauer, dass eine zeitigere Übermittlung es vielleicht erlaubt hätte, zu vermeiden, „daß ausschließlich auf der Grundlage eines Entwurfes der Gegenseite verhandelt wurde.“⁷⁶² Mit der vermeintlich späten Unterbreitung am 24. September 1951 (also nach der Außenministerkonferenz vom 10.-14. September) schien ihm Adenauer die Chance verpasst zu haben, den deutschen Vertragsentwurf als Verhandlungsgrundlage einzubringen.⁷⁶³ Zugleich war dieser Vorwurf an Adenauer aber auch ein Versuch, sich selbst für die schlechtere Ausgangsposition der Deutschen in den Verhandlungen zu rechtfertigen. Vielleicht hätte man tatsächlich mehr erreichen können, wenn die offizielle Übermittlung des Entwurfes früher erfolgt wäre, da die Alliierten dementsprechend früher in ihren offiziellen Stellungnahmen darauf hätten Bezug nehmen müssen. Andererseits hatten die drei Hohen Kommissare ausreichend Zeit, um die deutschen Vorschläge vor dem Außenministertreffen in Washington eingehend zu studieren: Sowohl die britische als auch die franzö-

758 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 517.

759 Ebd.

760 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 91.

761 Grawe, *Rückblenden*, S. 145.

762 Ebd.

763 Ebd.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

sische Hohe Kommission, mit denen Adenauer keine geheimen Vorgespräche geführt hatte, reagierten zunächst recht positiv auf den Bürgenstock-Entwurf und hoben hervor, dass sich viele Punkte mit den Vorstellungen der Westmächte deckten.⁷⁶⁴

Grewes Wiedergabe der Ereignisse beruhte somit zumindest teilweise auf einer Fehleinschätzung von Adenauers Verhandlungsstrategie, da Adenauer seine Führer sehr viel früher ausgestreckt hatte, als Grewe dachte. Vielleicht war Adenauers Vertrauen zu Grewe zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausreichend gefestigt, so dass er es vorzog, sich auf den engsten Kreis seiner altbewährten Mitarbeiter zu stützen. Vielleicht war er auch nicht ganz überzeugt von Grewes bisheriger Verhandlungstaktik, da er bei der Berichterstattung auf dem Bürgenstock gesehen hatte, dass Grewe die vorgegebenen Ziele nicht erreicht hatte und sich zu stark mit Details beschäftigte.⁷⁶⁵ Jedenfalls zog Adenauer es vor, der nächsten Verhandlungsphase persönlich neue Dynamik zu verleihen, bevor er Grewe wieder die Detailarbeit überließ. Ganz sicher spielte auch Adenauers bereits erwähnter „Kontrollzwang“ eine wichtige Rolle. Möglich ist auch, dass Adenauer erst abwarten wollte, ob er mit seinen Geheimgesprächen Erfolg erzielen würde, um sich gegenüber seinen Mitarbeitern keine Blöße zu geben.

Fest steht jedenfalls, dass Grewe zu diesem Zeitpunkt trotz seiner Rolle als Delegationsleiter noch keinen vollständigen Überblick über den Stand der Verhandlungen hatte.

2.3.5 „Eine Politik der zähen Geduld“:⁷⁶⁶ die zweite Verhandlungsphase

2.3.5.1 Störinitiativen des Ostens

Ab September 1951 war es auch mit dem Immobilismus vorbei, den die UdSSR noch bei den Viermächteverhandlungen an den Tag gelegt hatte.

764 Aufzeichnung Blankenhorns über eine Unterredung Adenauers mit Kirkpatrick, 28. August 1951, und Aufzeichnung Blankenhorns über ein Gespräch mit François-Poncet, 28. August 1951, Bundesarchiv, Nachlass Blankenhorn, N 1351/7a, Bl.147-149 und 145, zitiert nach: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 94f.

765 Grewe, *Rückblenden*, S. 138.

766 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 466.

Die gesamte zweite Verhandlungs runde wurde durch eine „breit angelegte Moskauer Initiative“ erschwert, eine Reihe von „Störmanövern“, die der Verlangsamung oder gar Verhinderung der Verträge dienen sollten und die in den sogenannten „Stalin-Noten“ vom März 1952 gipfelten.⁷⁶⁷

Eingeleitet wurden diese Störinitiativen aus dem Osten am 15. September 1951, dem Tag nach Ende der Außenministerkonferenz von Washington, durch eine „allem Anschein nach auf eine überstürzte Instruktion aus Moskau“ zurückzuführende Regierungserklärung Otto Grotewohls,⁷⁶⁸ in der er freie gesamtdeutsche Wahlen vorschlug und, am gleichen Tag, einen Appell der DDR-Volkskammer an den Bundestag, mit dem Vorschlag, gemeinsame Beratungen durchzuführen und den Abschluss eines Friedensvertrages mit den vier Mächten zu beschleunigen.⁷⁶⁹ Der Appell war geschickt konzipiert, da er einerseits Vorschläge zur Zusammenarbeit enthielt und andererseits die Angst vor dem Osten schürte: „Die Vorbereitung

767 Für den Inhalt der Stalin-Noten und Grewes Analyse dieser Noten, siehe unten, S. 481ff. Ebenfalls: Zarusky, Jürgen (Hrsg.), *Die Stalin-Note vom 10. März 1952. Neue Quellen und Analysen*, Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 84, Oldenbourg Verlag, München, 2002, 212 S. Siehe auch: Soultou, *La guerre de Cinquante Ans*, S. 254 und Schwarz, Adenauer. *Der Aufstieg*, S. 880. Für eine kurze Übersicht über die sowjetischen „Störmanöver“, siehe: Metzger, Chantal, „Du régime quadripartite à deux Etats: de difficiles relations inter-allemandes (1949-1955)“, in: Cahn, Poloni, Schneilin (Hrsg.), *L'Allemagne des recommandations de Londres à la souveraineté*, S. 136-140. Angaben zur weiterführenden Literatur zu diesem Thema finden sich bei Vaillant, Jérôme, „La politique allemande de l'Union soviétique“, in: Cahn, Poloni, Schneilin (Hrsg.), *L'Allemagne des recommandations de Londres à la souveraineté*, S. 169. Adenauer sah in diesen Störmanövern eine Parallel zu den Noten, die die Sowjetunion an Frankreich geschickt hatte, um die Unterzeichnung des japanischen Friedensvertrages zu verhindern. Die Taktik war stets dieselbe: Es wurden Vorschläge gemacht, über die lange verhandelt werden musste, was die Außenpolitik des Westens vorübergehend lahmlegte. Vgl. „Rundfunkansprache des Bundeskanzlers Adenauer vom 18. September 1951 zur Washingtoner Außenministerkonferenz vom 14. September 1951 und zur Grotewohl-Rede vom 15. September 1951“, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

768 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 496. Ebenfalls: François-Poncet, *Rapports mensuels*, Bd. 1, S. 560f.

769 „Grotewohl propagierte gesamtdeutsche Wahlen“, in: FAZ, 17. September 1951. Siehe auch: Vaillant, Jérôme, „La politique allemande de l'Union soviétique“, S. 179. Ebenfalls: Schwarz, Adenauer. *Der Aufstieg*, S. 880 und Schwarz, Adenauer und die Hohen Kommissare, Bd. 1, S. 378, Anm. 2.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

eines neuen Weltkrieges sei mit den Washingtoner Beschlüssen der drei Außenminister in ein entscheidendes Stadium getreten“.⁷⁷⁰

Mit dem Appell Grotewohls begann in der Bundesrepublik auch der innerparlamentarische Streit um EVG- und Generalvertrag, der vor 1955 nicht mehr wirklich abflaute und der aus dem Osten strategisch angefacht wurde. Kaum schienen die EVG-Verhandlungen voranzukommen, intensivierten sich auch schon die kommunistischen Vorstöße, trat man aber auf der Stelle, so ließ das Interesse des Ostens nach.⁷⁷¹

Adenauer interpretierte alle Initiativen des Ostens während der Verhandlungen als „Propagandatricks“⁷⁷² und wollte eigentlich überhaupt nicht darauf eingehen. Wie die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* auf ihrer Titelseite hervorhob, war besonders der Zeitpunkt der Initiative „verdächtig“.⁷⁷³ Adenauer sah in dieser neuen Westpolitik des Ostblocks den Versuch, „den politischen und militärischen Schwebezustand Deutschlands [zu] verewigen, weil damit eine Integration Westeuropas unmöglich“ gemacht würde.⁷⁷⁴ An einem schwachen Europa hätten die Vereinigten Staaten aber kein Interesse, und so würde es zu einer leichten Beute für die UdSSR. Ein neutrales Deutschland wiederum sah Adenauer nur als Kampffeld für die Großmächte.⁷⁷⁵

770 „Grotewohl propagiert gesamtdeutsche Wahlen“, in: FAZ, 17. September 1951.

771 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 496.

772 „Grotewohl propagiert gesamtdeutsche Wahlen“, in: FAZ, 17. September 1951.

Ebenfalls: Sondersitzung des Kabinetts am 17. September 1951, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettspakolle der Bundesregierung, 1951*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k101/k/k1951k/kap1_2/kap2_68/index.html, letzter Zugriff am 2. Februar 2012.

773 „Grotewohl propagiert gesamtdeutsche Wahlen“, in: FAZ, 17. September 1951. Auch Adenauer hob dies in seiner Rundfunkrede vom 18. September hervor: „Nun kommt jetzt nach den Erklärungen der drei Außenminister in Washington auf einmal Herr Grotewohl [...]“ in: „Rundfunkansprache des Bundeskanzlers Adenauer vom 18. September 1951 zur Washingtoner Außenministerkonferenz vom 14. September 1951 und zur Grotewohl-Rede vom 15. September 1951“, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD). Im gleichen Sinne äußerte sich Adenauer bei seinen „Teegesprächen“ am 20. September 1951: Küsters, *Adenauer. Teegespräche 1950-1954*, S. 150.

774 „Rundfunkansprache des Bundeskanzlers Adenauer vom 18. September 1951 zur Washingtoner Außenministerkonferenz vom 14. September 1951 und zur Grotewohl-Rede vom 15. September 1951“, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

775 Ebd.

Er erkannte jedoch auch, dass die Vorstöße des Ostens seine Politik der Westintegration durchaus in Gefahr bringen könnten. Die Öffentlichkeit war noch lange nicht für eine Westintegration und Wiederbewaffnung gewonnen – umso weniger, als man das Gefühl hatte, dass die Bundesrepublik von den Westalliierten nicht als gleichberechtigter Partner behandelt werden würde. Selbst Politiker wie Ernst Reuter, Oberbürgermeister von Westberlin, die die Motive der UdSSR durchaus durchschauten, waren hin und her gerissen. Reuter erklärte McCloy sogar, dass er statt einer sofortigen Westintegration eher eine Wiedervereinigung wählen würde, solange sie in Freiheit geschehe, und dass er dafür sogar bereit sei, eine deutsche Neutralität zu akzeptieren.⁷⁷⁶

Für Grewe und Adenauer hatten die Initiativen des Ostens allerdings einen Vorteil: Sie waren in den Verhandlungen über den Generalvertrag ein hervorragendes Argument, um den Westmächten weitere Konzessionen abzuverlangen.⁷⁷⁷

2.3.5.2 „Three Ministers in Search of Solutions“⁷⁷⁸ die Konferenz von Washington vom September 1951

Wie so oft in diesen Jahren wirkte sich die französische Innenpolitik störend auf die Außenpolitik aus. Man war sich zeitweise nicht sicher, ob Schuman überhaupt an dem geplanten Außenministertreffen würde teilnehmen können, da seit Mitte Juli in Frankreich erneut eine Regierungskrise herrschte, und bis zur Ernennung Plevens zum Premierminister am 12. August 1951 jede politische Entscheidung auf Eis gelegt wurde.⁷⁷⁹

⁷⁷⁶ Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 881 und Telegramm von McCloy an Acheson, 23. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1786f.

⁷⁷⁷ Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 477.

⁷⁷⁸ Acheson, *Present at the Creation*, S. 555.

⁷⁷⁹ Brief von Reber an Byroade, 6. August 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00/8-651, LM 198, Reel 1. Raymond Poidevin bemerkte hierzu, dass Schuman sich mehrmals in einer solch schwierigen Situation befand: „Ministre des Affaires étrangères entre juillet 1948 et décembre 1952, il s'est souvent trouvé gêné dans les négociations internationales par cette cascade de crises ministérielles qui lui vaut de participer à huit gouvernements pendant ces quatre années et demie.“ in: Poidevin, *Robert Schuman*, S. 64.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Reber kommentierte trocken: „France has a policy but no government while Britain has a government but no policy.“⁷⁸⁰

Auch die Regierung des Vereinigten Königreichs befand sich in Abwartstellung, da für den 25. Oktober 1951 Wahlen zum Unterhaus anstanden, und die Regierung deshalb nur wenig Handlungsmarge hatte. Nach dem Wahlsieg der Konservativen musste die „Labour Party“ unter Premierminister Attlee und Außenminister Morrison die Regierungsaufgaben an die Konservativen unter Premierminister Churchill und Außenminister Eden abtreten. Dies bewirkte zwar keine grundlegende Veränderung der britischen Einstellung zu den Verhandlungen, führte jedoch dazu, dass die britischen Delegierten bis zu den Wahlen besonders vorsichtig verhandelten.

Im Vorfeld der Konferenz von Washington hatten die Alliierten schwer zu kämpfen, um einen gemeinsamen Nenner zu finden. Im Zwischenbericht der Alliierten Hohen Kommission traten die zahlreichen Meinungsunterschiede unter den Alliierten besonders deutlich hervor.⁷⁸¹ Als Begründung für die Weigerung, die Deutschen diesen Zwischenbericht einsehen zu lassen (die Deutschen hofften, auf die Darstellung der deutschen Positionen Einfluss nehmen zu können...), gaben die alliierten Vertreter immerhin offen an, man wolle vermeiden, dass die Deutschen die abweichenden Ansichten der Alliierten als Schwäche auslegten und zu ihren Gunsten nutzten.⁷⁸²

Getrennte Zweiergespräche erwiesen sich als nötig, um überhaupt zu einem Einvernehmen zu kommen.⁷⁸³ Auch eine Reihe von Dreier-Vorgesprächen waren zwischen dem 6. und dem 11. September 1951 nötig, um die Differenzen zwischen den drei Westmächten so weit zu überbrücken, dass man den Außenministern ein gemeinsames Dokument zur Diskussion vorlegen konnte, in dem bei besonders strittigen Fragen die Vorschläge der

780 Brief von Reber an Byroade, 6. August 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00/8-651, LM 198, Reel 1.

781 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1501-1511.

782 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

783 Die amerikanischen Verhandlungspartner arbeiteten verschiedene Vorlagen für Einzelgespräche mit Briten und Franzosen aus, da ihnen Zweiergespräche produktiver erschienen. Vgl. „Editorial Note“, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1196.

drei Delegationen nebeneinander gestellt wurden.⁷⁸⁴ Man hoffte, dass die Außenminister bei ihrer Konferenz im September eine Einigung erzielen würden, die eine schnelle Ausformulierung und Unterzeichnung der Verträge ermöglichen würde.⁷⁸⁵

Aus amerikanischen Berichten dieser Zeit gewinnt man den Eindruck, dass es zuweilen leichter war, Einvernehmen mit den Deutschen zu erreichen, als mit den alliierten Partnern! (Im Zwischenbericht über die erste Verhandlungsrunde wurden beispielsweise elf Hauptpunkte aufgezählt, in denen man sich mit den Partnern nicht einig war und nur sieben Punkte, in denen man mit den Deutschen keine Verständigung erreicht hatte.)⁷⁸⁶

Bei den Vorbesprechungen für die Außenministerkonferenz lag zwar der Bürgenstock-Entwurf, wie wir wissen, bereits vor, doch man entwickelte lieber einen neuen eigenen Entwurf, der von den Außenministern als Arbeitsgrundlage benutzt wurde. Dadurch wurde die Hierarchie bei den Verhandlungen noch einmal verdeutlicht. Die Abgeordneten in den Parlamenten der Drei Mächte hätten wohl kaum einem Vertrag zugesimmt, der auf der Grundlage eines deutschen Vorschlags erarbeitet worden war.

Vom 10. bis 14. September 1951 kamen die Außenminister der drei Westmächte in Washington zusammen. Die Vereinigten Staaten wurden durch Acheson, Großbritannien durch Morrison und Frankreich durch Schuman vertreten. Angesichts der Schwierigkeiten war es keine Hilfe, dass Acheson und Morrison sich persönlich nicht besonders schätzten. Acheson beschrieb Morrison als eher unangenehmen Gesprächspartner: „There was nothing buoyant about Morrison. He could be counted on to deepen the gloom that surrounded our talks“⁷⁸⁷ und „Morrison’s unfortunate manner constantly rasped our patience“.⁷⁸⁸ Schuman und Acheson hingegen respektierten und schätzten sich, wie aus Achesons leicht ironischer Beschreibung Schumans bei der Washingtoner Konferenz hervorgeht: „Sometimes Schuman’s ingenuity in devising original solutions

784 „Editorial note“, *FRUS*, 1951, Bd. 3, Teil 1, S. 1195f.

785 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

786 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS*, 1951, Bd. 3, Teil 2, S. 1501-1511.

787 Acheson, *Present at the Creation*, S. 556.

788 Ebd., S. 569.

to problems seemed exceeded only by his cleverness in circumventing them.“⁷⁸⁹

Das Ergebnis der Außenministerkonferenz waren ein Abschlusskom-muniqué⁷⁹⁰ und zwei weiterführende Dokumente, eine Instruktion für die Hohen Kommissare für die Verhandlungen mit der Bundesrepublik⁷⁹¹ (die den Deutschen natürlich nicht vorgelegt wurde)⁷⁹² und ein alliierter Ent-wurf für den Generalvertrag,⁷⁹³ der auf den alliierten Vorarbeiten von Anfang September fußte, und in dem die Außenminister verschiedene Meinungsverschiedenheiten behoben hatten.⁷⁹⁴

Da aber auch die drei Außenminister Schwierigkeiten gehabt hatten, sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen, waren die drei Dokumente absolut nicht deckungsgleich und für die Deutschen deshalb auch unter-schiedlich günstig.⁷⁹⁵ Sie spiegelten die Vielfalt der Meinungen der ver-schiedenen – anwesenden oder indirekt anwesenden – alliierten Verhand-lungspartner wider: von Byroade, der für eine minimalistische Aufrecher-haltung der Sonderrechte eintrat, über Acheson, der – ganz Politiker – vorhatte „[to] end the occupation and clothe that [the German] govern-

789 Ebd., S. 556. Achesons Urteil deckte sich mit der Einschätzung Raymond Poide-vins: „Sa modestie affichée ne doit pas masquer un réel sens de la manœuvre politique, une certaine ruse.“ in: Poidevin, *Robert Schuman*, S. 69.

790 „Communiqué Issued by the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom, and France“, 14. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1306ff.

791 „Draft Instruction From the Three Foreign Ministers to the Allied High Commis-sion“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1197.

792 „United States Delegation Minutes of the Fifth Meeting of the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom and France“, 13. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1283.

793 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 11, S. 513ff.

794 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 257.

795 Aus innenpolitischen Gründen spielte die französische Delegation die Differen-zien zwischen den Außenministern gegenüber der außenpolitischen Kommission des Senats stark herunter: „S'il est exact que sur tous les points essentiels les tex-tes de Washington reflètent des conceptions constamment défendues par le Département, on ne saurait pourtant dire, du moins pour ce qui concerne la réunion de Washington, que nous ayons eu à faire triompher notre point de vue. Nos Alliés se sont, en effet, montrés animés de préoccupations très semblables aux nôtres.“ in: „Leiter der Unterabteilung Zentraleuropa im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Sauvagnargues, 25. September 1951“, in: Lappen-küper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 109.

ment with as many of the attributes of sovereignty as we safely could in view of the situation in East Germany“, bis hin zu Schuman, der die „nötigen Sicherheitsmechanismen“ gegenüber der Bundesrepublik verlangte⁷⁹⁶ und schließlich dem französischen Staatspräsidenten Vincent Auriol (der zum Glück für die deutsche Delegation nicht direkt mit den Verhandlungen zu tun hatte), der die Deutschen als „rachsüchtig“ und „nationalistisch“ bezeichnete und betonte, man könne ihnen nicht trauen.⁷⁹⁷

Während das Communiqué sich weitgehend mit den deutschen Vorstellungen deckte, und auch die Instruktion für die Hohen Kommissare relativ gemäßigt ausfiel, war das für die weiteren Verhandlungen wichtigste Dokument, der am 24. September überreichte Vertragsentwurf, für die Bundesrepublik schließlich eine große Enttäuschung.⁷⁹⁸

Im Communiqué und in der Instruktion wurden die Hohen Kommissare beauftragt, mit der Bundesrepublik Verhandlungen aufzunehmen, die zur Ablösung des Besetzungsstatuts durch Verträge führen sollten. In der Instruktion war auch die Rede davon, Beziehungen aufzubauen, die nicht mehr auf Besatzungsrecht und restriktiven Kontrollen, sondern „so weit wie möglich“ auf vertraglicher Zusammenarbeit freier Nationen beruhten.⁷⁹⁹ Die Westalliierten erklärten, ihre Kontrolle über die deutschen inneren Angelegenheiten aufzugeben. Es wurde beschlossen, das Besetzungsstatut durch einen Generalvertrag zu ersetzen. Dieser Vertrag sollte durch einen Beitrittsvertrag Deutschlands zu einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft, die ihrerseits in die atlantische Gemeinschaft integriert werden sollte.

796 Brief von Schuman an Acheson, 26. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1189.

797 Acheson, *Present at the Creation*, S. 552. Auriol gab seine ablehnende Haltung noch lange nicht auf: Noch im Mai 1952, als die Verträge bereits unterschrieben waren, äußerte er Acheson gegenüber sein abgrundtiefes Misstrauen gegenüber Deutschland: Bericht über ein Gespräch zwischen Acheson und Auriol, 29. Mai 1952, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00 / 5-2952, LM198, Reel 2. Zur Haltung Auriols, siehe auch: Lappenküber, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963*, Bd. 1, S. 50.

798 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 884.

799 „Communiqué Issued by the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom, and France“, 14. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1307 und „Draft Instruction From the Three Foreign Ministers to the Allied High Commission“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1202.

griert sein würde, ergänzt werden.⁸⁰⁰ Die Bundesrepublik sollte „auf der Basis der Gleichberechtigung in eine europäische Gemeinschaft aufgenommen“ werden. Die Verbindung beider Verträge stellte durchaus einen Sieg für die deutschen Verhandlungspartner dar, da Adenauer seinen Vertretern stets eingeschärft hatte, deutsche Souveränität und Beitrag zur Verteidigung Europas als zwei Seiten einer Medaille darzustellen.

Die Vorbehaltsgebiete sollten sich laut Communiqué auf Aspekte beschränken, die aus der Teilung Deutschlands und der internationalen Situation, insbesondere der Sicherheitslage der Bundesrepublik, resultierten (was Byroades Vorstellungen entsprach), insbesondere also die Stationierung und Sicherheit der alliierten Truppen,⁸⁰¹ die Stellung Berlins und Deutschlands als Ganzes, inklusive der Wiedervereinigung Deutschlands und eines Friedensvertrages.⁸⁰² Dass diese Bereiche, gewissermaßen das Kernstück der Obersten Gewalt, auf keinen Fall aufgegeben werden konnten, hatte Frankreich immer wieder als conditio sine qua non in den Besprechungen mit seinen Partnern zum Ausdruck gebracht.⁸⁰³ Diese Einschränkungen fanden sich deshalb schließlich auch im endgültigen Text des Generalvertrages wieder. Zumaldest konnte von deutscher Seite her als Erfolg der Vorverhandlungen verbucht werden, dass eine „Generalklausel“ wie diejenige in Artikel 3 des Besatzungsstatuts nunmehr endgültig entfallen war.⁸⁰⁴

800 Siehe Europa-Archiv, 1951, S. 4397f. und „Communiqué Issued by the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom, and France“, 14. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1307.

801 Zur Truppenstationierung hatten die Alliierten bereits in ihrem Zwischenbericht betont, dass die Oberste Gewalt keinesfalls aufgegeben würde: „...the following fields do not form proper subjects for contractual agreements: [(a)...] (b) the right to maintain forces in the territory of the Federal Republic and, in emergencies, to take any steps necessary to Allied security...“ in: „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1503.

802 Böker, Aufzeichnung, 14. September 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 490, Anm. 6. Ebenfalls: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 469f. Siehe auch: „Communiqué Issued by the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom, and France“, 14. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1308.

803 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 342.

804 So auch François-Poncet: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1528f. Ebenfalls: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 101.

2.3.5.3 „Heftiger Zusammenprall“⁸⁰⁵ Eröffnungssitzung der zweiten Verhandlungsphase am 24. September 1951

Dass es sich ab September bei den Verhandlungen auch offiziell nicht mehr nur um einen vorbereitenden Gedankenaustausch handelte, wurde symbolisch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass Adenauer selbst, am 24. September 1951, bei der Eröffnung der zweiten Verhandlungsrunde, zum ersten Mal in dieser Sache mit den Hohen Kommissaren zusammenkam.⁸⁰⁶ Bei dieser Gelegenheit zeigte sich, dass es Grewe noch nicht gelungen war, endgültig in den engsten Kreis der Vertrauten des Bundeskanzlers aufgenommen zu werden. Zu den ersten beiden Sitzungen ließ Adenauer sich von Hallstein und Blankenhorn begleiten, während Grewe, der weiterhin mit der Leitung der Delegation beauftragt war, nur zu den Expertengesprächen hinzugezogen wurde. Erst im Laufe der folgenden Monate begann Adenauer, Grewes Fähigkeiten wirklich zu schätzen und ihm immer mehr zu vertrauen.⁸⁰⁷

Während dieser gespannten Monate erwies es sich auch als besonders wichtig, dass Adenauer mittlerweile sehr gute Beziehungen zu den Hohen Kommissaren aufgebaut hatte. Bis zum Beginn der Verhandlungen war laut Grewe zwischen Adenauer und McCloy ein „echtes Vertrauensverhältnis“ entstanden, das über ihre jeweilige Amtszeit hinausging. Ihr Umgangston war Grewes Beschreibung nach allerdings „trockener“ als derjenige, den Adenauer mit François-Poncet pflegte. François-Poncet liebte Wortspiele und „bons mots“, Adenauer „frotzelte“ gerne, was „den Ernst der Diskussionen etwas aufhellte“ und „der Gesamtatmosphäre dieser Zusammenkünfte nur förderlich war“.⁸⁰⁸ Dieses ungezwungene Verhältnis, betonte Grewe, war umso beachtlicher, als François-Poncet sich in Sachfragen in den kommenden Monaten als Adenauers zähester Gegner erweisen sollte. Den Berichten François-Poncets an das französische Außenministerium zufolge, muss man allerdings Grewes Ansicht relativieren. So schrieb er beispielsweise: „M. McCloy finira par n'avoir plus

805 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 476.

806 Siehe Grewe, *Rückblenden*, S. 145f. Ebenfalls: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 378ff. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 474-482 und Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 244.

807 Grewe, *Rückblenden*, S. 145f.

808 Grewe, „Adenauer und die Hohen Kommissare. Rezension für Sender Freies Berlin“, ohne Datum [vermutlich Sommer 1989], S. 5, in: MPIER, NL 7:2:44.

aucune illusion sur le caractère allemand, ou, du moins, sur celui du Chancellor et de ses conseillers.“⁸⁰⁹ Kirkpatrick schließlich berichtete in seinen Memoiren über Adenauer: „In negotiation I have always found him a redoubtable but charming adversary. He certainly enjoyed the clash of wits at the conference table.“⁸¹⁰

Die Hohen Kommissare übergaben Adenauer in der Eröffnungssitzung ihren Entwurf für einen Generalvertrag.⁸¹¹ Damit war genau das eingetreten, was Grewe während der Abschlussitzung vom 3. August 1951 zu vermeiden versucht hatte: Die Alliierten legten einen eigenen, fertigen Entwurf auf den Tisch, der auf den Weisungen ihrer Außenminister beruhte, und den Grewe nun als Grundlage für die Verhandlungen benutzen musste. Grewe, der nichts von Adenauers vorhergegangenen Geheimverhandlungen wusste, war enttäuscht, aber nicht überrascht, dass dem deutschen Entwurf nicht einmal eine Chance gegeben wurde: „Unser Entwurf, der ihnen zudem erst im letzten Augenblick zugeleitet wurde, hatte [...] keine Chance. Er war sofort vom Tisch. Insofern begannen die Verhandlungen für uns, wenn Sie so wollen, mit einer Niederlage.“⁸¹²

Beim ersten Durchlesen wurde sehr schnell deutlich, dass die Alliierten in der Frage des rechtlichen Status der Bundesrepublik nicht so viel Entgegenkommen zeigen würden, wie Grewe es sich erhofft und Adenauer es erwartet hatte.⁸¹³ Ihre eigenen innenpolitischen Schwierigkeiten mit den Verträgen wogen schwerer in der Waagschale als Adenauers Kampf, die westdeutsche öffentliche Meinung von den Vorteilen der Westintegration zu überzeugen.⁸¹⁴

Adenauer zeigte sich äußerst gekränkt, und bei erster Prüfung der alliierten Vorschläge „entsetzt“, da er die Bedingungen der Außenministerkonferenz inakzeptabel fand:⁸¹⁵ Was die Alliierten vorsahen, war eher

809 Zitiert nach: Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 129.

810 Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 230.

811 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 11, S. 513ff.

812 Grewe, „Vom Besatzungsstatut zur Souveränität“, Vortragsmanuskript für Eichstätt am 29. November 1988, in: MPIER, NL 7:1:9:7, S. 20f.

813 Memorandum von Geoffrey W. Lewis, Deutschland-Abteilung des State Departments, an Acheson, 17. Oktober 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 1.

814 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 474. Ebenfalls: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 884.

815 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 884.

ein Abbau des Besetzungsstatuts als neue vertragliche Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik und dem Westen.⁸¹⁶ Die Beratergruppe im Auswärtigen Amt, an der Grewe teilnahm, bestätigte Adenauers ersten Eindruck. Auch bei genauerer Betrachtung blieb der Entwurf weit hinter den deutschen Erwartungen zurück.⁸¹⁷

Nach seinen Besprechungen mit Hays, und später mit den anderen Hohen Kommissaren, war Adenauer davon ausgegangen, dass der deutsche Vertragsentwurf als Basis für die weiteren Gespräche dienen würde, zumal Hays ihm versichert hatte, dass „der vorliegende Entwurf den amerikanischen Vorstellungen weitgehend entgegenkomme“⁸¹⁸ und Kirkpatrick gemeint hatte, „sein persönlicher allgemeiner Eindruck sei der, dass dieser Entwurf in etwa mit den alliierten Auffassungen harmoniere“.⁸¹⁹ Auch das Communiqué aus Washington hatte Adenauer eher beruhigt, so dass die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* getitelt hatte: „Adenauer ist zufrieden“.⁸²⁰ Er ging, wie er in seinen *Erinnerungen* schrieb, „in diese Verhandlungen hinein mit Optimismus und mit Vertrauen“.⁸²¹ Dieses Vertrauen sah er nun enttäuscht.⁸²² Er erklärte auch gleich, ein

„deutscher Verteidigungsbeitrag, das heißt der Eintritt in eine Europa-Armee, verlange andere Voraussetzungen, als sie der [ihm] vorgelegte Entwurf und seine Erläuterungen gäben. Ein Volk könne einen Verteidigungsbeitrag nur leisten auf dem Boden der Gleichberechtigung und der Gegenseitigkeit.“⁸²³

In dieser ersten Sitzung stellte sich demnach heraus, dass die deutschen Verhandlungspartner ihre Verhandlungsposition wohl um Einiges überschätzt hatten. Dies war wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Alliierten ihnen während des Meinungsaustausches in den Vorverhandlungen durchaus den Eindruck gegeben hatten, dass ihren Argumenten Gehör geschenkt würde. Die Alliierten sahen jedoch die Bundesrepublik noch

816 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 477. Ebenfalls: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 383. So auch: François-Poncet, *Rapports mensuels*, Bd. 1, S. 558.

817 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 261.

818 Blankenhorn, Aufzeichnung, 14. August 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 451.

819 Blankenhorn, Aufzeichnung, 28. August 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 473.

820 „Adenauer ist zufrieden“, in: *FAZ*, 17. September 1951.

821 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 471.

822 Memorandum von Geoffrey W. Lewis, Deutschland-Abteilung des State Departments, an Acheson, 17. Oktober 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 1.

823 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 475.

lange nicht als gleichberechtigt an – immerhin war es erst sechs Monate her, dass das Besetzungsstatut einseitig von den drei Westmächten verändert worden war und die französische Regierung betont hatte, es dürfe sich beim Generalvertrag nicht um einen Vertrag zwischen Staaten handeln, sondern zwischen der Bundesrepublik und der Hohen Kommission.⁸²⁴ Insofern wäre es sehr überraschend gewesen, wenn die Alliierten ihre Position der Stärke nicht genutzt und einfach den deutschen Entwurf zugrunde gelegt hätten.

Greve konnte sich insofern bestätigt sehen, als die Alliierten ihrem Entwurf eine ähnliche Struktur gaben, wie er sie für den Bürgenstock-Entwurf gewählt hatte (einen Hauptvertrag mit Präambel und 10 Artikeln, mit Verweis auf Zusatzverträge). Sie hatten auf die gleichen Punkte Bezug genommen wie er, doch die inhaltlichen Unterschiede waren frappant und für die deutsche Delegation ernüchternd.

Deshalb betonte Adenauer, wenn seine Regierung keine große Blamage erleben wolle, dürfe der alliierte Entwurf nicht an die Öffentlichkeit und nicht einmal an den Bundestag gelangen.⁸²⁵ Nachdem er das Communiqué vom 14. September 1951 gelesen hatte, hatte er in einer Rundfunkansprache am 18. September 1951 seine Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass der Vertrag der Bundesrepublik Sicherheit vor der sowjetischen Bedrohung garantieren würde, die Bundesrepublik zum Vertragspartner der Westalliierten machen würde, mit dem Ziel der „ gegenseitigen Verteidigung“, und dass sie zugleich ihre „volle Souveränität wiedererhalten“ würde.⁸²⁶ In einem kurzen Kommentar gegenüber der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* hatte er von „Aufhebung des Besetzungsstatus“, von „Gleichberechtigung“ und von „Schlussstrich unter die Vergangenheit“ gesprochen. Er hatte auch betont, dass die Bundesrepublik nicht mehr „Objekt der alliierten Politik sei oder werden könne“.⁸²⁷ Dieser überzogene Optimis-

824 „[...] contractual arrangements are not intergovernmental agreements but concluded between HICOM as supreme authority in Germany on one hand, and FedRep [sic] on other“ in: Telegramm von Bruce an Acheson, 23. April 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1477.

825 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 475.

826 „Rundfunkansprache des Bundeskanzlers Adenauer vom 18. September 1951 zur Washingtoner Außenministerkonferenz vom 14. September 1951 und zur Grotewohl-Rede vom 15. September 1951“, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD). Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 260.

827 „Adenauer ist zufrieden“, in: *FAZ*, 17. September 1951.

mus, der zwar durchaus einer echten Überzeugung entsprach, aber auch der Werbung für Adenauers Politik dienen sollte, sowie als indirektes Druckmittel gegenüber den Alliierten, konnte ihm nun auch innenpolitisch Schwierigkeiten bereiten, falls der wahre Inhalt des Entwurfs bekannt würde und sich herausstellte, dass die Regierung zu viel in das alliierte Kommuniqué hineingelese hatte. Grewe bemerkte dementsprechend:

„Der Bundeskanzler hat diese Verhandlungsgrundlage sofort in einer öffentlichen Erklärung begrüßt und akzeptiert. Wird diese Verhandlungsgrundlage von alliierter Seite nunmehr verlassen, indem weitergehende, den Rahmen der Washingtoner Grundsätze überschreitende Forderungen gestellt werden, so wird der Bundeskanzler dadurch in eine außerordentlich schwierige Situation gedrängt.“⁸²⁸

Adenauer erklärte den Hohen Kommissaren ohne Umschweife, keine Bundesregierung könne diesen Entwurf jemals unterschreiben, geschweige denn dem Parlament zur Ratifizierung vorlegen.⁸²⁹ Hätte die öffentliche Meinung Kenntnis vom Text der Alliierten erhalten, so wäre wohl in der Tat das Misstrauen den westlichen Besatzungsmächten gegenüber wieder gewachsen, und die Westintegration erheblich verkompliziert worden. Zudem hätte dieser Entwurf der Opposition Munition geliefert und Adenauers nach den Kommunalwahlen ohnehin schon geschwächter Position weiter geschadet.⁸³⁰ Für diesen letzten Aspekt zeigten die Alliierten großes Verständnis, da Schumacher mit seiner scharfen Kritik der Westmächte bei ihnen nicht gerade beliebt war: „Schumacher’s vitriolic attacks on the Federal Government’s foreign policy generally and on the Washington decisions specifically put the Chancellor in an even more sensitive frame of mind.“⁸³¹ Bei der Diskussion der Außenminister hatte man sogar überlegt, wie man den Bundeskanzler politisch unterstützen könnte,⁸³² hatte jedoch keine konkreten Konsequenzen gezogen. Deshalb

828 Grewe, „Bemerkungen zu der Erklärung des Vorsitzenden der AHK, Monsieur François-Poncet, am 24. September 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

829 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 885. Ebenfalls: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 383.

830 Memorandum von Geoffrey W. Lewis, Deutschland-Abteilung des State Departments, an Acheson, 17. Oktober 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 1.

831 Ebd.

832 „United States Delegation Minutes of the Fifth Meeting of the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom and France“, 13. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1279f.

musste McCloy sich nun begnügen, ganz allgemein die Sympathie der Alliierten für die „außerordentlich schwere Situation des Kanzlers“ zu unterstreichen.⁸³³

Vermutlich übertrieb Adenauer seine Enttäuschung, um für die weiteren Verhandlungen politisches Kapital herauszuschlagen. Er war wohl auch persönlich verärgert, dass die Hohen Kommissare ihm gegenüber wieder auf Abstand gingen.

Auch Grewe hatte nie erwartet, dass der Bürgenstock-Entwurf einfach übernommen werden würde. Es war wohl eher das Ausmaß des Rückschlags, als der Rückschlag selbst, das beide überraschte.

Bei allem Verständnis für Adenauers missliche Lage zeigten die Hohen Kommissare bei dieser ersten Besprechung wenig Entgegenkommen, weil sie nunmehr einen von ihren Außenministern vorgegebenen Wortlaut verteidigen mussten und wenig Ermessensspielraum hatten. McCloy sagte Adenauer gerade heraus, keine der alliierten Regierungen sei in der Lage, den deutschen Bürgenstock-Entwurf ihrem Parlament vorzulegen.⁸³⁴ Er handelte darin gemäß den Instruktionen der Außenminister, die die Hohen Kommissare angewiesen hatten, den Deutschen, wenn nötig, vor Augen zu halten, dass der deutsche Bürgenstock-Entwurf mit den Ansichten der Alliierten inkompatibel sei.⁸³⁵ Dass gerade McCloy sich Adenauer gegenüber in dieser Form äußerte, war für den Kanzler umso schockierender, als die amerikanischen Vorschläge sogar in den Bürgenstock-Entwurf eingearbeitet worden waren. Ferner hatten sich die amerikanischen Vertreter den Deutschen gegenüber bis dahin stets am aufgeschlossensten und verständnisvollsten gezeigt.

Dementsprechend gespannt war die Atmosphäre bei den ersten beiden Treffen Adenauers und der Hohen Kommissare. Erst Anfang Oktober 1951 kam man sich langsam näher,⁸³⁶ und im Laufe der folgenden Monate kämpfte die deutsche Delegation hart, um ihre Vorstellungen doch noch in den alliierten Entwurf einzubringen.⁸³⁷

833 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 387.

834 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 885.

835 „Draft agreement on General Relations with the Federal Republic“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1208.

836 Memorandum von Geoffrey W. Lewis, Deutschland-Abteilung des State Departments, an Acheson, 17. Oktober 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 1.

837 Grewe, *Rückblenden*, S. 146.

All dies musste unter größtmöglicher Geheimhaltung der Verhandlungen geschehen, da Adenauer selbst seinem Kabinett gegenüber nicht hatte zugeben wollen, dass die deutsche Ausgangsposition weniger gut war als erwartet. In seinem Bericht nach dem Treffen vom 24. September mit den Hohen Kommissaren hatte er nur gesagt, die Beschlüsse der Washingtoner Außenministerkonferenz entsprächen zum großen Teil den deutschen Vorschlägen, und nur einige Punkte seien noch offen und ungeklärt!⁸³⁸

2.3.5.4 Ablauf der Verhandlungen

2.3.5.4.1 Effizientere Verhandlungsmethode

Ab Oktober 1951 führte man einen neuen Verhandlungsstil ein: Parallel zu Adenauers Gesprächen mit den Hohen Kommissaren tagten nun auch ein Lenkungsausschuss (in manchen Niederschriften auch „Hauptausschuss“ genannt), in dem sich Hallstein und die drei politischen Berater der Hohen Kommission trafen, und zu dem Grewe Hallstein, als sein Stellvertreter, begleitete, und mehrere Unterausschüsse, die auf deutscher Seite von Grewe koordiniert wurden.⁸³⁹

Grewe selbst war Verhandlungsführer für den Generalvertrag (sein Gegenpart auf alliierter Seite war Robert Bowie), sowie für den Truppenvertrag, und Koordinator der Detailverhandlungen für den Finanz- und den Überleitungsvertrag („Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen“).⁸⁴⁰ Da Hallstein und Adenauer für den Lenkungsausschuss und die Besprechungen mit den Hohen Kommissaren gut vorbe-

838 174. Kabinettsitzung, 25. September 1951, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, 1951*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k101/k/k1951k/kap1_2/kap2_69/index.html, letzter Zugriff am 5. August 2010. Ebenfalls: „Besprechung mit Vertretern der Alliierten Hohen Kommission“, 25. September 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 504, Anm. 3.

839 N.N., „Ablösung des Besatzungsstatuts“, Entwurf für den Jahresbericht der Bundesregierung, ohne Datum, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60. Ebenfalls: Memorandum von Geoffrey W. Lewis, Deutschland-Abteilung des State Departments, an Acheson, 17. Oktober 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 1.

840 „Kurze Niederschrift über die 3. Besprechung des Hauptausschusses“, 24. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53. Ebenfalls: Grewe, *Rückblenden*, S. 148f.

reitet sein mussten, war Grewe darüber hinaus dafür verantwortlich, seine Vorgesetzten kontinuierlich auf dem Laufenden zu halten, und war so gezwungen, den gesamten Verhandlungsstoff bis ins Detail zu überblicken.

Ab September 1951 erlangte der Instruktionsausschuss noch größere Bedeutung als bisher: Während der Vorverhandlungen hatte er höchstens einmal pro Woche getagt, und die Besprechungen mit den Alliierten waren, nachdem sich der Instruktionsausschuss auf eine gemeinsame Linie geeinigt hatte, von Grewes Delegation weitgehend alleine geführt worden. Nun trafen sich die Mitglieder des Instruktionsausschusses öfter, und die Entscheidungen wurden meist im gemeinsamen Gespräch getroffen. Angesichts dieses regen Gedankenaustausches und dieser hervorragend funktionierenden „Teamarbeit“ ist in den Niederschriften der Besprechungen nicht immer eindeutig feststellbar, welche Vorschläge von Grewe stammten, und welche von seinen Kollegen. Übernommen wurde jedoch die bewährte Methode aus den Vorverhandlungen, nach der Grewe den politischen Zielen der Bundesregierung ihre juristische Ausprägung gab.

Die neue, effizientere Aufteilung der Gespräche entsprach sowohl Grewes Vorstellungen als auch den im Mai und Juni 1951 geäußerten Wünschen der Amerikaner,⁸⁴¹ als Byroade, der Leiter der Deutschland-Abteilung im State Department, einen „radical shift in tactics“ vorgeschlagen hatte.⁸⁴² Die neue Verhandlungsweise erlaubte eine bessere Prioritäten- und Akzentsetzung: Hatte man vorher die 39 Punkte ohne klar vorgegebene Reihenfolge und ohne klares Konzept der neuen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Alliierten besprochen, so erlaubte die neue Verhandlungsmethode, alle Nebenfragen mit den Hauptartikeln im Generalvertrag abzustimmen und von der alles andere beherrschenden Schlüsselfrage auszugehen, welche Art von Beziehung man eigentlich herstellen wolle.

Man konzentrierte sich deshalb zunächst auf den Generalvertrag, in dem die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Alliierten geregelt werden sollten und verschob Detailfragen auf die Zusatzverträge. Diese Aufteilung der Themenbereiche kam Grewes Auffassung von guten Vertragstexten durchaus entgegen. Für ihn war „der klassische Vertrags-

841 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 86.

842 Brief von Byroade an McCloy, 21. Mai 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1480.

text [...] eindeutig präzis, konzentriert, systematisch aufgebaut, auf die Fixierung des Unerlässlichen beschränkt.“⁸⁴³

Man wollte nun auch so schnell wie möglich Fortschritte erzielen, da für die zweite Verhandlungsphase ein größerer Druck der Oppositionsparteien und der öffentlichen Meinung vorauszusehen war – auch ein Beweis dafür, dass Grewes „Oppositions“-Argumentation bei den Alliierten auf offene Ohren gestoßen war:

„[...] it is obvious that the influence of the German political parties and in particular the opposition parties will make itself felt in the future negotiations. The public demand for ‚equality of rights‘ (*Gleichberechtigung*) makes it clear that this influence will work in the direction of greater demands rather than less.“⁸⁴⁴

2.3.5.4.2 Wichtige Etappen der Verhandlungen

Obwohl die Außenminister der Drei prinzipiell übereinstimmten, dass Eile gefragt war, herrschte über den Zeitplan der zweiten Verhandlungsphase zunächst große Uneinigkeit. Noch im August hoffte das State Department, bis Ende Oktober einen unterschriftenreifen Generalvertrag vorlegen zu können – dies war im Übrigen auch die Erwartung der deutschen Delegation⁸⁴⁵ und Adenauers, der dieses zeitliche Ziel noch im September erwähnte.⁸⁴⁶ Dabei sollten die letzten, die NATO betreffenden Punkte, auf der NATO-Konferenz Ende Oktober in Rom geklärt werden. Interessanterweise war man in Washington zuversichtlicher, dass bis dahin alle Fragen gelöst sein würden, als bei der amerikanischen Hohen Kommission in Bonn: McCloy gab zu bedenken, dass der von Acheson und Verteidigungsminister Lovett vorgeschlagene Zeitplan angesichts der noch zu

843 Grewe, *Die Sprache der Diplomatie*, S. 39.

844 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1505.

845 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

846 Sondersitzung des Kabinetts am 17. September 1951, insbesondere Anm. 73, in: Bundesarchiv, *Die Kabinetsprotokolle der Bundesregierung, 1951*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k101/k/k1951k/kap1_2/kap2_68/index.html, letzter Zugriff am 4. August 2011.

lösenden Schwierigkeiten zu knapp bemessen sei.⁸⁴⁷ McCloy fürchtete, dass die Alliierten verfrüht Trümpfe aus der Hand gäben, wenn sie der Bundesrepublik den Eindruck vermittelten, dass man einen deutschen Verteidigungsbeitrag um jeden Preis und zum frühest möglichen Zeitpunkt erzielen wolle. Dies, so McCloy, würde nur Adenauer in die Hände spielen, und – noch schlimmer – der Opposition, die Adenauer dann dazu zwingen würde, eine „unvernünftige Haltung“ einzunehmen.⁸⁴⁸

In Frankreich wiederum setzte man von vornherein darauf, die Verhandlungen mit der Bundesrepublik erst nach der NATO-Konferenz in Rom zu Ende zu bringen, da der Widerstand, Deutschland seinen völkerrechtlichen Status zurückzugeben, noch zu stark war.

Auch der britische Außenminister Morrison, dem vor den Wahlen die Hände gebunden waren, gab in einem Brief an Acheson zu erkennen, dass ihm der amerikanische Zeitplan zu straff schiene, da man solch schwierige Fragen wahrscheinlich nicht so schnell würde lösen können.⁸⁴⁹

Man verzichtete schließlich darauf, einen genauen Zeitplan im Kommuniqué der Außenminister zu erwähnen.⁸⁵⁰

Es stellte sich bald heraus, dass angesichts der zahlreichen Schwierigkeiten bei den Verhandlungen kein abschließendes Ergebnis bis zur NATO-Tagung Ende Oktober zu erwarten war. Bis zur endgültigen Unterzeichnung der Verträge im Mai 1952 trafen sich Adenauer und die Hohen Kommissare mehr als dreißig Mal,⁸⁵¹ und der Lenkungsausschuss tagte vierzehn Mal.⁸⁵²

847 Telegramm von McCloy an Acheson, 28. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1518 und Telegramm von McCloy an Acheson, 18. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1178. Siehe ebenfalls: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 91f.

848 Telegramm von McCloy an Acheson, 18. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1179.

849 Brief von Morrison an Acheson, 17. August 1951, in: *FRUS, 1951*, S. 1174f.

850 „United States Delegation Minutes of the Fourth Meeting of the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom, and France“, 13. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1277.

851 Vgl. Einleitung, „Generalvertrag und Zusatzverträge“, in: Bundesarchiv, *Die Kabinetsprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0001/k/k1952k/kap1_1/para2_3.html, letzter Zugriff am 4. August 2011.

852 Die letzte Sitzung vor der Unterzeichnung des Vertrags fand am 18. Mai 1952 statt: „Kurze Niederschrift über die 14. Besprechung des Hauptausschusses“, 18. Mai 1952, in: PA/AA, Handakte Grewe Bd. 54.

Erst im November kam es zu einer Einigung: Bis zum 14. November feilte man am Generalvertrag, um ihn am 21. November 1951 den Außenministern vorlegen zu können.⁸⁵³ Der Generalvertrag, „der allgemeine politische Teil“ des Vertragswerks, wurde am 22. November 1951 in Paris verabschiedet – bei der, wie Grewe es ausdrückte, „ersten Vierer-Außenminister-Konferenz nach dem Kriege, an der wir [die Bundesrepublik] teilnahmen“.⁸⁵⁴ Obwohl „keine spektakulären Entscheidungen“ getroffen wurden,⁸⁵⁵ betrachtete man damit die Verhandlungen über den Generalvertrag zunächst als abgeschlossen. Bei der Sitzung am 22. November 1951 wurde der Generalvertrag allerdings noch nicht paraphiert, da Robert Schuman bis zum Abschluss der Zusatzverträge zu warten wünschte.⁸⁵⁶ Man begnügte sich mit einem Kommuniqué, in dem zum Ausdruck gebracht wurde, dass der Generalvertrag „gebilligt“ worden sei und nun durch Zusatzverträge vervollständigt werden müsse.⁸⁵⁷

Dass man die Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt immer noch nicht als gleichwertigen Partner behandelte, wurde formal daran deutlich, dass die Entscheidungen der Außenminister Adenauer von den Hohen Kommissaren „mitgeteilt“ wurden,⁸⁵⁸ bevor er selbst zu den Außenministern hinzukam. Er nahm erst an der Sitzung am 22. November 1951 teil, konnte jedoch damit bei seiner Rückkehr nach Deutschland berichten, er

853 Vgl. Einleitung, „Die Herrschaft der Besatzungsmächte“, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettspflichten der Bundesregierung, 1951*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1951k/kap1_1/para2_2.html, Zugriff am 4. August 2011.

854 Grewe, *Rückblenden*, S. 148. Siehe hierzu: Kommuniqué vom 22. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. Ebenfalls: Minutes of the Meeting of the Foreign Ministers, 21. November 1951, in: RG 59, State Department, Conference Files, Box 14, CF 097. Siehe auch: Telegramm von Acheson an Truman, 23. November 1951, in: RG 59, State Department, Conference Files, Box 14, CF 097. Vgl. Acheson, *Present at the Creation*, S. 583ff.

855 Vgl. Telegramm von Acheson an Truman, 23. November 1951, in: RG 59, State Department, Conference Files, Box 14, CF 097.

856 „Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit den Außenministern Acheson, Eden und Schuman in Paris“, 22. November 1951, in: AAPD, 1951, S. 635.

857 Vgl. Einleitung, „Die Herrschaft der Besatzungsmächte“, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettspflichten der Bundesregierung, 1951*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1951k/kap1_1/para2_2.html, letzter Zugriff am 4. August 2011. Ebenfalls: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 516.

858 Vgl. Einleitung, „Die Herrschaft der Besatzungsmächte“, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettspflichten der Bundesregierung, 1951*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1951k/kap1_1/para2_2.html, letzter Zugriff am 4. August 2011.

habe als gleichberechtigter Gesprächspartner an den Verhandlungen teilgenommen.⁸⁵⁹

Für Adenauer, der noch wenig außenpolitische Erfahrung hatte, war diese Konferenz auch ein erster Einblick in die konkrete Zusammenarbeit der drei Außenminister der Westalliierten. Wie er McCloy bei seiner Rückkehr aus Paris berichtete, war er sehr vom informellen, freundschaftlichen und verständnisvollen Stil der Außenminister beeindruckt. Er versuchte in der Folge diese Umgangsweise auf die Zusammenkünfte mit den Hohen Kommissaren zu übertragen, die von da an „besser denn je“ verliefen.⁸⁶⁰

Als im November die politische Generallinie feststand glaubte man, die Verhandlungen nunmehr bis Februar 1952 abschließen zu können. Doch obwohl laut Grewe der Inhalt des Generalvertrags „im wesentlichen feststand“,⁸⁶¹ und Acheson zufrieden an Truman kabelte, der Vertrag sei zur Unterzeichnung bereit wann immer die Zusatzverträge fertiggestellt seien und die Frage des deutschen Verteidigungsbeitrags geklärt sei, stellte sich schnell heraus, dass verschiedene Klauseln doch noch nicht zur allgemeinen Zufriedenheit abgefasst worden waren.

Bis zum Tag vor der Unterzeichnung wurden einzelne Klauseln umgeschrieben, darunter die für Grewe besonders wichtigen Truppen-, Notstands- und Bindungsklauseln.⁸⁶² Noch am 20. Mai 1952, drei Tage vor Eintreffen der Außenminister in Bonn, erklärte ein amerikanischer Presse-sprecher: „nothing is final yet“.⁸⁶³

859 „I believe the fact that the four of us met on a basis of equality is of greater importance in Europe than any of the specific agreements reached at the meeting [...].“ in: Telegramm von Acheson an Truman, 23. November 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Conference Files, Box 14, CF 097. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 515.

860 Acheson, *Present at the Creation*, S. 585.

861 Grewe, Rezension von „Adenauer und die Hohen Kommissare 1952“, S. 2, in: MPIER, NL 7:2:44.

862 Vgl. Einleitung, „Die Herrschaft der Besatzungsmächte“, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettspfotokolle der Bundesregierung, 1951*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/1951k/kap1_1/para2_2.html, letzter Zugriff am 4. August 2011. Noch am 12. Mai versuchte Grewe zum Beispiel, Änderungsvorschläge für die Formulierung von Artikel 4, Absatz 3 einzubringen: „Generalvertrag, Deutscher Änderungsvorschlag vom 12. Mai 1952“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 14.

863 Telegramm von McCloy an Acheson, 20. Mai 1952, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 2.

Außerdem musste Grewe über die Detailfragen der Zusatzverträge (Truppenvertrag, Finanzvertrag, Überleitungsvertrag) noch bis Mai 1952 weiterverhandeln. Das lag daran, dass in den Verhandlungen über den EVG-Vertrag zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Spannungen aufgetaucht waren, die hauptsächlich die Saarfrage und den Nordatlantikpakt betrafen: Zum einen war Gilbert Grandval, der bisherige französische Hohe Kommissar im Saarland, am 25. Januar 1952 zur Bestürzung der Bundesregierung zum Botschafter in Saarbrücken ernannt worden.⁸⁶⁴ Zum anderen hatten Ausführungen Hallsteins bei der Außenministerkonferenz Ende Januar 1952 in Paris für Aufregung gesorgt, da sie als Forderung eines NATO-Beitritts der Bundesrepublik interpretiert worden waren.⁸⁶⁵ Das führte dazu, dass man die Verhandlungen über die Zusatzverträge verschleppte.

Außerdem bremste die deutsche Delegation bewusst die Verhandlungen für die Zusatzverträge in der Hoffnung, dass manche der strittigen Punkte aus Zermürbung von den alliierten Verhandlungspartnern ganz fallen gelassen würden.⁸⁶⁶ Ab März 1952 drängte Adenauer jedoch infolge der Stalin-Noten auf einen schnellen Abschluss der Gespräche.⁸⁶⁷

2.3.5.5 „Dem alliierten Entwurf die Giftzähne ziehen“⁸⁶⁸ Schwerpunkte der Verhandlungen

Für Grewe bedeutete die Eröffnung der zweiten und offiziellen Verhandlungsphase den Beginn einer „Politik der zähen Geduld“.⁸⁶⁹ Es stellte sich nämlich heraus, dass viele Punkte, zu denen er in den Vorverhandlungen

864 Vgl. Poidevin, „Robert Schuman et la Sarre“, S. 42 und Schumacher, Winfried, „Konrad Adenauer und die Saar“, S. 53, in: Hudemann, Rainer, Poidevin, Raymond (Hrsg.), *Die Saar 1945-1955*, Oldenbourg Verlag, München, 1995, 443 S.

865 Für die Äußerungen Hallsteins, siehe „Außenministerkonferenz über eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft in Paris“, 27. Januar 1952, in: *AAPD, 1952*, S. 92-95. Vgl. auch: 201. Kabinettsitzung am 12. Februar 1952, Anm. 29, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_10/para3_12.html, letzter Zugriff am 4. August 2010. Ebenfalls: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 520.

866 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 484.

867 Ebd.

868 Grewe, *Rückblenden*, S. 146.

869 Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 466.

schon eine Einigung mit den Alliierten erzielt zu haben glaubte, erneut in Frage gestellt wurden.

Die zweite Verhandlungsphase konzentrierte sich genau auf die Punkte, die bereits in den Vorverhandlungen Schwierigkeiten bereitet hatten, und die Verhandlungspartner wiederholten noch einmal die gleichen Argumente, die sie bereits seit Mai konstant in den Vorverhandlungen vorgebracht hatten. Bei Lektüre der Verhandlungsprotokolle kann man sich eines Eindrucks von „Déjà-vu“ nicht erwehren!

Es wurde dabei deutlich, dass man nicht an „Widersprüchen“ und „logischen Unstimmigkeiten“ vorbeikommen würde,⁸⁷⁰ und dass der Generalvertrag als juristische Ausarbeitung hochkomplizierter diplomatischer Überlegungen die Zwiespältigkeiten der internationalen Lage widerspiegeln würde und von daher nicht frei von „Ambivalenzen“ und „Vieldeutigkeiten“ sein könne.⁸⁷¹ Keine der Delegationen verfolgte durchgehend eine völlig eindeutige Linie, und die deutsche Delegation änderte oft innerhalb von Tagen ihre Meinung.⁸⁷² Diese Unstimmigkeiten spiegeln sich in den zahlreichen Diskussionsprotokollen wider, die teilweise den Eindruck eines vollständigen Durcheinanders geben! Erst nach und nach traten die Schwerpunkte des Vertrags deutlich zu Tage.

Greve gelang es, in mühsamer Kleinarbeit, aus dem alliierten Entwurf „ein biegsames Instrument“ zu machen, das für die Bundesrepublik günstige Auslegungsmöglichkeiten zuließ.⁸⁷³ Angesichts der schwachen Ausgangsposition der Deutschen stützte er sich stark auf juristische Argumente: Wie er in späteren Vorträgen hervorhob, blieb dem Schwächeren in internationalen Verhandlungen oft keine andere Wahl als ein starker Legalismus, da er sich weniger als sein Gegenüber auf militärische, wirtschaftliche oder politische Argumente stützen konnte: „[...] law is an effective weapon of the weaker party“.⁸⁷⁴

870 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 2.

871 Ebd., S. 3.

872 So zum Beispiel zum Thema der Grenzen (siehe unten, S. 434ff.) oder zur Frage der Aufnahme des Begriffs „Souveränität“ in den Vertrag (siehe unten, S. 395ff.).

873 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 3.

874 Grewe, „The Role of International Law in Diplomatic Practice“, in: MPIER, NL 7:2:50, S. 3. Ebenfalls: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 483.

2.3.5.5.1 Oberste Gewalt und Vorbehaltsrechte

Wie bereits in den Vorverhandlungen drehte sich auch in dieser Verhandlungs runde letztlich alles um die Grundfrage, ob die Oberste Gewalt im Prinzip bei der Bundesrepublik oder bei den Alliierten liege.⁸⁷⁵ Da sie laut Grewe die „Quelle“ war, aus der die „Kompetenzen“ abgeleitet wurden,⁸⁷⁶ war auch die konkrete Frage nach Charakter und Umfang der Vorbehaltsrechte eng mit ihr verflochten: Beruhten die Vorbehaltsrechte auf der juristischen Grundlage (oder „Quelle“) der Viermächteabkommen von 1945 mit der Sowjetunion oder sollten sie den Alliierten durch die Bundesrepublik vertraglich übertragen werden?⁸⁷⁷

Wie schwierig diese Frage war, spiegelte sich bis in den Seiltanz wider, den die Verhandlungspartner bei der Wortwahl vollführten. Das Wort „Souveränität“ war bis dahin aus diplomatischen Gründen kein einziges Mal gefallen, und auch von „Oberster Gewalt“ war weder im Bürgenstock-Entwurf, noch im alliierten Vertragsentwurf die Rede.⁸⁷⁸ Selbst die Alliierten ihrerseits sprachen nur von „full authority“ – was noch zu großen Übersetzungsproblemen führen sollte, da die deutsche Delegation in der Hoffnung, Interpretationsvorteile zu erzielen, diesen Terminus nicht, wie von den Hohen Kommissaren gewünscht, mit „Machtbefugnisse“, sondern zunächst mit „Hoheit“ übersetzte. Für die Alliierten näherte sich dieser Begriff bedenklich dem der „Souveränität“. Die Frage ging bis hin auf zur hierarchischen Ebene des Bundeskanzlers, und erst auf einen Vor-

875 Da die Oberste Gewalt nach Grewes bereits zitierter Definition eine „unbegrenzte und auch im einzelnen nicht genau begrenzbare Machtfülle, eine plenitude potestatis“ war, musste diese Frage eindeutig entschieden werden. Vgl. z.B.: N.N. [Grewe], „Entwurf zum Thema ‚Souveränität‘ und ‚Oberste Gewalt‘“, ohne Datum, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

876 N.N. [Grewe], „Entwurf zum Thema ‚Souveränität‘ und ‚Oberste Gewalt‘“, ohne Datum, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

877 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 2. Ebenfalls: Memorandum von Geoffrey W. Lewis, Deutschland-Abteilung des State Departments, an Acheson, 17. Oktober 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 1.

878 Grewe benutzte in seiner Argumentation in dieser Zeit die Ausdrücke „Souveränität“ und „Oberste Gewalt“ fast wie Synonyme. Siehe z.B.: N.N. [Grewe], „Entwurf zum Thema ‚Souveränität‘ und ‚Oberste Gewalt‘“, ohne Datum, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

schlag François-Poncets hin einigte man sich auf den juristisch eher ungewöhnlichen Begriff „volle Macht“.⁸⁷⁹

Auch der Terminus „Vorbehaltstrechte“ wurde offiziell nicht verwandt. Grawe hatte von „bestehende[n] Rechten“ zur Stationierung und von „Rechten und Befugnissen“, die die Alliierten „auf Grund internationaler Vereinbarungen“ in Berlin ausübten, gesprochen.⁸⁸⁰ Die Alliierten ihrerseits beriefen sich auf eine „1945 Deutschland gegenüber übernommene Befugnis“ und „besondere Rechte“.⁸⁸¹

Über die rein rechtlichen Konsequenzen hinaus handelte es sich auch um eine politische Schlüsselfrage für Adenauer: Das Ergebnis der schon genannten Meinungsumfrage im August hatte ihm gezeigt, dass die deutsche Bevölkerung sich durchaus mit Eingriffen der Alliierten abfinden könnte, wenn prinzipiell von der Souveränität der Bundesrepublik ausgegangen werden konnte.⁸⁸² Daher kämpfte Adenauer so verbissen um diesen Begriff, den die Alliierten um jeden Preis vermeiden wollten – auch wenn sie ihn in ihren internen Memoranden durchaus selbst benutzten! Aus deutscher Sicht musste der Nachdruck auf eine vollständige Handlungsfreiheit der Bundesrepublik gelegt werden, während die Alliierten gerade ihre Eingriffsrechte festzuschreiben wollten.⁸⁸³

Adenauers ursprünglicher Wunsch, ein Generalverzicht der Alliierten in Form einer Grundsatzzerklärung, wurde von Anfang an diskret umgangen: Interessanterweise erwähnten weder der alliierte Zwischenbericht vom 9. August noch Grawes Bericht vom 14. August sie ausdrücklich. Da Grawe sich in den Vorverhandlungen die Freiheit genommen hatte, dieses

879 „Aufzeichnung Grawes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 8. November 1951“, in: PA/AA, Handakte Grawe, Bd. 21. Ebenfalls abgedruckt in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 563.

880 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 12, S. 517ff.

881 Ebd., Anlage 11, S. 513ff.

882 „West German Reactions to a Preservation of Democracy Clause in the Projected Contractual Agreement“, 21. September 1951, in: NARA, RG 306, US Information Agency, Box 3.

883 Im amerikanischen Außenministerium war man sich der politischen Schwierigkeiten in den bevorstehenden Verhandlungen durchaus bewusst: Vgl. „Memorandum by Martin J. Hillenbrand of the Office of German Political Affairs to the Director of the Office of German Political Affairs, Laukhuff“, 1. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1538ff.

Thema so lange wie möglich auf Eis zu legen, war es in der zweiten Verhandlungsrunde schnell vom Tisch.⁸⁸⁴

2.3.5.5.1.1 Oberste Gewalt im Entwurf der Alliierten vom 24. September

Eine erste Prüfung des alliierten Entwurfs vom 24. September zeigte, sehr zu Grewes Leidwesen, dass die Westmächte weiterhin ihre Befugnisse aus den Vereinbarungen von 1945 mit der Sowjetunion ableiten und die damit erlangte Oberste Gewalt beibehalten wollten.⁸⁸⁵

Die Alliierten erklärten zwar, dass sie in jeder Hinsicht, mit Ausnahme ihrer Vorbehaltsrechte, auf die Ausübung ihrer durch die Potsdamer Verträge übernommenen Befugnis verzichteten. Damit wurde jedoch eindeutig die für die Deutschen grundlegende Nuance zum Ausdruck gebracht, dass die Oberste Gewalt nicht etwa an Deutschland zurückfloss, sondern die Alliierten lediglich darauf „verzichteten“, sie in gewissen, von ihnen festgelegten, Bereichen auszuüben.⁸⁸⁶ Dieser Ansatz entsprach den Vorschlägen der britischen und amerikanischen Hohen Kommissare, die in ihrem Abschlussbericht vom August angeregt hatten, die verbleibenden Bereiche, in denen die Alliierten ihre Oberste Gewalt ausüben wollten, im Generalvertrag festzulegen („carefully phrased to avoid any implication that the authority itself rested on a contractual basis“), während François-

884 Grewe erwähnte die Grundsatzerkärung aus Rücksicht auf Adenauers Wünsche noch in den ersten internen Memoranden der zweiten Verhandlungsrunde, wie z.B. in einer Aufzeichnung „Zur Frage der Einschränkung bzw. Aufhebung der ‚Obersten Gewalt‘“ vom Oktober 1951, S. 2f., in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3.

885 „Leiter der Unterabteilung Zentraleuropa im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Sauvagnargues, Aufzeichnung, 25. September 1951“, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 110. Siehe auch: Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 2. Ebenfalls: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 477.

886 Grewe, *Rückblenden*, S. 146. Ebenfalls: „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1502. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 256. Ebenfalls: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany, François-Poncet, to the German Federal Chancellor, Adenauer“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1530.

Poncet noch dafür plädiert hatte, diese Bereiche in einem getrennten Schreiben zu definieren: „He [François-Poncet] considers that their description in a negotiated contractual arrangement would imply that the Supreme Authority itself rested on a contractual basis.“⁸⁸⁷

Im alliierten Entwurf war zwar von „Aufhebung des Besatzungsstatuts“ die Rede (Artikel 3, Absatz 1, des ersten Entwurfs der Alliierten; im Generalvertrag fand sich diese Formulierung in Artikel 1, Absatz 2 wieder),⁸⁸⁸ aber nicht von deutscher Souveränität oder von Rückübertragung der Obersten Gewalt.⁸⁸⁹ Es hieß lediglich, der Vertrag solle „die Grundlage einer neuen Beziehung“ zwischen der Bundesrepublik und den Westalliierten schaffen.⁸⁹⁰ Dieser Ansatz war kaum mit der „Hallstein-Formel“, geschweige denn mit Grewes Ansatz, zu vereinbaren.⁸⁹¹

887 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1506.

888 Siehe ebenfalls die Erklärung François-Poncets zum alliierten Vertragsentwurf: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1528f.

889 „Il s’agit d’une transformation complète des relations entre Allemands et Alliés. Toutefois, cette transformation ne doit pas aller jusqu’au rétablissement de la souveraineté allemande.“ in: „Leiter der Unterabteilung Zentraleuropa im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Sauvagnargues, Aufzeichnung, 25. September 1951“, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 110.

890 „Vertrag über die allgemeinen Beziehungen mit der Bundesrepublik“, 24. September 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. So auch François-Poncet in seiner Erklärung vom 24. September 1951: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1529.

891 Vgl. Grewes Analyse der „Hallstein-“ und der „Grewe-Formel“: Grewe, „Zur Frage der Einschränkung bzw. Aufhebung der ‚Obersten Gewalt‘“, Oktober 1951, S. 6ff., in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3. Für die Bereiche, in denen Verträge zustande kommen würden, schien die Alliierten von Anfang an eher geneigt, den für sie günstigeren Ansatz der Hallstein-Formel zu wählen: „In fields in which contracts are concluded, the agreements will be binding upon both the Allies and the Germans and the exercise of Supreme Authority in these fields will thereby be renounced by the Allies.“ in: „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1503.

Es war auch keine Rede mehr von der im Washingtoner Communiqué erwähnten Eingliederung der Bundesrepublik in eine europäische Gemeinschaft „auf der Basis der Gleichberechtigung“, was Rückschlüsse auf die juristische Stellung der Bundesrepublik erlaubt hätte. Lediglich François-Poncet griff diese Idee in seiner Erklärung während der Eröffnungssitzung wieder auf,⁸⁹² so dass es auch in dieser Sache eine Diskrepanz zwischen Vertragsentwurf und mündlichen Äußerungen der Alliierten gab. Da aber in der juristischen Praxis schriftliche Äußerungen mehr Sicherheit bieten als mündliche Aussagen, war dem Vertragsentwurf deshalb größere Bedeutung beizumessen als der Erklärung François-Poncets, so dass das erreichte Junktim des Generalvertrags mit dem Vertrag über die EVG („two aspects of this policy which cannot be considered separately“)⁸⁹³ und das gemeinsame Inkrafttreten beider Verträge angesichts der unnachgiebigen Haltung der Alliierten in der Frage der Obersten Gewalt weitaus weniger nützlich war, als Adenauer es sich erhofft hatte.⁸⁹⁴

2.3.5.1.2 Deutsche Reaktion auf die alliierte Konzeption der Obersten Gewalt

Greve hatte bereits in seinen Bemerkungen zu der Erklärung François-Poncets vom 24. September 1951 darauf hingewiesen, dass „die alliierten Vertragsforderungen über den Rahmen der Grundsätze des Washingtoner Kommuniqués“ hinausgingen.⁸⁹⁵ Deshalb schlug die deutsche Delegation bereits bei der nächsten Besprechung, am 25. September einen härteren Kurs ein. Zum ersten Mal fiel offiziell das Wort „Souveränität“ in den Verhandlungen. Die Regierung hatte sich nun für einen Vorstoß mit Maximalforderungen entschieden, in der Hoffnung, sich damit Marge für Zugeständnisse zu erkämpfen.

Hallstein verlangte, dass die Bundesrepublik die „Souveränität“ gewinnen sollte und als erste Auswirkung dieser Souveränität „Vereinbarungen

892 „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1529.

893 Ebd.

894 Ebd.

895 „Bemerkungen zu der Erklärung des Vorsitzenden der AHK, Monsieur François-Poncet“, 24. September 1951, S. 1, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

über gewisse Gebiete“ mit den Alliierten treffen sollte.⁸⁹⁶ Auf diese Art und Weise hätte man vermieden, dass die Bundesrepublik nur „eine in ihrem Inhalt durch Normen genau umschriebene, begrenzte und messbare Befugnis“ wiedererlangt hätte, die laut Grewe nicht als Souveränität zu interpretieren war.⁸⁹⁷ Die Formulierung Hallsteins entsprach nicht genau den Überlegungen Grewes, da „gewinnen“ implizierte, dass die Souveränität vorher nicht nur von den Rechten der Alliierten überlagert gewesen war, sondern nicht mehr existierte.

Dem deutschen Vorschlag vom 25. September nach hätten die Rechte der Alliierten aufgrund vertraglicher Vereinbarungen mit der Bundesrepublik als souveränen Staat weiterbestanden, wären also keine „Vorbehalte“ mehr gewesen.⁸⁹⁸

Adenauer machte sich diese Überlegungen seiner Mitarbeiter schnell zu eigen und betonte den Hohen Kommissaren gegenüber, die Oberste Gewalt der Alliierten müsse ihrem Wesen nach eines Tages verschwinden. Er wandte ein, die Übernahme der Regierungsgewalt 1945 sei damit begründet worden, dass es keine deutschen Regierungsorgane mehr gegeben habe.⁸⁹⁹ Mittlerweile sei die Oberste Gewalt der Alliierten jedoch „nichts als ein Zustand“!⁹⁰⁰ Wenn die Gründe für die Übernahme der Regierungsgewalt wegfielen hätten die Alliierten keine Rechte mehr, „sonst würde das Annexion sein“.⁹⁰¹

Grewe behielt diese Argumentation bei der Formulierung der Präambel bis November bei: „Wichtig ist der Hinweis, dass in Deutschland eine

896 „Besprechung mit Vertretern der Alliierten Hohen Kommission“, 25. September 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 505.

897 N.N. [Grewe], „Entwurf zum Thema ‚Souveränität‘ und ‚Oberste Gewalt‘“, ohne Datum, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.

898 Vgl. Grewes Überlegungen zu diesen juristischen Fragen: Grewe, „Zur Frage der Einschränkung bzw. Aufhebung der ‚Obersten Gewalt‘“, Oktober 1951, S. 4, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3.

899 „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 3. Oktober 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 409f.

900 Grewe, „Adenauer und die Hohen Kommissare. Rezension für Sender Freies Berlin“, ohne Datum, S. 8, in: MPIER, NL 7.2:44. Siehe auch: „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 3. Oktober 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 409f. Ebenfalls: „Report by the Allied High Commission for Germany to the Foreign Ministers“, 17. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1587.

901 „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 17. Oktober 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 557.

handlungsfähige Regierung besteht. Dadurch wird zugleich zum Ausdruck gebracht, dass der Rechtsgrund für die Übernahme der Regierungsgewalt durch die Alliierten weggefallen ist.“⁹⁰² Die Bundesregierung weigerte sich auch in den weiteren Verhandlungen unbirrbar, die Berliner Erklärung als Grundlage der Obersten Gewalt anzuerkennen.⁹⁰³

Den Alliierten gegenüber gab Adenauer zu bedenken, die Bundesregierung biete ihnen durch die vertragliche Übertragung bestimmter Rechte „mehr an, als sie jetzt hätten“.⁹⁰⁴ Außerdem, betonte der Bundeskanzler, würde die deutsche öffentliche Meinung die EVG keinesfalls als Partnerschaft ansehen, wenn man im Generalvertrag die Oberste Gewalt der Alliierten aufrechterhalte.⁹⁰⁵

Am 27. Oktober ging die deutsche Delegation so weit, einen Vertragsentwurf zu formulieren, der nun tatsächlich das Wort „Souveränität“ enthielt. Es hieß im deutschen Vorschlag für Artikel 1: „Die vertragschließenden Mächte sind darüber einig, dass durch diesen Vertrag die Souveränität der Bundesrepublik wiederhergestellt wird.“⁹⁰⁶

Um Druck auf die Alliierten auszuüben unterbreitete Grewe seinem Gegenüber, Robert Bowie, diesen Vorschlag noch am selben Tag,⁹⁰⁷ woraufhin Bowie selbstverständlich konterte, dieser Vorschlag sei „unannehbar, da nicht mit Vorbehalten zu vereinbaren“.⁹⁰⁸ Auf die Bemerkung Grewes hin, François-Poncet habe in seiner Erklärung selbst von Souverän-

902 Grewe, „Zur Präambel des Generalvertrags“, 14. November 1951, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 14. [Hervorhebung im Originaltext].

903 „Report by the Allied High Commission for Germany to the Foreign Ministers“, 17. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1587. Die Stellung der deutschen Delegation zu diesem Punkt hatte Grewe im Oktober 1951 detailliert ausformuliert: Grewe, „Zur Frage der Einschränkung bzw. Aufhebung der ‚Obersten Gewalt‘“, Oktober 1951, S. 3, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3.

904 „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 3. Oktober 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 411. Siehe auch: Grewe, „Adenauer und die Hohen Kommissare. Rezension für Sender Freies Berlin“, ohne Datum, S. 9, in: MPIER, NL 7:2:44.

905 „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 3. Oktober 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 411.

906 „Artikel 1 [Handschriftlich: Deutscher Entwurf, Ergebnis]“, 27. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

907 „Artikel 1 [Handschriftlich: Deutscher Entwurf]“, übergeben am 27. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

908 „Kurze Niederschrift über zwei Besprechungen des Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung“, 28. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

nität gesprochen, meinte Bowie, man könne allenfalls von „so viel Souveränität wie angesichts internationaler Lage möglich“ sprechen.⁹⁰⁹ Da der deutschen Delegation jedoch bewusst war, dass man mit dem Entwurf eine nicht durchzusetzende Maximalforderung gestellt hatte, beschäftigte man sich bei einer Besprechung des Instruktionsausschusses am 28. Oktober auch gleich mit einer Alternativ-Lösung, für die erneut der Bürgenstock-Entwurf mit seinem „allgemeinen Vertragsprinzip“ in Artikel 2 herangezogen wurde.⁹¹⁰

Mittlerweile waren die Verhandlungen reichlich unübersichtlich geworden, da jede der Delegationen immer wieder neue Änderungsvorschläge unterbreitet hatte. So stellte man auf Grewes Vorschlag am 1. November 1951 die alliierte und die deutsche Fassung einander gegenüber, damit dieses Dokument bei der Besprechung des Bundeskanzlers und der Hohen Kommissare am folgenden Tag Aufschluss über die noch strittigen Fragen geben könne.⁹¹¹ In dieser Synopsis wurde, wie Hallstein unterstrich, auf ausdrücklichen Wunsch des Bundeskanzlers noch keine deutsche Alternative zur Erwähnung der Souveränität aufgezeigt.⁹¹² Als der Bundeskanzler am 2. November mit den Hohen Kommissaren zusammentraf, bezeichnete McCloy den Begriff „Souveränität“ als „zweiseitig“ und François-Poncet wandte ein, dieses Wort stoße die gesamte Rechtslage um, da es nicht mit den alliierten Spezialrechten vereinbar sei.⁹¹³

Wenn man bedenkt, dass auf Adenauers Initiative hin absichtlich kein Alternativvorschlag zur Souveränität in das deutsche Dokument aufgenommen worden war, ist es erstaunlich, wie schnell er dann in dieser Frage nachgab und erklärte, er sei bereit, auf diesen Begriff zu verzichten.⁹¹⁴ Mit dem Hinweis, das Wort sei „unbestimmt“ und es sei auch im ersten deutschen Entwurf (dem Bürgenstock-Entwurf) nicht enthalten

909 Ebd.

910 „Kurze Niederschrift über eine Besprechung des Beratenden Ausschusses“, 28. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

911 „Synoptische Gegenüberstellung des alliierten und des deutschen Entwurfes“, 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Ebenfalls abgedruckt in Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 13, S. 520-525.

912 „Aufzeichnung des Staatssekretärs Hallstein“, 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. Ebenfalls abgedruckt in: AAPD, 1951, S. 581.

913 Grewe, „Adenauer und die Hohen Kommissare. Rezension für Sender Freies Berlin“, ohne Datum, S. 9, in: MPIER, NL 7:2:44.

914 „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 2. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 419.

gewesen, machte er einen Rückzieher, den er offensichtlich bereits eingeplant hatte, der aber umso wirkungsvoller und überraschender war, als er vorher keine Alternative in Aussicht gestellt hatte. Durch die Erwähnung des Bürgenstock-Entwurfes gab er diplomatisch auch noch einmal zu verstehen, dass man zunächst auf deutscher Seite als Repräsentanten eines besieгten und besetzten Staates eher moderat verhandelt hatte und die Gangart erst verschärft hatte, als die Alliierten sich unnachgiebig zeigten.

Man verständigte sich schließlich darauf, wie ursprünglich geplant, das politische Reizwort „Souveränität“ zu vermeiden und sich mit „full authority“ („volle Macht“) zu begnügen.⁹¹⁵

Die deutsche Delegation erzielte insofern einen großen Erfolg, als es ihr gelang, eine bedeutende Änderung in der Frage der Obersten Gewalt in Artikel 1, Absatz 1 des Generalvertrags zu bewirken (den Grewe in seiner Interpretation vom Herbst 1952 als „Angelpunkt“ des Vertragswerkes bezeichnete).⁹¹⁶ Es hieß nun nicht mehr, dass die drei Mächte „sich damit einverstanden erklärten“, dass die Bundesrepublik die volle Macht über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten habe, sondern nur: „Die Bundesrepublik hat volle Macht über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten, vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Vertrags.“⁹¹⁷

Dieser Artikel war nun so vage formuliert, dass jede Seite die Verträge gegenüber der öffentlichen Meinung zu ihren Gunsten interpretieren konnte, was vor allem Adenauer denn auch künftig mit Geschick tun sollte!⁹¹⁸

915 Grewe, Vortragsmanuskript zum Thema der Änderungen durch den Deutschlandvertrag, kein genauer Titel, ohne Datum, in: MPIER, NL 7:1:5:21.

916 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 5.

917 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 27.

918 So erklärte Staatssekretär Hallstein beispielsweise bei einer Erörterung des Generalvertrags vor dem Kabinett: „Durch den Deutschlandvertrag werde die oberste Gewalt der Alliierten beseitigt. Die Vorbehalte seien keine Aufrechterhaltung der obersten Gewalt. Die Vier-Mächte-Basis bleibe im gemeinsamen Interesse der Alliierten und Deutschlands für bestimmte Lösungen bestehen. Der Deutschland-Vertrag setze an die Stelle eines in Ausübung der obersten Gewalt proklamierten Status das Vertragsverhältnis. Das Vorhandensein eines Schiedsgerichtes beweise, daß wir auf den Boden völkerrechtlicher Normalität mit den Alliierten getreten seien.“ in: Sondersitzung der Bundesregierung, 10. Mai 1952 in: Bundesarchiv, *Die Kabinetsprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_30/para3_8.html, letzter Zugriff am 9. August 2011.

Aus deutscher Sicht entfiel das Konzept einer Rückübertragung der obersten Regierungsgewalt durch die Alliierten an die Bundesrepublik, womit auch vermieden wurde, indirekt anzuerkennen, dass die Oberste Gewalt bei den Alliierten gelegen hatte.⁹¹⁹ Grewe unterstrich, die Oberste Gewalt sei nicht etwa an die Bundesrepublik „delegiert oder [auf sie] übertragen“ worden.⁹²⁰

Da nun nicht mehr von Rückübertragung der Obersten Gewalt die Rede war, konnte Grewe in seinem Kommentar des Vertrags auf eine von ihm bereits in *Ein Besetzungsstatut für Deutschland* verfochtene Idee zurückgreifen: Die deutsche Staatsgewalt sei seit der Berliner Erklärung durch die Oberste Gewalt der Besatzungsmächte überlagert und außer Wirksamkeit gesetzt worden. Diese Interpretation war auch konsequent hinsichtlich seiner These des Fortbestand des Reiches, wobei er diese hochkomplizierte Spezialistenfrage in den Verhandlungen jedoch nicht aufgeworfen hatte, da sie den Fortgang der Gespräche nur gefährdet und auf jeden Fall verzögert hätte. Nun also, fuhr Grewe fort, könne sich die Oberste Gewalt wieder entfalten und „in alle Zuständigkeitsgebiete [zurückströmen], aus denen die Besatzungsgewalt sich zurückgezogen“ habe.⁹²¹ In einem anderen Artikel schrieb er von „Freigabe“ der Obersten Gewalt durch die Alliierten.⁹²² In seiner Analyse griff er seine „Grewe-Formel“ auf: Die Grenze der freien Entfaltung der deutschen Obersten Gewalt seien die Vorbehaltstrechte. „Die ‚volle Macht‘ der Bundesrepublik ist demnach die Regel, die vorbehaltenen Befugnisse der Drei Mächte sind die Ausnahmen. Demnach spricht in Zukunft stets eine allgemeine Vermutung für die Zuständigkeit der Bundesrepublik.“⁹²³

Mit dieser Auslegung ging er weiter, als die Alliierten dies getan hätten und brachte damit seine ganzen Überlegungen des Vorjahres durch die Hintertür wieder ein. Indem er nur wenige Monate nach Ende der Verhandlungen seinen eigenen Kommentar zur juristischen Grundlage der Obersten Gewalt gemäß dem Generalvertrag zu Papier brachte, bediente

919 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 5.

920 Ebd.

921 Ebd.

922 Grewe, „Die Bonner Verträge von 1952“ in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 53.

923 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 5.

sich Grewe desselben Mittels wie bereits einige Jahre zuvor: Er legte eine Interpretation vor, mit der sich von nun an alle anderen Juristen bei der Auslegung des Vertragswerkes auseinandersetzen mussten und die somit Präzedenz erhielt. Indem er das Fortbestehen der alliierten Obersten Gewalt negierte, gab er mit seinem ganzen Gewicht als Verhandlungsführer dem sehr vage formulierten Schlüsselpunkt des Vertrags die von ihm gewollte Prägung.

Die Frage der Souveränität war im Übrigen mit der verschwommenen Formulierung, für die man sich schließlich entschieden hatte, noch lange nicht ausgestanden. Erst 1954 fand man im überarbeiteten Generalvertrag zu der für die Bundesrepublik günstigeren Formulierung: „die volle Macht eines souveränen Staates“.

2.3.5.5.1.3 Die Vorbehaltsrechte als Ausdruck der Konzeption der Obersten Gewalt

Wie Grewe Adenauer bereits während der ersten Verhandlungsrunde zu verstehen gegeben hatte, lag eine Aufrechterhaltung einiger weniger alliierter Vorbehaltsrechte durchaus im Interesse der Bundesrepublik.⁹²⁴ Ziel der deutschen Delegation war und blieb es, eine Anerkennung der Abkommen von 1945 zu verhindern, und zugleich die alliierten Rechte „aus vorherigen internationalen Abkommen“ genau zu definieren und durch Nennung der betroffenen Bereiche den Handlungsspielraum der Alliierten einzuzgrenzen.⁹²⁵ Grewe strebte an, dass „die Aufzählung der Einzelvorbehalte erschöpfenden Charakter“ habe und nicht etwaige

924 Auch die Verhandlungsinstruktion für die Hohen Kommissare vom 14. September zu diesem Punkt betonte im Hinblick auf die zweite Verhandlungsrunde, die genannten Vorbehaltsrechte seien auch im Sinne der Bundesrepublik, da sie erlaubten, sowjetische Initiativen in Deutschland einzudämmen. Dies wurde zum Beispiel von François-Poncet bei der Eröffnungssitzung hervorgehoben: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany, François-Poncet, to the German Federal Chancellor, Adenauer“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1528f.

925 Grewe, „Zur Frage der Einschränkung bzw. Aufhebung der ‚Obersten Gewalt‘“, Oktober 1951, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3. Ebenfalls: Grewe, „Entwurf für Bundeskanzler (unvollendet)“, 28. September 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

„Lücken“ eine Ausdehnung alliierter Rechte ermöglichten.⁹²⁶ Juristisch gesehen wollte man sicherstellen, dass die zugestandenen Vorbehalte nicht als Konsequenz eines generellen Vorbehalts interpretiert würden, was das Prinzip der deutschen Souveränität endgültig negiert hätte.⁹²⁷

Als ersten Schritt zur Vermeidung der Anerkennung der Vereinbarungen von 1945 schlug Adenauer am 3. Oktober 1951 vor, auf die Vereinbarungen von 1945 gar nicht einzugehen, sondern nur in den Vertrag aufzunehmen, dass die besonderen Rechte der Alliierten in Bezug auf Deutschland durch den Generalvertrag nicht berührt werden sollten. Falls die Alliierten diese Rechte ausüben wollten, sollten diese allerdings vertraglich festgelegt (und eingeschränkt) werden, was die Alliierten nicht überzeugte.⁹²⁸ Nach langen Diskussionen einigte man sich auf die Kompromiss-Formel, dass die alliierten Rechte, die aus vorherigen internationalen Abkommen resultierten, durch den Generalvertrag nicht berührt werden sollten.⁹²⁹ Im deutschen Entwurf vom 31. Oktober führte das zu der Formulierung:

„Mit Rücksicht auf die gegenwärtigen Besonderheiten der internationalen Lage behalten sich die drei Westmächte ihre auf Grund internationaler Vereinbarungen bestehenden Rechte in bezug auf a) Berlin; b) die Stationierung und den Schutz ihrer Truppen in Deutschland; c) Deutschland als Ganzes [...] vor.“⁹³⁰

Diese Fassung wurde als Gesprächsgrundlage verwandt, wobei McCloy im Namen der Alliierten nun am 8. November hinterfragte, welche „internationalen Vereinbarungen“ eigentlich gemeint seien.⁹³¹ Er schlug die Formulierung vor, dass die „Drei Mächte die Rechte aufrecht [erhalten]“, die

926 Grewe, „Zur Frage der Einschränkung bzw. Aufhebung der ‚Obersten Gewalt‘“, Oktober 1951, S. 3 und S. 10, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3.

927 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 481.

928 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 262.

929 Memorandum von Geoffrey W. Lewis, Deutschland-Abteilung des State Departments, an Acheson, 17. Oktober 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 1.

930 „Synoptische Gegenüberstellung des alliierten und des deutschen Entwurfes“, 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Ebenfalls abgedruckt in Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 13, S. 520-525.

931 „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 8. November 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 21. Ebenfalls abgedruckt in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 565.

sie bisher [...] ausgeübt oder innegehabt haben.“⁹³² Damit war es der deutschen Delegation endgültig gelungen, die explizite Bezugnahme auf 1945 zu vermeiden.

Parallel hierzu versuchte Grewe sogar noch einen Schritt weiter zu gehen und den Terminus „Aufrechterhaltung“ der Rechte der Alliierten durch eine neutralere Formulierung zu ersetzen, die keinerlei Rückschluss auf die Oberste Gewalt der Drei Mächte erlaubte. Er schlug deshalb vor: „Dieser Vertrag berührt nicht das Recht...“⁹³³ In der Endfassung, die von den Außenministern am 22. November gebilligt wurde, einigte man sich schließlich auf: „Die Drei Mächte behalten [...] die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte in Bezug auf...“, was für Grewe ein großer Erfolg war. Diese Formulierung findet sich unverändert in Artikel 2, Absatz 1 des Generalvertrags vom Mai 1952.⁹³⁴

Die genaue Definition der Vorbehaltsrechte erwies sich angesichts des alliierten Entwurfs vom September 1951 als besonders schwierig.

Im Vertragsentwurf vom 24. September stand zwar, dass die Bundesrepublik die volle Macht über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten erlangen sollte (Artikel 1 des Entwurfs),⁹³⁵ und auch die Instruktion präzisierte, dass die Alliierte Hohe Kommission nicht mehr befugt sein sollte, sich in die innenpolitischen Angelegenheiten der Bundesrepublik einzumischen⁹³⁶ (was François-Poncet in seiner Erklärung zum alliierten Vertragsentwurf auch noch einmal hervorhob).⁹³⁷

Doch angesichts der „weitgespannte[n], aber unpräzis definierte[n] Vorbehalts- und Notstandsrechte der Westalliierten...“⁹³⁸ in Artikel 2 und 7 des alliierten Entwurfs konnte man nicht davon ausgehen, dass dieser Aussage wirklich entsprochen werden würde, zumal die Bundesregierung bei Ausübung der Vorbehaltsrechte nur „im weitest möglichen Ausmaß“

932 Ebd.

933 Vgl. „Artikel IV“, 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

934 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 30 und „Generalvertrag (Entwurf)“, 22. November 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 638.

935 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 258.

936 „Draft Instruction From the Three Foreign Ministers to the Allied High Commission“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1198.

937 „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1530.

938 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 884. Siehe auch: Grewe, *Rückblenden*, S. 146.

„konsultiert“ werden sollte (Artikel 7, Absatz 5).⁹³⁹ (Dass man keine „Zustimmung“ der Bundesrepublik erreichen würde, hatte Grewe allerdings, wie bereits erwähnt, schon bei der Ausformulierung des Bürgenstock-Entwurfs vorausgesehen). Wie berechtigt die Sorge Grewes war, die alliierten Sonderrechte seien zu unpräzise definiert, zeigte eine Äußerung Morrisons bei den Besprechungen der Außenminister: „Mr. Morrison said that he was concerned regarding the clear right of the Allies to intervene if a situation developed in Germany which they did not like. He wanted the Three Powers to be free to move if any menace to the democratic regime developed“.⁹⁴⁰

Darüber hinaus sollte die Bundesrepublik sich jeder Maßnahme enthalten, „welche die besondere Befugnis der Drei Mächte beeinträchtigt“ (in Artikel 2, Absatz 2 des Generalvertrags wurde etwas abgeschwächt daraus „sich jeder Maßnahme enthalten, welche diese Rechte beeinträchtigt“).⁹⁴¹ Da die Befugnis der drei Mächte sehr weit ausgelegt werden konnte, hätte dies laut Grewe bedeuten können, dass die Alliierten bei vielen Themen ein Mitspracherecht gehabt hätten.

Bis zum Tag der Vertragsunterzeichnung kämpfte Grewe deshalb, wie im Weiteren erläutert wird, bei jedem einzelnen der alliierten Rechte um eine möglichst weitreichende Begrenzung und eine möglichst genaue Definition. Besonders im Bereich der Truppenstationierung und des Notstands war sein juristisches Geschick gefragt.

In seinem Kommentar vom Herbst 1952 interpretierte Grewe die Vorbehaltstrechte ausdrücklich nicht als Zeichen eines Fortbestands der Obersten Gewalt der Alliierten, sondern betonte, von vertraglicher Anerkennung dieser Obersten Gewalt durch die Bundesrepublik könne keine Rede sein.⁹⁴² Es handle sich nicht um eine vertragliche Bindung aus freiem Willen, sondern um „eine Bindung, die aus fremdem Willen stamm[e]“,⁹⁴³ um

939 „Vertrag über die allgemeinen Beziehungen mit der Bundesrepublik“, 24. September 1951, Artikel 7, Abs. 5, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

940 „Draft agreement on General Relations with the Federal Republic“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1273. Siehe auch: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 483.

941 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 30.

942 Vgl. auch seine Überlegungen zum selben Thema im Oktober 1951: Grewe, „Zur Frage der Einschränkung bzw. Aufhebung der ‚Obersten Gewalt‘“, Oktober 1951, S. 5f, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3.

943 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 6.

eine einseitige Vorbehaltserklärung der Alliierten, die von der Bundesrepublik als solche angenommen werde. Dennoch seien die Vorbehaltsrechte inhaltlich und gegenständlich begrenzt, so dass sie keinesfalls eine fortbestehende Oberste Gewalt der Alliierten voraussetzen.⁹⁴⁴ Gerade durch die Aufnahme der einseitigen Erklärung in den Vertrag werde verhindert, dass die Alliierten die Grenzen ihrer Vorbehalte im Nachhinein veränderten.

Im Laufe des Jahres verschob sich der Schwerpunkt für die Aufrechterhaltung der Vorbehaltsrechte von der Angst vor Deutschland hin zur Angst davor, das Gleichgewicht der Mächte in Frage zu stellen und damit eine Reaktion der UdSSR herauszufordern. Es war allen Beteiligten klar, dass man wohl kaum zu einer neuen Einigung mit der Sowjetunion kommen würde, wenn man die Vorbehaltsrechte völlig aufgab:

„Die 1945 getroffenen Vereinbarungen gewannen den Charakter eines mühsam ausbalancierten *modus vivendi* der östlichen und westlichen Welt in einem politisch und strategisch wichtigen Vorfeld – eines *modus vivendi*, an dem keine der beiden Seiten mehr zu rühen wagte, weil sich beide darüber klar waren, daß man zu neuen Vereinbarungen nicht wieder kommen würde. Seit Jahren ist dies die fatale Zwangslage der deutschen Situation: daß die drei Westalliierten ihre Besatzungsgewalt auch dann und insoweit nicht aufzugeben wagen, als sie selbst den Zeitpunkt dafür als gekommen ansehen und kein Interesse an einer Aufrechterhaltung der Besetzung Deutschlands mehr haben.“⁹⁴⁵

2.3.5.5.1.4 Truppenstationierung

2.3.5.5.1.4.1 Status der Truppen

Diese Zwiespältigkeit im Verhältnis zu den ehemaligen Besatzungsmächten führte auch, wie Grewe immer wieder anprangerte, zu der absurdnen Situation, dass die in Deutschland stationierten Truppen den Westen gegen den Osten verteidigen sollten, ihre Anwesenheit jedoch von den Westmächten aufgrund von Vereinbarungen mit der Sowjetunion gerechtfertigt wurde.⁹⁴⁶

944 Ebd., S. 7.

945 Grewe, „Die Bonner Verträge von 1952“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 49.

946 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 2.

Greve sah sich als Verhandlungsführer für das Truppenstatut dem Rechtsberater der britischen Hohen Kommission, Maurice Bathurst, gegenüber.⁹⁴⁷ Unerstötlich verfolgte Grewe auch weiterhin seine Strategie aus den Vorverhandlungen weiter, und brachte seine Grundsatzüberlegungen zur Obersten Gewalt nun in die Diskussion über den Status der alliierten Truppen ein. Hier sah er einen der konkreten Punkte, bei dem er die Leitgedanken umsetzen konnte, um die er im Hauptausschuss gemeinsam mit Hallstein kämpfte. Entsprechend erbittert rang er in jeder Formulierung darum, die Rechte der Alliierten ganz präzise zu begrenzen. Da seine Argumentation sich praktisch kaum von derjenigen in den Vorverhandlungen und im Hauptausschuss unterschied, sollen im Folgenden nur einige Schwerpunkte näher beleuchtet werden.

Die Alliierten hatten das Thema des Status ihrer Truppen in ihrem Entwurf vom 24. September 1951 wohlweislich nicht angeschnitten, um bei künftigen Anpassungen freie Hand zu haben.⁹⁴⁸ Grewe seinerseits bemühte immer wieder Artikel 1 des Bürgenstock-Entwurfes, der unterstrich, es dürfe keine Besatzungstruppen, sondern nur noch Sicherheitstruppen geben.⁹⁴⁹ Grewe war auch derjenige, der als erster Pressemeldungen ausfindig machte, die das Ende der Besatzung für 1952 ankündigten und somit von der deutschen Seite als hervorragendes Argument eingesetzt werden konnten.⁹⁵⁰ Adenauer übernahm Grewes Zusammenstellung von Einwänden gegen die Aufrechterhaltung der Obersten Gewalt der Alliierten,⁹⁵¹ und trug sie mit Überzeugung in seinen Besprechungen mit der Hohen Kommission vor: Die Rechte der Sieger, betonte er, könnten nicht für unabsehbare Zeit weiterbestehen und vor allem nicht im Hinblick

947 „Kurze Niederschrift über die 1. Besprechung des Hauptausschusses“, 12. Oktober 1951, S. 1f, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

948 „Memorandum of Conversation, Prepared in the Bureau of German Affairs“, 11. September 1951, in: *FRUS. 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1217f. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 98.

949 Vgl. z.B. „Die Frage des Rechtstitels der Alliierten Streitkräfte“, 2. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56. Ebenfalls: „Kurze Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses“, 18. Oktober 1951, S. 3 in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53. Siehe auch: Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Oktober 1951, in: *FRUS. 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1558.

950 „Besprechung [des Instruktionsausschusses] am 2. Oktober 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

951 Grewe, „Argumente gegen die Aufrechterhaltung von Teilen der Obersten Gewalt“, 2. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

auf Truppen beliebiger Stärke.⁹⁵² Die deutsche Delegation wiederholte unabsehbar den zunächst im Lenkungsausschuss vorgebrachten Vorschlag, die Stationierung solle aus vertraglichen Vereinbarungen mit der Bundesrepublik abgeleitet werden.⁹⁵³

Die Alliierten ihrerseits vertraten mit der gleichen Zähigkeit die bereits erörterte Meinung, dass man zwar die konkrete Ausübung der alliierten Befugnisse, die Rechte und Pflichten der alliierten Truppen, vertraglich festlegen könne, nicht jedoch die Rechtsgrundlage ihres Aufenthalts, die sich aus den Abkommen von 1945 herleite.⁹⁵⁴ Die Rechtslage der Truppen müsse gegenüber der Sowjetunion „unzweideutig“ sein.⁹⁵⁵

Immerhin hatte Grewes Hartnäckigkeit während der Vorverhandlungen Erfolg gehabt, da in der Instruktion an die Hohen Kommissare vom 14. September 1951 – im Gegensatz zum Vertragsentwurf – betont wurde, dass man die Abmachungen so weit wie möglich an die Standards anpassen sollte, die bei der Stationierung von Truppen in verbündeten Ländern üblich seien. Gleichzeitig ließ man jedoch als Ausnahme diejenigen Maßnahmen zu, die angesichts der „außerordentlich großen Zahl“ von Truppen nötig seien.⁹⁵⁶ Hätten die Deutschen von diesem letzten Zusatz in der Instruktion gewusst, hätten sie gewiss schlaflose Nächte gehabt, da diese Ausnahme beliebig dehnbar war.

952 Grewe, „Adenauer und die Hohen Kommissare. Rezension für Sender Freies Berlin“, ohne Datum, S. 9, in: MPIER, NL 7:2:44. Ebenfalls: „Aufzeichnung über eine Besprechung Adenauers mit den Hohen Kommissaren“, 8. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 21.

953 Vgl. „Die Frage des Rechtstitels der Alliierten Streitkräfte“, 2. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

954 Erklärung François-Poncets zum alliierten Vertragsentwurf: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1530. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1558 und Telegramm von McCloy an Acheson, 24. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1562.

955 François-Poncet bemerkte am 17. Oktober bei einer Besprechung mit Adenauer, wenn es sich um Vertragstruppen handle, könnten die Russen das als Provokation auffassen. Vgl. „Aufzeichnung Hallsteins der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 17. Oktober 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 555. Ebenfalls: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 263.

956 „Draft Instruction From the Three Foreign Ministers to the Allied High Commission“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1199.

Neu war auch, dass die Alliierten das uneingeschränkte Recht forderten, die Zahl ihrer Truppen zu erhöhen.⁹⁵⁷ Dieses Recht zu einseitig beschlossenem Truppenauf- oder -abbau betraf vor allem die Vereinigten Staaten und Großbritannien, da Frankreich, nach Inkrafttreten der EVG, die Verteilung der europäischen Truppen gemäß Artikel 77 des EVG-Vertrages dem Kommissariat der Gemeinschaft hätte übertragen müssen.⁹⁵⁸

Nachdem Grewe sich zunächst im Blick auf den Truppenstatus so starr gezeigt hatte, gab die deutsche Delegation nach Beginn der zweiten Verhandlungsphase zum Erstaunen McCloys relativ schnell nach: „We are not yet clear as to reasons apparent shift away from position previously taken by Chancellor.“⁹⁵⁹ Erst im Laufe der weiteren Verhandlungen wurde klar, dass das deutsche Einlenken zwar zu einer Annäherung, aber noch lange nicht zu einer Einigung geführt hatte!

Die deutsche Delegation schlug nämlich einen Kompromiss vor, der den Alliierten sehr entgegenkam und auf den man sich relativ schnell einigte: Wenn schon an der Grundlage der Stationierung nicht zu röhren war, sollte vertraglich festgelegt werden, dass es Aufgabe der alliierten Streitkräfte in der Bundesrepublik sei, die Verteidigung der freien Welt, also auch der Bundesrepublik und Berlins, zu übernehmen (Generalvertrag, Artikel 4, Absatz 1).⁹⁶⁰

McCloy vermutete, der Bundeskanzler wolle auf keinen Fall die Position der alliierten Truppen untergraben, da darunter auch die Verteidigung der Bundesrepublik leiden würde.⁹⁶¹ Ferner mutmaßte er, die Formulierung, der Zweck der Stationierung sei die Verteidigung der freien Welt, sollte auch die Möglichkeit der Alliierten den Notstand zu erklären, einschränken.⁹⁶²

957 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 263.

958 Ebd., S. 265.

959 Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1560.

960 Dieser Vorschlag wurde von Hallstein im Hauptausschuss vom 18. Oktober vorgebracht: Vgl. Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1558. Die endgültige Klausel im Generalvertrag lautete: „Die Aufgabe der von den Drei Mächten im Bundesgebiet stationierten Streitkräfte wird die Verteidigung der freien Welt sein, zu der die Bundesrepublik und Berlin gehören.“ in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 31.

961 Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1560.

962 Ebd.

All diese Argumente spielten auf deutscher Seite sicherlich eine gewisse Rolle, doch wie aus Grewes Notizen beim Instruktionsausschuss hervorgeht, waren vor allem juristische Betrachtungen ausschlaggebend:⁹⁶³ Da es den Alliierten nicht gelingen würde, einen neuen Vertrag mit der UdSSR abzuschließen und sie sich deshalb weigerten, von ihrem bestehenden Rechtsanspruch abzurücken, konnte man zumindest versuchen, die Zielsetzung der Stationierung ausdrücklich zu verändern und somit den Unterschied zur vorherigen Besatzung herauszuarbeiten. Laut Artikel 2 des Besetzungsstatuts dienten die vorbehaltenen Rechte der Alliierten der Durchsetzung der Siegerziele. Wenn also vertraglich festgelegt würde, dass der Zweck der Stationierung nicht mehr das ursprünglich formulierte Besatzungsziel sei, so würde damit aus deutscher Sicht indirekt auch klargestellt, dass es sich nicht mehr um Besatzungstruppen handeln könne. Der deutsche Vorschlag lautete deshalb :

„Dieser Vertrag berührt nicht das Recht, welches die Drei Mächte gegenwärtig auf Grund von internationalen Vereinbarungen haben, bewaffnete Streitkräfte in Deutschland zu stationieren. Diese Streitkräfte haben die Aufgabe, die freie Welt zu verteidigen, der die Bundesrepublik und Berlin zugehören.“⁹⁶⁴

Samuel Reber äußerte am 18. Oktober im Hauptausschuss Bedenken gegen diese Formulierung: Das Ziel der damit gemeinten internationalen Vereinbarungen sei nicht die Verteidigung der freien Welt gewesen, sondern die Besetzung Deutschlands.⁹⁶⁵

Greve selbst wies zwar im Instruktionsausschuss intern darauf hin, dass der deutsche Vorschlag juristisch nicht ganz schlüssig sei, da die Truppen letztlich aufgrund der Obersten Gewalt stationiert, dann aber als Sicherheitstruppen betrachtet würden. Er räumte ein, dass Reber „mit Recht

963 Vgl. Instruktionsausschuss, Zwischenentwurf Generalvertrag mit Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln und handschriftlichen Notizen Grewes, ohne Datum, [vermutlich Mitte Oktober 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

964 „Synoptische Gegenüberstellung des alliierten und des deutschen Entwurfes“, 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Ebenfalls abgedruckt in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 13, S. 520-525.

965 Vgl. „Kurze Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses“, 18. Oktober 1951, S. 11, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

darauf hingewiesen“ habe, dass der deutsche Vorschlag insofern „eine leerlaufende Klausel“ schaffe.⁹⁶⁶

Doch da sich ein Kompromiss mit der Alliierten Hohen Kommission abzeichnete, beließ man es pragmatisch bei dieser Lösung. In den Kommentaren des Instruktionsausschusses hieß es:

„Diese Zweckbestimmung muss klar von der Rechtsgrundlage der Truppenstationierung geschieden werden, weil die interalliierten Vereinbarungen von 1945 den Besatzungstruppen eine solche Verteidigungsaufgabe nicht (jedenfalls nicht ausdrücklich) übertragen haben. [...] Aus diesem Absatz soll und muss jedenfalls klar hervorgehen, dass es in Westdeutschland künftig keinerlei Besatzungstruppen mehr geben wird.“⁹⁶⁷

Diesem neuen Konzept alliierter „Sicherheitstruppen“ wurde auch dadurch Rechnung getragen, dass die Bundesrepublik nun hinsichtlich der Stationierung konsultiert werden sollte, „soweit die militärische Lage es erlaub[e]“. Grewe versuchte Ende Oktober eine zeitliche Komponente einzufügen, indem er als Wortlaut empfahl, die Bundesregierung solle „so schnell wie möglich konsultiert werden“.⁹⁶⁸ Dieser Vorschlag fand jedoch wenig Anklang und ist in der Fassung des Generalvertrags vom Mai 1952 nicht enthalten.⁹⁶⁹

Im Gegenzug zum alliierten Verzicht auf Besatzungstruppen erklärten sich die Deutschen bereit, zur Kenntnis zu nehmen, dass die alliierten Truppen aufgrund bestehender Rechte in Deutschland stationiert seien. Die bestehenden Rechte sollten jedoch gemäß der deutschen Auffassung hinsichtlich der Frage der Obersten Gewalt nicht näher genannt werden, um eine ausdrückliche Anerkennung der Berliner Erklärung von 1945 zu vermeiden. Adenauer unterstrich den Hohen Kommissaren gegenüber, die bestehenden Rechte benötige man nur als Rechtfertigung gegenüber der

966 Grewe, „Vermerk zum alliierten Vorbehalt betreffend die Stationierung von Truppen in Deutschland“, 19. Oktober 1951, S. 1, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 14.

967 Vgl. Instruktionsausschuss, Zwischenentwurf Generalvertrag mit Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln und handschriftlichen Notizen Grewes, ohne Datum, [dem Inhalt nach Mitte Oktober 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. Dementsprechend äußerte sich Hallstein z.B. im Hauptausschuss: „Kurze Niederschrift über die 3. Besprechung des Hauptausschusses am 24. Oktober 1951“, S. 6, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

968 „Artikel 3“, ohne Datum, Änderungsvorschlag von Grewe handschriftlich hinzugefügt, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

969 Vgl. Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 30f.

Sowjetunion, nicht aber gegenüber der Bundesrepublik, die nun zum Partner der Westmächte werden sollte. Getreu ihrer politischen Linie, war die deutsche Delegation dann auch bis November 1951 nicht zu einer Anerkennung der bestehenden Rechte zu bewegen.⁹⁷⁰

Man einigte sich darauf, dass die Bundesrepublik „sich jeder Maßnahme enthalten [werde], welche diese Rechte beeinträchtig[e]“ und mit den Drei Mächten zusammenwirken werde, „um ihnen die Ausübung dieser Rechte zu erleichtern“ (Artikel 2, Absatz 2 des Generalvertrags).⁹⁷¹ Adenauer fasste die deutsche Haltung griffig als „Mitarbeit bei der Ausübung dieser Rechte aber ohne ihre Anerkennung“ zusammen,⁹⁷² und es gelang der deutschen Delegation sogar noch, den aktiven Terminus „Mitarbeit“ in die passive Formulierung, „sich jeder Maßnahme enthalten“, umzuwandeln, um jeden Eindruck einer Anerkennung zu vermeiden.

Wie bereits bei der Frage der Souveränität und Obersten Gewalt wurde mit diesen komplizierten Formulierungen der Anschein eines Kompromisses erweckt. De facto hatte man es jedoch vermieden, sich ausdrücklich auf eine Rechtsgrundlage für die Stationierung zu einigen. Damit blieb eine große politische Interpretationsmarge bestehen, die unverzüglich von allen genutzt wurde.

Noch bis 1989 beschäftigte sich Grewe in Debatten und Schriften mit der Auslegung von Artikel 4 des Generalvertrags: Als im Frühjahr 1989 eine Diskussion über die Notwendigkeit und Angemessenheit der Stationierung alliierter Truppen in der Bundesrepublik entbrannte, betonte Grewe, im Einklang mit seiner früheren Argumentationslinie, die alliierten Truppen seien „hier als Verbündete zur Wahrnehmung gemeinsamer Sicherheitsinteressen“ und verwies erneut auf den 35 Jahre zurückliegenden Generalvertrag.⁹⁷³

970 „Report by the Allied High Commission for Germany to the Foreign Ministers“, 17. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1587. Ebenfalls: Grewe, „Die Bonner Verträge von 1952“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 53.

971 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 30.

972 „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 8. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 19, S. 568.

973 Grewe, „Wie souverän ist die Bundesrepublik?“, Vortragsmanuskript für Stud[ien]K[olleg] Pol[itik] u[nd] V[ölker]R[echt], 2. März 1989, S. 2, in: MPIER, NL 7:1:9:3. [Hervorhebung im Originaltext].

2.3.5.5.1.4.2 Truppenvertrag

Der „Truppenvertrag“, der „Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland“, der gleichzeitig mit dem Generalvertrag unterzeichnet werden sollte, war ein äußerst umfangreiches Dokument.⁹⁷⁴ Grewe hatte also den Ansatz der Alliierten richtig eingeschätzt, als er den die Truppen betreffenden Teil in seinem Bürgenstock-Entwurf mit diplomatischem Fingerspitzengefühl in einen „besonderen Vertrag“ verschoben hatte. Bis Ende Mai 1952 fanden 39 Sitzungen des mit diesem Vertrag beschäftigten Unterausschusses statt, der seinerseits Arbeitsgruppen mit der Detailarbeit beauftragte.⁹⁷⁵

Obwohl der Truppenvertrag die konkreten Aspekte der Truppenstationierung (wie z.B. die Gerichtsbarkeit für Truppenangehörige, Versorgung und Verwaltung der Truppen, Steuern, Manöver und Übungen, Tragen von Waffen, Liegenschaften, das Verkehrswesen und die Kraftfahrzeugsteuer, und sogar die Jagd und Fischerei)⁹⁷⁶ regeln sollte, sah Grewe ihn dennoch auch grundsatzpolitisch als wichtig an, da die Vorverhandlungen gezeigt hatten, dass sich durch geschickte Verhandlungsführung aus ihm grundsätzliche Rechte für die Bundesrepublik herleiten ließen.

Daher hätte die deutsche Delegation als Ausgangsdokument am liebsten das NATO-Truppenstatut vom 19. Juni 1951 mit leichten Änderungen übernommen. Dies hätte eine größere Gleichberechtigung der Bundesrepublik symbolisiert und wäre auch im Hinblick auf eine spätere NATO-Integration der Bundesrepublik günstig gewesen.⁹⁷⁷ Jedoch aus Rücksicht

974 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 53-126. Zu den Detailfragen des Truppenvertrags, siehe: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 145-162.

975 Vgl. Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 106. Für die Detailfragen des Truppenvertrags wurden zwei an den Pariser Verhandlungen über die EVG beteiligte Spezialisten herangezogen: Herr von Grolman und Herr de Maizière. Vgl. „Ressortbesprechung“, 13. Oktober 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 538.

976 Dieses Thema ging bis hinauf zu Adenauer und den Hohen Kommissaren: „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 9. April 1952“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 2, S. 62ff.

977 „Während das NATO-Truppenabkommen eine sorgfältige Interessensabwägung zwischen gleichberechtigten Partnern vornimmt, lässt der alliierte Entwurf den Grundsatz der Gegenseitigkeit weitgehend vermissen.“ in: „Kurze Niederschrift über eine Besprechung des Beratenden Ausschusses am 5. November 1951“, S. 1f., in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. Man hoffte, dass die Frage der Stationierung eines kanadischen Kontingents in der britischen Zone einen Präze-

auf die französische Delegation, der man durch die NATO-Frage nicht zu nahe treten wollte, erteilte Hallstein dem Unterausschuss, der über das Truppenstatut verhandelte, Anfang November Weisung, sich „nur auf die Grundsätze [zu berufen], die in Verträgen über die Stationierung der Truppen eines Staates auf dem Gebiet eines anderen Staates entwickelt worden sind“.⁹⁷⁸

Doch trotz dieses behutsamen Vorgehens deutscherseits, zogen die Alliierten es vor, einen gänzlich neuen Vertrag auszuhandeln, der adäquate Lösungen für die große Zahl ausländischer Truppen in der Bundesrepublik, ihre exponierte Lage an der Grenze zum Ostblock, und die unüberschaubare Dauer der Truppenstationierung bieten sollte.⁹⁷⁹

Für die deutsche Delegation bedeutete dies insofern einen Rückschlag, als zugleich in Paris ein EVG-Truppenstatut ausgehandelt wurde, das „von dem Grundsatz der Gleichberechtigung getragen“ wurde und für die Bundesrepublik günstiger war.⁹⁸⁰ Dieses parallele EVG-Truppenstatut sollte noch zu erheblichen Schwierigkeiten zwischen der deutschen und der französischen Delegation führen: Aus deutscher Perspektive hatte die EVG-Regelung Vorrang. Frankreich sollte deshalb seine Truppen aufgrund der im EVG-Truppenstatut ausgehandelten Bestimmungen stationieren.⁹⁸¹ Da jedoch schnell deutlich wurde, dass das EVG-Statut für Frankreich weniger günstig war, als der Truppenvertrag mit den Drei Westmächten, erklärte die französische Delegation selbstverständlich, sie könne keine schlechteren Bedingungen akzeptieren als ihre beiden Partner.

denzfall liefern würde. So kam es Anfang November in dieser Frage zu heftigen Diskussionen zwischen dem Kanzler und der Hohen Kommission, insbesondere Kirkpatrick: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 19 und 20, insbes. S. 568f. und S. 573.

978 „Kurze Niederschrift über eine Besprechung des Beratenden Ausschusses am 5. November 1951“, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

979 Vgl. „Kurze Niederschrift über die erste Besprechung des Unterausschusses für den Truppenvertrag am 30. Oktober 1951“, in: AAPD, 1951, S. 579. Ebenfalls: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 266.

980 „Kurze Niederschrift über eine Besprechung des Beratenden Ausschusses am 5. November 1951“, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

981 Ebd., S. 3. Ebenfalls: „Kurze Niederschrift über die 3. Besprechung des Hauptausschusses am 24. Oktober 1951“, S. 9, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53. Siehe auch: „Kurze Niederschrift über die erste Besprechung des Unterausschusses für den Truppenvertrag am 30. Oktober 1951“, in: AAPD, 1951, S. 577.

Noch am 30. April gab Armand Bérard

„der sehr ernsthaften Besorgnis der französischen Verhandlungsdelegation über den von Professor Grewe am 30. April vorgetragenen Vorschlag Ausdruck, nach dem der Truppenvertrag auf Streitkräfte der Drei Mächte oder einer anderen Macht, die Teile der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft sind, keine Anwendung finden soll. [...] Der neue deutsche Vorschlag werde für die französische Öffentlichkeit keinesfalls annehmbar sein.“⁹⁸²

Gewährte man aber Frankreich eine Ausnahmeregelung gegenüber dem EVG-Statut, so ging das Prinzip der Gleichberechtigung innerhalb der EVG verloren.⁹⁸³ Man einigte sich schließlich am Vortag der Unterzeichnung der Verträge auf eine zeitlich begrenzte Übergangsregelung.⁹⁸⁴

Besonders schwierige Fragen im Truppenvertrag betrafen die Zuständigkeit der Gerichte für die alliierten Truppen, für deutsche Staatsangehörige im Falle eines Konfliktes mit den alliierten Streitkräften und für Familienangehörige alliierter Soldaten.⁹⁸⁵ Ein weiteres Problem war die Behandlung deutscher Dienstgruppen, die für die Alliierten paramilitärische Aufgaben übernahmen und in absehbarer Zeit für die deutsche Armee gebraucht würden.⁹⁸⁶ Problematisch waren auch die Versorgung

982 „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 1. Mai 1952“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 2, S. 154. Vgl. den Text von Grewes Vorschlag in: „Aufzeichnung des Delegationsleiters Grewe“, 30. April 1952, in: *AAPD, 1952*, S. 334.

983 Vgl. Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 243.

984 Vgl. die erbitterten Auseinandersetzungen Adenauers mit den Hohen Kommissaren gegen Ende der Verhandlungen zu diesem Thema: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 2, S. 287, S. 349, S. 355f.

985 „Kurze Niederschrift über eine Besprechung des Beratenden Ausschusses am 5. November 1951“, S. 1, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. Ebenfalls: „Kurze Niederschrift über die 5. Besprechung des Hauptausschusses am 5. Januar 1952“, S. 9f, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53. Siehe auch: „Kurze Niederschrift über die 6. Besprechung des Hauptausschusses am 12. Januar 1952“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53. Vgl. auch: „Memorandum of Conversation, Prepared in the Bureau of German Affairs“, 11. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1217f. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 98.

986 „Herr Reber berichtet, dass in dieser Unterhaltung der Bundeskanzler Schwierigkeiten vor allem in dreifacher Hinsicht gesehen habe: die Verwendung der Dienstgruppen für militärische Zwecke, die Unmöglichkeit, die Mitglieder der Dienstgruppen von einer künftigen Wehrpflicht zu befreien oder ihnen bei freiwilliger Meldung Hindernisse in den Weg zu legen und schliesslich ihre höhere Entlohnung im Vergleich zu den Mitgliedern der europäischen Streitkräfte.“ in: „Kurze Niederschrift über die 5. Besprechung des Hauptausschusses am 5. Ja-

der alliierten Truppen, sowie die Stellung der Truppen von Staaten, die keine Unterzeichnerstaaten des Truppenvertrags waren.⁹⁸⁷ Dabei spielten stets die finanziellen Aspekte eine Schlüsselrolle, da insbesondere mit der Versorgung der Truppen eine beachtliche finanzielle Bürde auf Deutschland zukam, die zum Teil auch in infrastrukturellen Sachleistungen bestand.

2.3.5.5.1.5 Notstandsklausel

Mit dem Status der Truppen eng verbunden war die Frage des Notstands, die wiederum die Frage der Souveränität aufwarf. Die bereits in den Vorverhandlungen stark umstrittene „Notstandsklausel“ war aufgrund ihrer politischen und juristischen Implikationen eine der kontroversesten Klauseln des Generalvertrages, über die bis Mai 1952 hart verhandelt wurde.

Da sich in den Vorverhandlungen herausgestellt hatte, dass die Alliierten nicht auf eine Notstandsklausel verzichten würden – Grewe selbst hatte eine Notstandsklausel im Bürgenstock-Entwurf vorgesehen – ging es zunächst um eine Frage der Definition: In welchen Fällen sollte die Notstandsklausel greifen? Betrachtete man als Notstand nur den Fall einer militärischen Bedrohung von außen, oder auch innere Unruhen, oder gar undemokratische Entwicklungen in der Bundesrepublik?

Die Auffassung der Alliierten vom Notstand war alles andere als monolithisch. Selbst bei den Deutschland-Spezialisten der einzelnen alliierten Länder gab es sehr unterschiedliche Standpunkte, wie sich am Beispiel der Diskussion in den Vereinigten Staaten kurz vor der Außenministerkonferenz vom 10.-14. September 1951 nachweisen lässt.

Byroade schlug vor, den Notstand auf Bedrohungen von außen zu beschränken und im Falle eines inneren Notstandes der Bundesregierung

nuar 1952“, S. 6, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53 [Hervorhebungen im Original]. Ebenfalls: „Kurze Niederschrift über die 4. Besprechung des Hauptausschusses am 17. Dezember 1951“, in: AAPD, 1951, S. 675. Das Problem zog sich noch länger durch die Verhandlungen, bis hinauf zur Ebene des Bundeskanzlers und der Hohen Kommissare. Vgl. „Verlaufsprotokoll der Sitzung am 9. April“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 2, S. 60ff.

987 „Kurze Niederschrift über die 7. Besprechung des Hauptausschusses am 19. Januar 1952“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

die Option zuzugestehen, die Alliierten um Hilfe zu bitten.⁹⁸⁸ Die Vorbehaltsrechte wollte er auf Notstand und Wiedervereinigung beschränken, da er alles, was darüber hinaus ging, als ernste Verletzung der deutschen Souveränität sah,⁹⁸⁹ die nur die Stellung der deutschen Regierung, die schließlich die Verträge unterzeichnen müsse, untergraben würde und rechtsextreme Tendenzen in der Bundesrepublik verstärken würde.⁹⁹⁰ War man zu strikt und weigerte sich, die Bundesrepublik als gleichberechtigt anzuerkennen, so würde man sie nicht davon überzeugen können, zur gemeinsamen Verteidigung beizutragen und würde riskieren, ganz Deutschland zu verlieren: „We cannot expect the Germans to be enthusiastic members of our club if we retain a ‚safety first‘ attitude which would continue to be a form of control over their domestic development.“⁹⁹¹

McCloy hingegen, der das Wiederaufkeimen des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Tag für Tag direkt von Bonn aus beobachtete, und der nach wie vor der Demokratie in der Bundesrepublik nur mäßig vertraute,⁹⁹² trat für eine einseitige Notstandserklärung der Alliierten ohne vertragliche Abmachung mit den Deutschen ein. Hierdurch erhoffte er sich, dass die Westalliierten im Ernstfall unverzüglich würden handeln können, statt sich auf langwierige Besprechungen mit den Deutschen einzulassen zu müssen. Er fand auch Achesons Vorschlag, den Notstand mit der Sicherheit der alliierten Truppen zu verknüpfen, zu eng gegriffen. Seiner Meinung nach würde eine weiter gefasste Klausel mit dem Ziel der Unterstützung der demokratischen Ordnung auch die deutsche Zivilcourage fördern und dazu beitragen, die Angst anderer europäischer Länder vor einem

988 Memorandum von Byroade für Acheson, 3. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S1193f.

989 Ebd.

990 So äußerte sich auch Acheson bereits am 6. Juli 1951 gegenüber McCloy: „Requiring Ger Govt to sign contractual arrangements subjecting Ger to outright control to insure democracy would expose Fed Govt to attacks from extremist groups which wld additionally endanger Ger acceptance of contractual arrangements and wld weaken effectiveness of Ger Govt.“ in: Telegramm von Acheson an McCloy, 6. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1486f [Abkürzungen im Originaltext].

991 Memorandum von Byroade für Acheson, 3. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S1195. Ähnliche Äußerungen finden sich auch bereits früher: Vgl. Telegramm von Byroade an McCloy, 17. Juli 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1491.

992 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 885.

Wiedereraufkeimen rechtsextremer Tendenzen in Deutschland zu bekämpfen.⁹⁹³

Die alliierten Delegationen waren sich aber einig darin, dass das Notstandsrecht aus ihrem Recht, für die Sicherheit ihrer Truppen zu sorgen, abgeleitet werden müsse. Wie auch Grewe hervor hob, konnte man den Alliierten, wenn sie das Recht hatten, in Deutschland Truppen zu stationieren, nicht das Recht absprechen, diese Truppen zu schützen – umso mehr, als im traditionellen Völkerrecht jeder Militärbefehlshaber die erforderlichen Notmaßnahmen zum Schutz seiner Truppen ergreifen durfte.

Die Bestrebungen der deutschen Delegation (Adenauer und Hallstein befassten sich selbst immer wieder mit dieser Kernfrage, und Grewe sprach die juristischen Aspekte besonders mit Hermann Mosler, Erich Kaufmann und Carl Friedrich Ophüls ab) konzentrierten sich nunmehr darauf, Zweck und Dauer des Notstandes so eng wie möglich zu definieren.⁹⁹⁴ Grewe hoffte, die Alliierten auf eine Definition der „Sicherheit“ der Truppen festlegen zu können und somit klar zu umreißen, wann das Notstandsrecht gelten sollte. Das hätte es auch ermöglicht, „in der öffentlichen Erörterung die These zu vertreten, dass es sich hier um eine Art Notwehrrecht der alliierten Truppen hand[le].“⁹⁹⁵

Doch die Westmächte sträubten sich dagegen, dass die Erklärung des Notstands von den jeweiligen politischen Ereignissen abhängig gemacht werden sollte und machten geltend, dass im Notstand Handlungsfreiheit und Reaktivität gefragt seien, was nicht mit allzu strikten Definitionen kompatibel sei.⁹⁹⁶

Wie bei sämtlichen Verhandlungspunkten tauchte auch hier das altbekannte Leitmotiv der deutschen Delegation auf, jede auch nur indirekte Anerkennung der Obersten Gewalt zu vermeiden. Grewe lag, wie bei der Frage der Truppenstationierung, sehr daran, auch für das Notstandsrecht die bereits erwähnte Formel „Die Drei Mächte erhalten ihre bestehenden Rechte [...] aufrecht“ zu vermeiden und war auch hier stolz, dass sein

993 Telegramm von McCloy an Acheson, 18. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1175ff. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 93f.

994 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 483.

995 Grewe, „Bemerkungen zu der Erklärung des Vorsitzenden der AHK, Monsieur François-Poncet, am 24. September 1951“, S. 3, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

996 Acheson, *Present at the Creation*, S. 585.

Vorschlag in die Endfassung vom Mai 1952 überging.⁹⁹⁷ Adenauer erklärte seinerseits gegenüber den Hohen Kommissaren, die Sicherheit der alliierten Truppen bedürfe keiner Obersten Gewalt mehr, da die Bundesrepublik und die Alliierten nunmehr Bundesgenossen seien.⁹⁹⁸ Die deutsche Delegation versuchte zunächst auch, den Schutz der Truppen in den Truppenvertrag zu verschieben, wo er weniger Gewicht gehabt hätte,⁹⁹⁹ was ihr jedoch nicht gelang: Wie bereits in Artikel 7 des alliierten Entwurfs vom September 1951 vorgesehen, wurde ein Artikel zum Schutz der alliierten Streitkräfte in den Hauptvertrag aufgenommen (Artikel 5 des Generalvertrags).¹⁰⁰⁰

Aus Sicht der deutschen Delegation konnte man das Recht der Alliierten, den Notstand im Falle eines Angriffes von außen zu erklären, durchaus vertreten, da es sich hierbei zugleich um einen Schutz der Bundesrepublik vor Übergriffen der Sowjetunion und der Ostzone handelte. Auch im Rahmen der EVG war man schließlich dabei, einen Notstandsartikel für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf das EVG-Gebiet auszuhandeln, der für die Bundesrepublik allerdings viel vorteilhafter war, und auf den die deutsche Delegation – wie schon beim Truppenvertrag – auch gerne als Muster zurückgegriffen hätte.¹⁰⁰¹ Auf einen Entwurf Grewes hin, der vom Instruktionsausschuss noch leicht abgewandelt worden war, versuchte der Bundeskanzler zu argumentieren, eine Notstandsbefugnis der Drei Mächte erübrige sich, da man diese Frage nun innerhalb der EVG lösen könne. In Grewes Entwurf vom 28. September 1951 hieß es:

„Mit der Stellung eines gleichberechtigten Mitglieds der europäischen Gemeinschaft ist weiterhin auch die von Ihnen vorgesehene Befugnis der drei alliierten Mächte, den Ausnahmezustand in Deutschland zu proklamieren, unvereinbar. Die Erörterung dieser Frage ist dadurch in ein völlig neues Licht gerückt worden, dass in Paris im Rahmen der Verhandlungen über die Errichtung der europäischen Verteidigungsgemeinschaft eine Klausel vorgesehen ist, die dem Rate der europäischen Verteidigungsgemeinschaft die Befugnis verleiht, unter bestimmten Voraussetzungen die im Ausnahmezustand üblichen Maßnahmen zu ergreifen. Mit der Annahme einer solchen Klausel dürfte

997 Vgl. Artikel 5, Absatz 1, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 30.

998 „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 1. Oktober 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 393.

999 „Kurze Niederschrift über die 3. Besprechung des Hauptausschusses am 24. Oktober 1951“, S. 7, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

1000 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 32.

1001 Vgl. Pariser Entwurf des Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, Artikel 77, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 15.

auch das Bedürfnis für die Beibehaltung einer alliierten Ausnahmebefugnis hinfällig werden.“¹⁰⁰²

Die Alliierten ließen sich jedoch hierauf nicht ein. Da das deutsche Verlangen nach Sicherheit unverändert stark war, gab die deutsche Seite verhältnismäßig schnell nach.

Sehr viel problematischer war das Eingreifen in einer Situation innerer Unruhen. Diese verschwommene Formulierung konnte so weit ausgelegt werden, dass dies im Extremfall einer Einmischung in die deutsche Innenpolitik hätte gleichkommen können.

Die Alliierten hoben immer wieder hervor, dass die Aussage, der Zweck der Stationierung sei die Verteidigung der freien Welt, nicht etwa gleichzusetzen sei mit einem Verbot, diese Truppen auch bei anderen Notfällen als einem Angriff von außen einzusetzen.¹⁰⁰³

In ihrem ersten Entwurf vom 24. September 1951 behielten sich die Alliierten Prärogative vor, die sich mit der deutschen Zielvorstellung von Souveränität nicht vereinbaren ließen: Sie sollten den Notstand erklären können, „[f]alls die Sicherheit der Streitkräfte der Drei Mächte in Deutschland für ernstlich gefährdet angesehen wird, infolge einer schweren Störung der öffentlichen oder verfassungsmäßigen Ordnung [...]“¹⁰⁰⁴ Diese Klausel musste in Verbindung mit der in der Präambel des alliierten Entwurfs zum Ausdruck gebrachten Voraussetzung, dass die Bundesrepublik ein demokratischer, die Menschenrechte respektierender Staat mit „freie[n] und verantwortliche[n] politische[n] Institutionen“ bleiben würde, gesehen werden. Mosler wies bereits am 2. Oktober darauf hin, „dass es den Alliierten offensichtlich entscheidend auf eine Interventions-

1002 Grewe, „Entwurf für Bundeskanzler (unvollendet)“, 28. September 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56. Dass der Bundeskanzler sich dieses Entwurfs bediente, geht aus seinem Gespräch mit den Hohen Kommissaren am 25. Oktober 1951 hervor, bei dem auch die Weigerung der Alliierten zur Sprache kam, sich mit der EVG-Klausel zu begnügen: „Aufzeichnung Hallsteins der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 25. Oktober 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 560.

1003 Vgl. Telegramm von Acheson an McCloy, 24. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1563.

1004 „Vertrag über die allgemeinen Beziehungen mit der Bundesrepublik“, 24. September 1951, Artikel 7, Abs. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Siehe auch: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 482.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

befugnis für den Fall einer Gefährdung der demokratischen Ordnung in Deutschland ankomme“.¹⁰⁰⁵

Diese Sorge, die besonders bei der Außenministerkonferenz vom September 1951 zum Ausdruck kam, beschrieb Acheson im Nachhinein so: „As they [my colleagues] saw it, the threat came not only from the East but from resurgent fascism within Germany.“¹⁰⁰⁶ Acheson setzte sich in Washington mit seiner etwas moderateren Haltung durch: „There would be included in the Preamble of the ‚Agreement‘ a statement that the contractual arrangement was premised on maintenance of constitutional order.“¹⁰⁰⁷ Beim Außenministertreffen gab Schuman die anfänglich von französischer Seite vorgeschlagene Klausel zur Aufrechterhaltung der Demokratie in Deutschland auf. Ursprünglich lautete der französische Vorschlag, die Bundesrepublik solle sich vertraglich verpflichten, eine demokratische und föderalistische Regierungsform zu wahren und die Menschenrechte zu respektieren.¹⁰⁰⁸ Falls diese Klausel von deutscher Seite nicht eingehalten würde, sollten die Alliierten das Schiedsgericht anrufen können. Die britische und amerikanische Hohe Kommission zogen es ihrerseits vor, diese demokratischen Prinzipien in der Präambel des Vertrages zu erwähnen,¹⁰⁰⁹ um nicht so sehr den Eindruck einer Bevormundung und Einmischung der Alliierten in deutsche verfassungsrechtliche Fragen zu erwecken. Sollte eine ernste Bedrohung der demokratischen Ordnung vorliegen, so könnte man sich stets noch auf die Notstandsregelung berufen.¹⁰¹⁰ Letztere Auffassung setzte sich schließlich

1005 Besprechung des Instruktionsausschusses, 2. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56. Siehe auch: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 478.

1006 Acheson, *Present at the Creation*, S. 556.

1007 „Draft agreement on General Relations with the Federal Republic“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1273.

1008 „Leiter der Unterabteilung Zentraleuropa im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Sauvagnargues, Aufzeichnung, 25. September 1951“, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 111. Ebenfalls: „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1505. Siehe auch: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 256.

1009 „Report of the Allied High Commission for Germany Concerning the Establishment of a New Relationship Between the Allied Powers and Germany“, 9. August 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1505.

1010 Ebd.

durch und kam somit der in der zweiten Fassung des Bürgenstock-Entwurfes enthaltenen Klausel zur Aufrechterhaltung der freiheitlich-demokratischen Ordnung in der Bundesrepublik als gemeinsamem Ziel der vertragschließenden Mächte erheblich näher.

Der bedeutendste Unterschied zwischen den Vorstellungen der deutschen Delegation und denjenigen ihrer Verhandlungspartner lag in der Interpretation des Wortlauts „Störung der [...] verfassungsmäßigen Ordnung oder einer ernsthaft drohenden Störung“. Extrem interpretiert hätte diese Klausel besagen können, dass die Alliierten das Recht hatten, bei jeder ihnen missliebigen innenpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik, wie beispielsweise einem unerwünschten Wahlergebnis, einzuschreiten.

Diese Formulierung wurde im Verlaufe der Verhandlungen präzisiert, da die deutsche Delegation immer wieder betonte, es dürfe nicht der Eindruck von Unmündigkeit der Bundesrepublik entstehen. Grewe hob bereits am 2. Oktober hervor,

„dass man bisher von deutscher Seite gerade bestrebt gewesen sei, eine ausdrückliche Verknüpfung der Ausnahmebefugnisse mit dem Problem der demokratischen Ordnung zu vermeiden. Der bisherige Grundgedanke sei gerade gewesen, die Ausnahmebefugnis des fatalen Beigeschmacks einer Verfassungsintervention zu entkleiden und sie auf einen rein militärischen Tatbestand zu reduzieren.“¹⁰¹¹

Am 15. November, nur wenige Tage vor der Außenministerkonferenz, hatte man noch keine genaue Übereinkunft für den Notstand erzielt.¹⁰¹² Bis zum 22. November 1951 einigte man sich schließlich auf den Wortlaut „umstürzlerische Störung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ und „schwere Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“.¹⁰¹³

Grewe gelang es immerhin auch, das Recht der Alliierten, den Notstand auszurufen, auf Situationen zu begrenzen, in denen die Bundesrepublik

1011 Besprechung des Instruktionsausschusses, 2. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

1012 Vgl. „Teegespräch“ vom 15. November: Küsters, Adenauer. *Teegespräche 1950-1954*, S. 168f. Ebenfalls: „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 14. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 574.

1013 „Generalvertrag (Entwurf)“, 22. November 1951, in: AAPD, 1951, S. 639. Diese Formulierung ging auf einen deutschen Vorschlag vom 7. November 1951 zurück: „Erläuterungen zum deutschen Entwurf vom 7. November 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 55.

selbst und die EVG nicht imstande waren, die Ordnung wieder herzustellen.¹⁰¹⁴ Er hob hervor, ein solcher Fall sei äußerst unwahrscheinlich, da die Bundesrepublik das Recht habe, die EVG um Truppen anzusuchen, um die innere Ordnung wieder herzustellen (Artikel 12 des EVG-Vertrags).¹⁰¹⁵

Grewes Wunsch, dass die Bundesregierung vor und während des Notstandes so weit wie möglich konsultiert würde, der bereits im Bürgenstock-Entwurf zum Ausdruck gekommen war, wurde von den Alliierten immerhin schon in ihrem Entwurf vom 24. September berücksichtigt.¹⁰¹⁶

1014 Vgl. Grewes Änderungsvorschläge zu Artikel 4: „Artikel IV“, ohne Datum, S. 1, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 14. Dieser Änderungsvorschlag wurde von der deutschen Delegation immer wieder vorgetragen, wie aus einer Unterredung des Bundeskanzlers mit den Hohen Kommissaren am 16. Mai 1952 hervorgeht: „Besprechung Bundeskanzler-Hohe Kommissare“, 16. Mai 1952, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 15. Die deutschen Vorschläge gingen in Artikel 5, Absatz 2 des Generalvertrags über, der besagte: „Wenn die Bundesrepublik und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft außerstande sind, einer Lage Herr zu werden...“ in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 32. Siehe ebenfalls: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 483. Der Hinweis auf die EVG stammte ursprünglich von Prof. Ophüls, der unterstrich, dass angesichts der Ausarbeitung einer Notstandsklausel im Rahmen des EVG-Vertrags „das Bedürfnis nach einer Klausel über den Ausnahmezustand geschwächt“ würde. Vgl. „Niederschrift über eine Besprechung beim Herrn Staatssekretär Hallstein am 26. September 1951“, S. 3 in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

1015 „Artikel 12. § 1 Bei bestehenden oder drohenden Unruhen im europäischen Gebiet eines Mitgliedstaates wird diesem auf seinen Antrag vom Kommissariat der Teil seiner zu den Europäischen Verteidigungsstreitkräften beigesteuerten Kontingente zur Verfügung gestellt, der erforderlich ist, um der Lage zu begegnen; der Rat wird unterrichtet. Der Einsatz dieser Einheiten erfolgt nach den im Hoheitsgebiet des antragstellenden Mitgliedstaates geltenden Vorschriften. § 2 Falls Katastrophen oder Notstände eine sofortige Hilfe erforderlich machen, haben die zu wirksamem Einschreiten fähigen Einheiten der Europäischen Verteidigungsstreitkräfte, gleich welchen Ursprungs, ihre Mithilfe zur Verfügung zu stellen.“ in: „Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“, in: Gründungsverträge der Europäischen Union, <http://www.verfassungen.eu/eu/leiste-eu.htm>, letzter Zugriff am 3. Januar 2012.

1016 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 11. Siehe auch: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany, François-Poncet, to the German Federal Chancellor, Adenauer“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1531. Ebenfalls: „Besatzungsstatut und Deutschlandvertrag“, S. 2 in: ACDP, Nachlass Felix von Eckardt, 01–010–019/1. Adenauer hob das Recht auf Konsultation auch gegenüber Journalisten

Im endgültigen Text hieß es: „[...] nachdem sie die Bundesregierung im weitestmöglichen Ausmaß konsultiert haben [...]“¹⁰¹⁷

Diese unermüdlichen Bemühungen um Konsultation spiegelten sich auch im ständigen Bestreben Grewes wider, keine Formulierung zu akzeptieren, die das Recht, den Notstand zu erklären, eindeutig den Alliierten zugeordnet hätte. So hieß es in einem Entwurf der Alliierten zum Beispiel: „The Three Powers may proclaim a state of emergency [...] if they find that the security of the forces is endangered“.¹⁰¹⁸ Grewe änderte den Entwurf handschriftlich, und klammerte „they find that“ aus, so dass der Text nun lautete: „The Three Powers may proclaim a state of emergency [...] if the security of the forces is endangered“.¹⁰¹⁹ Obwohl dieser Änderungsvorschlag zunächst verworfen worden war, griffen die deutschen Verhandlungspartner ihn immer wieder auf, und noch am 16. Mai 1952 beschwerte sich Sam Reber, im neuesten deutschen Vorschlag (der auf Proteste aus den Koalitionsparteien zurückging) liege eine „Streichung der ausdrücklichen Erwähnung der Zuständigkeit der Drei Mächte, über das Vorliegen einer Notstandssituation zu entscheiden (,if they find that‘)“ vor.¹⁰²⁰

Greve hoffte, auf diesem Weg den Deutschen die Möglichkeit offenzuhalten, das Schiedsgericht einzuschalten, falls sie sich mit den Alliierten nicht einig wären, ob ein Notstand vorliege. Doch dies erwies sich als Illusion, da es aus alliierter Sicht von Anfang an außer Frage stand, dass eine Notstandserklärung von einer außenstehenden Instanz wie dem Schiedsgericht hinterfragt oder gar rückgängig gemacht werden könne.¹⁰²¹

hervor: „Teegespräch“ am 29. November 1951 in: Küsters, *Adenauer. Teege-spräche 1950-1954*, S. 168.

1017 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 32.

1018 „Draft Agreement on General Relations“, 13. November 1951, S. 3, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 55.

1019 Ebd. Bereits im alliierten Entwurf vom 19. Oktober war Grewe diese Formulierung aufgefallen, da er sie in seinem Exemplar unterstrichen hat: [Handschriftlich: Alliierter Entwurf], „Artikel IV“, 19. Oktober, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 14.

1020 „Besprechung Bundeskanzler-Hohe Kommissare“, 15. und 16. Mai 1952, S. 27, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 15.

1021 Telegramm von McCloy an Acheson, 10. November 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00 /11-1051, LM198, Reel 1.

Es gelang der deutschen Delegation schließlich immerhin, einen zeitlichen Sicherheitsmechanismus im Vertrag durchzusetzen.¹⁰²² Beim Treffen Adenauers und der drei Außenminister wurde beschlossen, dass die Bundesregierung sich an den Nordatlantikrat wenden und ihn bitten könnte, die Lage zu überprüfen, wenn nach dreißig Tagen einem Gesuch der Bundesregierung, den Notstand aufzuheben, nicht nachgekommen worden sei.¹⁰²³ Zuvor hatten Acheson und Eden einem besorgten Außenminister Schuman versichern müssen, diese Klausel gebe den Deutschen keinesfalls das Recht, der NATO beizutreten.¹⁰²⁴ Dieser Sicherheitsmechanismus wurde schließlich in Artikel 5, Absatz 6 des Generalvertrags festgelegt.¹⁰²⁵ Nicht gelungen war es der deutschen Delegation hingegen, sich mit ihrem Vorschlag durchzusetzen, der Nordatlantikrat solle feststellen, ob überhaupt „die Voraussetzungen des Notstandes im Augenblick seiner Erklärung gegeben“ seien.¹⁰²⁶

Die Notstandsklausel, die bereits 1951-52 für große Probleme gesorgt hatte, beschäftigte Deutsche und Alliierte auch noch nach Unterzeichnung des Vertragswerkes: „Mit den Alliierten gingen die Auseinandersetzungen [über das Notstandsrecht] bis zur Unterzeichnung der revidierten Fassung

1022 Grewe hatte schon mehrmals auf dieses Problem hingewiesen, so z.B. in seinen Änderungsvorschlägen für Artikel 4: „Artikel IV“, ohne Datum, S. 1f, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 14.

1023 Acheson, *Present at the Creation*, S. 585. Ebenfalls: Vgl. Einleitung, „Die Herrschaft der Besatzungsmächte“, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, 1951*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1951k/kap1_1/para2_2.html, letzter Zugriff am 4. August 2011. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 22. November 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00 /11-2251, LM198, Reel 1. Zu den vorhergegangenen Überlegungen auf alliierter Seite, siehe: Telegramm von McCloy an Acheson, 10. November 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00 /11-1051, LM198, Reel 1.

1024 Telegramm des Generaldirektors für politische und wirtschaftliche Angelegenheiten im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, de La Tournelle, an Diplomatische Vertretungen, 26. November 1951, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 119. Ebenfalls: „United States Delegation Minutes of the Tripartite Foreign Ministers Meeting at the Quai d'Orsay“, 21. November 1951, in: NARA, RG59, State Department, Conference Files, Box 14, CF 097.

1025 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 32f.

1026 „Erläuterungen zum deutschen Entwurf vom 7. November 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 55.

der Verträge in Paris im Oktober 1954 fort – und sollten selbst damit noch nicht zu Ende sein.“¹⁰²⁷

Auch die Schwierigkeiten, die Notstandsklausel im Bundestag zu ratifizieren, ahnte Grewe bereits voraus, als er im Oktober 1951 darauf hinwies, das Grundgesetz enthalte keinen Notstandsartikel wie Artikel 48 der Weimarer Verfassung, und die Verhängung des Notstandes sei „kein konstituiertes und positiviertes Hoheitsrecht der Bundesrepublik.“¹⁰²⁸ An genau diesem Argument entzündete sich die Debatte im Bundestag immer wieder aufs Neue, und es sollte in dieser Frage zu verschiedenen Zusammenstößen zwischen Grewe und Adolf Arndt kommen.¹⁰²⁹

Die Notstandsklausel war eine der Klauseln, die in der innerdeutschen Diskussion am meisten Protest hervorrief – zunächst aufgrund von Gerüchten, da der Kanzler den Bundestag nicht umfassend unterrichtete, und nach Unterzeichnung der Verträge aufgrund der Möglichkeit einer Einmischung der Alliierten in innerdeutsche Angelegenheiten. Selbst die Koalitionsparteien der CDU, die FDP und die Deutsche Partei (DP), sowie manche Mitglieder der CDU selbst, erhoben noch vor Unterzeichnung des Vertrags so starke Bedenken gegen die Notstandsklausel,¹⁰³⁰ dass Hall-

1027 Grewe *Rückblenden*, S. 143.

¹⁰²⁷ Grewe, Nachbericht, S. 1.

¹⁰²⁸ Grewe, „Zur Frage der Einschränkung bzw. Aufhebung der ‚Obersten Gewalt‘“, Oktober 1951, S. 5, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 3. Ähnlich äußerte sich auch Professor Köttgen vom Bundesministerium des Inneren in einem Gutachten, das er Grewe bereits im Juli 1951 zukommen ließ: „Verfassungsrechtliche Grenzen der Notstandsvollmachten deutscher Stellen im Hinblick auf die subsidiäre Fortgeltung aus der restlichen obersten Gewalt abgeleiteter alliierter Befugnisse“. 30. Juli 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 15.

¹⁰²⁹ Zur Rolle Grewes bei der Bundestagsdebatte, siehe unten, S. 526ff.

1030 „First major public outburst came with publication of article in FDP press service to effect that the party despaired of the possibility of answering for present version of contracts‘ before the German people. In a press interview, DP joined FDP in criticizing contracts and there was increasing private CDU pressure against initialling contracts in present form.“ in: Telegramm von McCloy an Acheson, 2. Mai 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 7, Teil 1, S. 45. McCloy traf sogar Vertreter der Regierungskoalition, um mit ihnen über die schwierigsten Klauseln des Vertrags, vor allem die Notstandsklausel, zu sprechen. Vgl. Telegramm von McCloy an Acheson, 9. Mai 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 7, Teil 1, S. 55. Ebenfalls: Sondersitzung der Bundesregierung, 10. Mai 1952 in: Bundesarchiv, *Die Kabinetsprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_30/para3_8.html, letzter Zugriff am 9. Juli 2011 und 219. Kabinettsitzung, 13. Mai 1952 in: Bundesarchiv, *Die Kabinetsprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_30/para3_8.html, letzter Zugriff am 9. Juli 2011 und 219. Kabinettsitzung, 13. Mai 1952 in:

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

stein und Adenauer am 13. Mai 1952 versuchen mussten, eine Änderung zu erreichen.¹⁰³¹ Die endgültige Fassung des Verweises auf die EVG ging auf dieses Treffen zurück.

Wie Grewe rückblickend bemerkte, enthielt die Notstandsklausel „den meisten Zündstoff für den innenpolitischen Kampf um die Vertragsannahme“.¹⁰³²

2.3.5.5.1.6 Berlin und gesamtdeutsche Fragen

Laut Kommuniqué der Außenministerkonferenz vom September 1951 wollten sich die Alliierten Sonderrechte vorbehalten, die Berlin und Gesamtdeutschland betrafen – „einschließlich der künftigen Friedensregelung und der friedlichen Wiederherstellung der deutschen Einheit“.¹⁰³³ Dieser Vorbehalt fand bei der deutschen Delegation Zustimmung, da sich daraus eine für Deutschland positive Verpflichtung der Alliierten ableiten ließ.

2.3.5.5.1.6.1 Berlin

In der Frage der Vorbehaltstrechte der Alliierten für Berlin hatte sich bereits während der Vorverhandlungen abgezeichnet, dass man hier an die Grenzen dessen, was für die Alliierten überhaupt verhandelbar war, stieß.¹⁰³⁴ Da die Erfahrung der Luftbrücke erst wenige Jahre zurücklag und man sich deutscherseits gut daran erinnerte, wie schnell die Lage in Berlin umschlagen konnte, hatte sich Grewes Auffassung, dass es auch für die Bundesrepublik von Vorteil sei, wenn die Alliierten ihre Rechte und

bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_33/para3_1.htm, letzter Zugriff am 9. Juli 2011.

1031 Vgl. Telegramm von McCloy an Acheson, 14. Mai 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 7, Teil 1, S. 63-66.

1032 Grewe, *Rückblenden*, S. 143. Zu den innenpolitischen Auseinandersetzungen, siehe unten, S. 579ff.

1033 Grewe, „Bemerkungen zu der Erklärung des Vorsitzenden der AHK, Monsieur François-Poncet, am 24. September 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

1034 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 2.

Verpflichtungen in Bezug auf die frühere Hauptstadt weiterhin wahrnehmen und ihre Rechtsposition der Sowjetunion gegenüber eindeutig sei, in Regierungskreisen weitgehend durchgesetzt.¹⁰³⁵

Deshalb war es nicht sonderlich erstaunlich, dass die deutsche Delegation in der Berlin-Frage relativ schnell nachgab, nachdem sie in den Verhandlungen – wie bei allen anderen Vorbehaltstrechten – ihr Recht auf Konsultation durchgesetzt hatte.¹⁰³⁶ In einer Erläuterung der deutschen Formulierungsvorschläge, die Grewe Mitte Oktober 1951 verfasste, hieß es: „Wir erkennen an, dass die Lage Berlins besondere Rücksichten erfordert. Wir sind daher bereit, in Bezug auf Berlin eine weitere Ausübung der obersten Gewalt durch die drei Westmächte hinzunehmen.“¹⁰³⁷ Nachdem im Bürgenstock-Entwurf noch von Rechten der Alliierten „in Berlin“ die Rede gewesen war, akzeptierte man sogar Rechte „in Bezug auf Berlin“,¹⁰³⁸ und auch auf die frühere Forderung, einen Abbau der Kontrollen in den Vertrag aufzunehmen, verzichtete man.¹⁰³⁹

Am 17. Oktober teilte Adenauer den Hohen Kommissaren mit, dass er die Rechte der Alliierten in Bezug auf Berlin nicht weiter in Frage stellen werde,¹⁰⁴⁰ und Hallstein sagte im Hauptausschuss, „[d]er Vorbehalt für

1035 So ebenfalls François-Poncet: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1530.

1036 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 486.

1037 „Entwurf einer kurzen, den alliierten Mitgliedern des Hauptausschusses schriftlich zu übermittelnden Erläuterung der deutschen Formulierungsvorschläge“, 16. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 15. [Hervorhebung im Originaltext].

1038 Grewe, „Konzessionen des deutschen Entwurfs vom 30./31.10.1951 im Vergleich zum Bürgenstock-Entwurf“, 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. Ebenfalls: „Auszug aus der Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses am 2. Oktober 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 1.

1039 In einem frühen Entwurf Grewes hieß es noch: „Die Politik der drei Westmächte in Berlin wird jedoch darauf gerichtet sein, von diesen Rechten und Befugnissen so wenig Gebrauch wie möglich zu machen und die bestehenden Kontrollen so weit wie möglich zu vermindern.“ in: „[Handschriftlich :] Declaration of Policy, Entwurf Grewe, 19.9.1951“, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 1.

1040 „Aufzeichnung Hallsteins der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 17. Oktober 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 554.

Berlin bereite keine Schwierigkeiten. Insofern sei man sich von Anfang an einig gewesen.“¹⁰⁴¹

Die deutsche Delegation erklärte sich auch bereit, es den Alliierten zu erleichtern, „ihren Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin zu genügen“ und die Hilfe der Bundesrepublik für den politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Aufbau der früheren Hauptstadt im Vertrag zu verankern, wie die Alliierten es bereits im Artikel 6 ihres Entwurfes vom September 1951 vorgeschlagen hatten, und wie Grewe es ebenfalls in seinem Entwurf für eine „Declaration of Policy“ vom 19. September vorgesehen hatte.¹⁰⁴² Aus deutscher Sicht bot eine vertragliche Erwähnung der Hilfeleistungen für Berlin den Vorteil, diese Leistungen finanziell gegenüber den Alliierten anrechnen zu können.¹⁰⁴³

Die Aufnahme der Hilfeleistungen für Berlin in den Vertrag führte, genau wie Grewe vorausgesehen hatte, gegen Ende der Verhandlungen doch noch zu Schwierigkeiten im Kabinett. Wie im Sitzungsprotokoll vermerkt, hatte Grewe Robert Bowie gegenüber zu bedenken gegeben,

„[g]egen die Aufnahme einer solchen Verpflichtung der Bundesrepublik den Alliierten gegenüber in die Allgemeine Vereinbarung bestünden auf deutscher Seite trotz Einverständnis in der Sache selbst formale Bedenken, weil der Eindruck entstehen könne, die Bundesrepublik müsse von den Alliierten zur Ein gehung einer solchen Verpflichtung angehalten werden.“¹⁰⁴⁴

Genau an diesem Punkt setzte dann auch die Kritik des Kabinetts am Berlin-Vorbehalt im Mai 1952 an: Vizekanzler Blücher unterstrich am 10. Mai 1952, am Prinzip der Hilfeleistungen sei nichts auszusetzen, doch „die moralische Bevormundung, die in [Artikel 6.] Absatz 2 liege, [sei]

1041 „Auszug aus der Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses am 2. Oktober 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 1.

1042 „[Handschriftlich:] Declaration of Policy, Entwurf Grewe, 19.9.1951“, S. 3, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 1.

1043 Sondersitzung der Bundesregierung, 10. Mai 1952 in: Bundesarchiv, *Die Kabinettssprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_30/para3_8.html, letzter Zugriff am 9. Juli 2011.

1044 „Kurze Niederschrift über die Besprechung des 1. Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 24. Oktober 1951“, S. 4, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. [Hervorhebung im Originaltext].

schwer erträglich“.¹⁰⁴⁵ In der Fassung von 1954 entfiel sie aus diesem Grunde auch.¹⁰⁴⁶

Ziel der deutschen Delegation war es, den Vorbehalt bezüglich Berlin durch eine positive Bestimmung auszubalancieren: Grewe betonte im Unterausschuss, „auf deutscher Seite bestehe aus Präsentationsgründen ein grosses Interesse an der Einkleidung des Alliierten Berlin-Vorbehaltes durch Hinzufügung eines Absatzes mit für Berlin positivem Inhalt.“¹⁰⁴⁷

Mitte September hatte Grewe bereits als Vorbereitung auf die zweite Verhandlungsrounde eine „Declaration of Policy“ entworfen, in der zum Ausdruck kam, Berlin solle „zum frühestmöglichen Zeitpunkt wieder mit den übrigen Teilen Deutschlands zu einer politischen (und wirtschaftlichen) Einheit“ verbunden werden und zum 12. Bundesland werden.¹⁰⁴⁸ Mitte Oktober war von deutscher Seite auf der gleichen Linie vorgeschlagen worden, die Rechte in Bezug auf Berlin sollten „in dem Bestreben ausgeübt werden, die Stellung Berlins so weit wie möglich der Stellung der Bundesrepublik anzugeleichen“.¹⁰⁴⁹ Diese Klausel erschien auch im

- 1045 Sondersitzung der Bundesregierung, 10. Mai 1952, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_30/para3_8.html, letzter Zugriff am 9. Juli 2011.
- 1046 U.S. Senate, Committee of Foreign Relations, *The Bonn Agreements of 1952 as Amended by the Paris Protocol of 1954*, United States Government Printing Office, Washington, 1956, S. 7, in: MPIER, NL 7:4:6:9.
- 1047 „Kurze Niederschrift über die Besprechung des 1. Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 24. Oktober 1951“, S. 3, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.
- 1048 „[Handschriftlich:] Declaration of Policy, Entwurf Grewe, 19.9.1951“, S. 1, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 1. Zu dem Zeitpunkt, als Grewe diesen Entwurf ausarbeitete, hatte die Volksabstimmung vom Dezember 1951 über den Zusammenschluss von Baden, Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden, die im April 1952 zur Gründung des Bundeslandes Baden-Württemberg führen sollte, noch nicht stattgefunden. Ohne Berlin und das Saarland umfasste die Bundesrepublik demnach damals 11 Bundesländer.
- 1049 Instruktionsausschuss, Zwischenentwurf Generalvertrag mit Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln und handschriftlichen Notizen Grewes, ohne Datum, [dem Inhalt nach Mitte Oktober 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. Diese Vorstellungen wurden von Hallstein gegenüber dem Hauptausschuss vorgebracht: „Auszug aus der Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses am 2. Oktober 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 1 und „Kurze Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses“, 18. Oktober 1951, S. 4 in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1558.

deutschen Entwurf vom 1. November 1951.¹⁰⁵⁰ Hallstein bemerkte hierzu, „man müsse auf die besonders empfindliche öffentliche Meinung in Berlin Rücksicht nehmen“¹⁰⁵¹ und unterstrich, der Berlin-Frage komme eine besondere politische Bedeutung zu, da sie in der Auseinandersetzung mit der Opposition eine große Rolle spielen würde.¹⁰⁵²

Im Gegenzug zur ausdrücklichen Aufnahme der deutschen Hilfeleistungen für Berlin in den Vertrag versicherten die Alliierten ihrerseits in einem Schreiben der Hohen Kommissare an den Bundeskanzler, die Übernahme der westdeutschen Gesetzgebung in Berlin zuzulassen und die Bundesrepublik zu ermächtigen, Berlin dem Ausland gegenüber zu vertreten.¹⁰⁵³ Das Ergebnis blieb zwar allein aufgrund der gewählten Form – einseitiges Schreiben der Hohen Kommissare (nicht der Außenminister) statt Aufnahme eines Artikels in den Vertrag – hinter den deutschen Forderungen zurück,¹⁰⁵⁴ stellte aber eine eindeutige Konzession gegenüber der ursprünglichen Äußerung Sauvagnargues' dar: „Berlin doit rester en dehors de la compétence de la République Fédérale. [...] La juridiction de la République Fédérale reste limitée à son propre territoire. Le fait est important du point de vue de la question sarroise.“¹⁰⁵⁵

Jahre später, als die Diskussion um die Präsenz alliierter Truppen in der Bundesrepublik wieder einmal aufflammte, erinnerte Grewe an die Vorteile dieses Berlin-Vorbehalts: „1961/62, auf dem Höhepunkt der Berlin-Krise, waren wir heilfroh, daß es den Berlin-Vorbehalt gab: Die Bundesrepublik, auf sich allein gestellt, wäre niemals in der Lage gewesen, West-

1050 Text des deutschen Entwurfs für Artikel 5 (der im Generalvertrag zu Artikel 7 wurde): „Artikel V“, 1. November 1951, [Gegenüberstellung der alliierten und deutschen Fassung des Artikels] in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

1051 Vgl. „Kurze Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses“, 18. Oktober 1951, S. 9, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

1052 Vgl. „Kurze Niederschrift über die 3. Besprechung des Hauptausschusses“, 24. Oktober 1951, S. 2 in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

1053 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 40. Ebenfalls: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 269.

1054 Zu den Details der Verhandlungen über die Einbeziehung Berlins in die Jurisdiktion der Bundesrepublik, für die auf deutscher Seite neben Grewe auch Mosler zuständig war, siehe: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 2.

1055 „Leiter der Unterabteilung Zentraleuropa im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Sauvagnargues, Aufzeichnung“, 25. September 1951, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 110.

Berlin zu schützen und die Krise ohne Beschädigung seiner Freiheit durchzustehen.“¹⁰⁵⁶

2.3.5.5.1.6.2 Gesamtdeutsche Fragen

Adenauer hatte sich zwar mittlerweile Grewes Argumentation zu den Vorteilen der Vorbehaltstrechte zu eigen gemacht und griff auch Grewes Formulierung der alliierten Rechte in Bezug auf Gesamtdeutschland als „völkerrechtlicher Klammer“ wörtlich auf,¹⁰⁵⁷ doch seine Furcht, die Vier Mächte könnten sich auf Kosten Deutschlands einigen, war deshalb noch nicht gebannt.¹⁰⁵⁸ Adenauer wollte auch sichergehen, dass der Vorbehalt bezüglich Gesamtdeutschlands nicht hieß, dass die Bundesrepublik keine direkten Verhandlungen mit der UdSSR führen dürfe.¹⁰⁵⁹ In einem Rundfunkinterview im Juni 1953 warnte er immer noch:

„Bismarck hat von seinem Alptruck der Koalitionen gegen Deutschland gesprochen. Ich habe auch meinen Alptruck: Er heißt Potsdam. Die Gefahr einer gemeinsamen Politik der Großmächte zu Lasten Deutschlands besteht

1056 Grewe, „Wie souverän ist die Bundesrepublik?“, Vortragsmanuskript für Stud[ien]K[olleger] Pol[itik] u[nd] V[ölker]R[echt], 2. März 1989, S. 8, in: MPIER, NL 7:1:9:3. [Hervorhebung im Originaltext].

1057 Siehe oben, S. 325f.

1058 Hallstein brachte dies bei einer Sitzung des Hauptausschusses am 18. Oktober 1951 besonders deutlich zum Ausdruck: „Some Ger political circles envisaged possibility of Allies coming to such an agrmt with Sovs, and wording on Allied rights regarding Germany as a whole shld therefore be so drafted as to ensure protection of FedRep liberties. Similarly clause on Allied rights re peace treaty shld not mean that Allies had right to conclude peace treaty on behalf of FedRep.“ in: Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1558 [Abkürzungen im Originaltext]. Grewe hob auch rückblickend Adenauers Angst vor einer Einigung der Sowjetunion und den USA zum Nachteil Deutschlands hervor: Vgl. Grewe, Notizen für einen Vortrag über Adenauers Verhältnis zu den USA im Rahmen der „Konrad Adenauer Memorial Lectures“ im St. Anthony’s College, Oxford, am 26. Oktober 1987, S. 16, in: MPIER, NL 7:1:8:1. Siehe auch: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 477. Acheson, *Present at the Creation*, S. 584. Grewe selbst benutzte das Argument der „völkerrechtlichen Klammer“ bis in die späten Achtziger Jahre: Grewe, „Wie souverän ist die Bundesrepublik?“, Vortragsmanuskript für Stud[ien]K[olleger] Pol[itik] u[nd] V[ölker]R[echt], 2. März 1989, S. 17, in: MPIER, NL 7:1:9:3.

1059 Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 269.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

seit 1945 und hat auch nach Gründung der Bundesrepublik weiter bestanden. Die Außenpolitik der Bundesrepublik war von jeher darauf gerichtet, aus dieser Gefahrenzone herauszukommen. Denn Deutschland darf nicht zwischen die Mühlsteine geraten, dann ist es verloren.“¹⁰⁶⁰

Deshalb leitete die deutsche Delegation aus der Verantwortlichkeit der Alliierten für ganz Deutschland zwei Klauseln her, die „einer rechtlich-moralischen Verpflichtung“ der Westalliierten gleichkamen¹⁰⁶¹ und sicherstellen sollten, dass die Alliierten die Wiedervereinigung und den Friedensvertrag auch wirklich anstrebten.¹⁰⁶² Die Alliierten selbst hatten in ihrem Entwurf vom 24. September 1951 erklärt, dass sie ihre Befugnis in dem Ausmaß beibehielten, das erforderlich war, „um ihre Verantwortlichkeiten in bezug auf Deutschland als Ganzes, einschließlich der Vereinigung Deutschlands und einer Friedensregelung zu erfüllen“.¹⁰⁶³ Es ging also in den Verhandlungen eher um eine Frage der Akzentsetzung, da der deutschen Delegation daran lag, diese Aspekte in einem eigenen Artikel und nicht nur in Zusammenhang mit den Vorbehaltsrechten zu erwähnen: „Prof. Grewe schlägt nochmals vor, die drei künftigen Vorbehalte der Alliierten auf drei Artikel aufzuteilen, damit jedem Vorbehalt durch einen weiteren Absatz eine Bestimmung positiven Inhalts hinzugefügt werden könne, die der deutschen Öffentlichkeit die Annahme der Vorbehalte erleichtere.“¹⁰⁶⁴

Die von der deutschen Delegation formulierten Klauseln, die sich sehr stark an Artikel 4 und Artikel 6 des Bürgenstock-Entwurfs anlehnten, wurden von den Alliierten verhältnismäßig schnell übernommen. Bereits in der Fassung vom 22. November 1951 waren sie enthalten und gingen auch mit nur minimalen Änderungen in die Fassung vom Mai 1952 ein.

1060 Adenauer in einem Runfunkinterview mit Ernst Friedländer, 11.6.1953. Zitiert nach: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg 1945-1953*, S. 833.

1061 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 479.

1062 Grewe schrieb im Nachhinein: „Die an der Formulierung des Vertragstextes mitwirkenden deutschen Unterhändler haben sich auch damals [1951-52] keine Illusionen über eine westliche Bereitschaft gemacht, sich für dieses Ziel [die Wiedervereinigung] zu engagieren.“ Insofern musste man die Alliierten auch vertraglich darauf festlegen. Vgl. Grewe, „Die Grundentscheidung der Bundesrepublik“, in: *Die deutsche Frage in der Ost-West-Spannung*, S. 67.

1063 Alliierter Entwurf für den Generalvertrag vom 24. September 1951, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, S. 514.

1064 „Kurze Niederschrift über die Besprechung des 1. Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 24. Oktober 1951“, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

Die erste übernommene Klausel verankerte in Artikel 7, Absatz 1 des Generalvertrags das Ziel eines „frei vereinbarten Friedensvertrages“ zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern.¹⁰⁶⁵ Dieser Text sollte auch der Gefahr eines Separatfriedens vorbeugen, wie bei internen Erörterungen hervorgehoben wurde¹⁰⁶⁶ und sollte ebenfalls zum Ausdruck bringen, dass „die Alliierten nicht die Absicht hätten, einen Friedensvertrag für Deutschland im Namen Deutschlands abzuschließen.“¹⁰⁶⁷ Grewe setzte sich mit seinem Wunsch durch, dass aus „Gründen der Präsentation der deutschen Öffentlichkeit gegenüber“ das Ziel des Friedensvertrags in den Vertrag selbst aufgenommen wurde und nicht wie von den Alliierten vorgeschlagen, lediglich in die Präambel.¹⁰⁶⁸

Die zweite Klausel, die schließlich in Artikel 7, Absatz 2 des Generalvertrags Eingang fand, besagte, das gemeinsame Ziel der Vertragsparteien sei ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung (auf alliierten Wunsch wurde hinzugefügt „ähnlich wie die Bundesrepublik“)¹⁰⁶⁹ besitze, und das in die westeuropäische Gemein-

1065 Deutscher Entwurf vom 30. Oktober 1951 in: „Artikel VII“, Deutscher Entwurf Nr. I, 30. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Zur Diskussion über diese Klausel, siehe: Telegramm von McCloy an Acheson, 19. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1558. Der endgültige Text vom Mai 1952 lautete: „Die Bundesrepublik und die Drei Mächte sind darüber einig, daß ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ist, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll.“ in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 34f.

1066 „[...] Friedensregelung für ganz Deutschland, d.h. Verhinderung jedes Separatfriedens der Bundesrepublik mit irgendeinem kriegsführenden Land.“ in: Instruktionsausschuss, Zwischenentwurf Generalvertrag mit Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln und handschriftlichen Notizen Grewes, ohne Datum, [dem Inhalt nach Mitte Oktober 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. [Hervorhebung im Originaltext].

1067 Vgl. „Kurze Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses“, 18. Oktober 1951, S. 4, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

1068 „Kurze Niederschrift über die Besprechung des 1. Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 24. Oktober 1951“, S. 6, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

1069 Im alliierten Vorschlag vom 1. November lautete dieser Satzteil: „[...] ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung gleich jener der Bundesrepublik besitzt [...]“ Vgl. „Synoptische Gegenüberstellung des alliierten und des deutschen Entwurfes“, 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Ebenfalls abgedruckt in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 13, S. 523.

schaft integriert sei.¹⁰⁷⁰ Die Erwähnung des gemeinsamen „Ziels“ der Wiedervereinigung ging auf die deutsche Sorge zurück, die Grewe gegenüber dem Instruktionsausschuss erwähnt hatte, dass die Verpflichtungen der Alliierten in Bezug auf Gesamtdeutschland nicht ausdrücklich mit einer Verpflichtung gleichzusetzen seien, die Wiedervereinigung zu unterstützen: „Es muss zum Ausdruck kommen, dass der alliierte Vorbehalt für gesamtdeutsche Fragen nur dazu dienen darf, die Wiedervereinigung Deutschlands herbeizuführen, nicht dazu, sie zu verhindern“.¹⁰⁷¹ Die deutsche Delegation hatte zunächst auch vorgeschlagen, von einem Deutschland zu sprechen, das „in den Zusammenschlüssen der freien westlichen Welt gleichberechtigt mitarbeitet“.¹⁰⁷² Da diese Formulierung sich jedoch auch auf die NATO beziehen konnte (was vermutlich der tiefere Grund für den deutschen Vorschlag war), zogen die Alliierten es vor, sich in ihrem Entwurf vom 1. November 1951 konkret auf das Junktum mit der EVG zu berufen.¹⁰⁷³ Der Kompromiss zwischen beiden Vorschlägen lief darauf hinaus, sich auf die „westeuropäische Gemeinschaft“ zu beziehen.

2.3.5.5.1.6.3 Frage der Grenzen

Zu dieser zweiten Klausel stellte sich alsbald die Frage, was unter „wiedervereinigtem Deutschland“ eigentlich zu verstehen sei. Die Bundesregierung hegte kaum Hoffnungen, eine Wiedervereinigung in den Grenzen von 1937 zu erreichen, und die Rückgewinnung der Ostgebiete war kei-

1070 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 35. Der endgültige Text von Artikel 7, Absatz 2 lautete: „Bis zum Abschluß der friedensvertraglichen Regelung werden die Bundesrepublik und die Drei Mächte zusammenwirken, um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung ähnlich wie die Bundesrepublik besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist.“.

1071 „Kurze Niederschrift über eine Besprechung des Beratenden Ausschusses“, 28. Oktober 1951“, S. 5, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

1072 Vgl. „Synoptische Gegenüberstellung des alliierten und des deutschen Entwurfes“, 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Ebenfalls abgedruckt in Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 13, S. 523.

1073 Siehe hierzu den alliierten Formulierungsvorschlag für Artikel 6, Absatz 2, in: „Synoptische Gegenüberstellung des alliierten und des deutschen Entwurfes“, 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Ebenfalls abgedruckt in Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 13, S. 523.

neswegs die oberste politische Priorität Adenauers. Er wusste, dass die Westmächte Wert darauf legten, dass die Territorialfrage, die ihres Erachtens mit dem Potsdamer Abkommen geregelt worden war, nicht wieder aufgeworfen würde. Für sie umfasste ein „wiedervereinigtes Deutschland“ die Bundesrepublik und die Ostzone, nicht aber die Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Grenze,¹⁰⁷⁴ weshalb auch in den Verhandlungen vorgeschlagen wurde, von „Vereinigung“ und nicht von „Wiedervereinigung“ Deutschlands zu sprechen, um den Eindruck einer Anerkennung Deutschlands in seinen alten Grenzen auszuschließen.¹⁰⁷⁵ Deshalb vermied man zunächst die Frage der Grenzen in den Verhandlungen. Noch in den beiden Entwürfen, die Grewe und Bowie am 1. November 1951 gegenüberstellten, findet sich keine Erwähnung des Problems.

Doch bei einer Unterredung mit den Hohen Kommissaren am 14. November, nur wenige Tage vor der Außenministerkonferenz, zeigte sich Adenauer, wie Grewe später berichtete, plötzlich unbeugsam:

„Wenn ich versuche, mich daran zu erinnern, in welchen Punkten von Seiten Adenauers oder Hallsteins in wichtigen konzeptionellen Punkten Eingriffe in den Verhandlungsgang erfolgten, so fallen mir zwei ein: Adenauer ging in einer Sitzung mit den Hohen Kommissaren am 14. November 1951 über das hinaus, was auf der Arbeitsebene zur Grenzfrage formuliert worden war: er versuchte mit ungewöhnlicher Hartnäckigkeit, die Westalliierten auf die vertragliche Zusage festzulegen, das Ziel der gemeinsamen Politik aller Vertragsparteien sei die Wiedervereinigung in den Grenzen von 1937.“¹⁰⁷⁶

1074 „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 14. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 575. Am 14. November betonten die Alliierten: „This undertaking does not involve any commitment regarding the ultimate disposition of the territory beyond the Oder-Neisse line, now under Polish administration, or other territory outside the jurisdiction of the Federal Republic or the Soviet Zone of Germany.“ in: „Agreed Minute“, 14. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 16. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 15. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1581f. und „Report by the Allied High Commission for Germany to the Foreign Ministers“, 17. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1585f. Siehe auch: Bericht von McCloy über das Außenministertreffen vom 21. November an das State Department, 22. November 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00/11-225.

1075 Vgl. Besprechung des Beratenden Ausschusses am 13. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

1076 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 10, in: MPIER, NL 7:2:46.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Adenauer argumentierte, dass in den Erklärungen der Alliierten seit Juni 1945, mit Deutschland stets das Deutschland in den Grenzen von 1937 gemeint gewesen sei. Man könne keine gemeinsame Politik betreiben, wenn man sich nicht einmal in dieser Frage einig sei.¹⁰⁷⁷ Weder die deutsche öffentliche Meinung, noch der Bundestag würden einen Vertrag annehmen, in dem zwischen den Gebieten östlich und westlich der Oder-Neiße-Grenze unterschieden würde.¹⁰⁷⁸

Die Alliierten waren sich dieser Schwierigkeiten durchaus bewusst,¹⁰⁷⁹ doch sie konnten sich nicht auf Adenauers Vorstoß einlassen: „Wir können keine Verpflichtung zur Wiedererlangung der Gebiete jenseits der Oder-Neiße übernehmen“, erklärte McCloy Konrad Adenauer gegenüber.¹⁰⁸⁰ Grewe kommentierte im Nachhinein, dass

„[...] auch Adenauer davon überzeugt war, die Westverschiebung Polens lasse sich nicht rückgängig machen. Aber staatsmännischer Realismus kann auch darin bestehen, daß man nicht vorzeitig Trümpfe aus der Hand gibt, auch wenn man weiß, daß sie nur in begrenztem Umfang verwertbar sind und daß sie das Spiel nicht entscheiden können.“¹⁰⁸¹

1077 „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 14. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 575. Ebenfalls: Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 128.

1078 Telegramm von McCloy an Acheson, Byroade, Bruce und Gifford, 15. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1581.

1079 Schon am 12. April 1950 kam man im Quai d’Orsay zu dem Schluss: „[...] il n’en est pas moins indéniable qu’aucun gouvernement allemand occidental ne saurait consentir de sacrifice territorial définitif au nom de l’Allemagne entière sans par là même se discréder aux yeux de l’opinion allemande.“ in: Unterabteilung Zentraleuropa im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Aufzeichnung, 12. April 1950, in: Lappenküber, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 78. Auch im Bericht der drei Hohen Kommissare vor der Außenministerkonferenz im November 1951 kam dieses Verständnis zum Ausdruck: „The Federal Chancellor is under heavy and continuing political pressure both from the SPD and from certain elements within his own coalition to insist on even greater concessions by the Allies in return for German participation in Western Defense.“ in: „Report by the Allied High Commission for Germany to the Foreign Ministers“, 17. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1583.

1080 McCloy gegenüber Adenauer in: „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 14. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 575.

1081 Grewe, „Eine unsinnige Behauptung und eine falsch gelesene Quelle“, *FAZ*, 19. Oktober 1989.

Dass Adenauer am Vorbehalt der friedensvertraglichen Regelung der Grenzfrage unnachgiebig festhielt,¹⁰⁸² hatte sowohl innen- wie außenpolitische Gründe:¹⁰⁸³ Innenpolitisch war die Frage der Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie ein Faktor „gemeinsamer Identität“¹⁰⁸⁴ und bei einer Umfrage stellte sich heraus, dass 66 Prozent der Westdeutschen davon ausgingen, dass die Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie eines Tages wieder zu Deutschland gehören würden.¹⁰⁸⁵ Diesen Druck der Öffentlichkeit konnte Adenauer nicht ignorieren, umso weniger, als die Stimmen der Vertriebenen für die CDU und die DP wichtig waren, um an der Macht zu bleiben. Er erachtete es dehalb für nötig, zu den Ostgebieten hartnäckiger Stellung zu nehmen, als es eigentlich seiner Überzeugung entsprach. Am 17. November 1951 erklärte er in einer Rede vor dem Bund der Vertriebenen: „Seien Sie davon überzeugt, dass bei den Verhandlungen, die ich zu führen habe, niemals außer Acht gelassen wird, was Ihnen so sehr am Herzen liegt, die Rückgewinnung der Heimat.“¹⁰⁸⁶ Insbesondere Schumacher vermutete wohl zurecht, dass Adenauer dieses Thema nur aus Propagandagründen anschnitt,¹⁰⁸⁷ und gleichzeitig eine Wiedervereinigung vor Abschluss der vertraglichen Westintegration verhindern wollte.¹⁰⁸⁸

Außenpolitisch wollte sich Adenauer den Verzicht auf die Ostgebiete als Trumpf aufsparen, um ihn im Fall von Friedensverhandlungen für die Zustimmung Polens auszuspielen. Diesen Trumpf einfach an die polnische Regierung zu verschenken, schien ihm leichtsinnig – auch auf die Gefahr hin, dass ein nationalistischer Diskurs im Ausland Misstrauen erwecken

1082 Acheson, *Present at the Creation*, S. 585.

1083 Vgl. Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 892f.

1084 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 125f.

1085 Ebd., S. 130.

1086 „Heimat, Deutschland, Europa. Bundeskanzler Adenauer vor dem Bund der Vertriebenen“, 17. November 1951, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD). Ursprünglich erschienen in: *Bulletin*, 20. November 1951, S. 67.

1087 „Der Bundeskanzler hat sich am [6.]Oktober in Berlin dazu bekannt, zuerst einmal schnell die westeuropäische Integration durchzuführen und dann das Problem der deutschen Einheit durch die so gewonnene Stärke erfolgreich anzugreifen. Das ist die Erweckung einer neuen und allergefährlichsten Illusion. Es ist eine völlig substanzlose und undurchdachte Propagandaformel.“ in: Schumacher, Rede in Hamburg, 9. Oktober 1951, in: Albrecht, Willy (Hrsg.), *Kurt Schumacher. Reden, Schriften, Korrespondenzen, 1945-1952*, Dietz Verlag, Bonn, 1985. S. 942.

1088 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 126.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

würde.¹⁰⁸⁹ Ferner war das Erinnern an die ostdeutschen Grenzen auch eine gute Methode, um die von Otto Grotewohl aufgeworfene Frage der gesamtdeutschen Wahlen zu verkomplizieren, da der Ostblock die Oder-Neiße-Grenze als endgültig betrachtete.¹⁰⁹⁰

Obgleich die deutsche Delegation davon ausging, dass Adenauers plötzlicher Vorstoß wohl kaum von Erfolg gekrönt sein würde, verfasste Grewe am 17. November 1951 im Auftrag Adenauers eine Aktennotiz über „Wiedervereinigung und Oder-Neiße-Linie“, die Adenauer zu seinen Diskussionen mit den Außenministern in Paris mitnehmen wollte, nachdem mit den Hohen Kommissaren noch keine gemeinsame Formulierung gefunden worden war. In dieser Notiz stellte Grewe eine Reihe von Argumenten zusammen, die dem Kanzler beim Verfechten seines Standpunkts helfen sollten, erwähnte jedoch auch die politischen Aspekte, die darauf hindeuteten, dass man in dieser Frage wohl nichts erreichen würde. Bereits im ersten Satz wies er darauf hin, das Potsdamer Abkommen enthielte „keine Verpflichtung der Mächte zur Wiedervereinigung Deutschlands – schon deswegen nicht, weil die politische Einheit Deutschlands im August 1945 noch gar nicht für dauernd [sic] ernstlich in Frage gestellt [worden sei].“¹⁰⁹¹ Grewes Zusammenfassung gab Adenauers Argumentation vom 14. November gegenüber den Hohen Kommissaren insofern Recht, als sie bestätigte, dass das Potsdamer Abkommen „unausgesprochen [...] zweifellos von der Voraussetzung [ausgegangen sei], dass die politische Einheit Deutschlands bestehen bleiben solle“,¹⁰⁹² da man Deutschland als wirtschaftliche Einheit habe betrachten wollen und einige Zentralverwaltungen errichtet habe, und da im Laufe der Jahre verschiedene Viermächtekonferenzen abgehalten worden seien, die offiziell der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands hätten dienen sollen. Die polnischen Ostgebiete stünden zwar unter polnischer Verwaltung, gehörten jedoch juristisch gesehen zur sowjetischen Besatzungszone und unterstünden somit dem Besetzungsregime der Vier Mächte. Grewe wies auch noch einmal darauf hin, dass die Westalliierten keine „diplomatischen Unterstützungsverpflichtungen im Hinblick auf bestimmte polnische Gebietsan-

1089 Ebd.

1090 Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 893. Siehe auch: Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 126.

1091 „Wiedervereinigung und Oder-Neisse-Linie“, 17. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 16.

1092 Ebd.

sprüche übernommen hätten.“ Doch gab er auch zu bedenken, dass die Alliierten „im Dunkel gelassen“ hätten, auf welche Gebiete sich die Wiedervereinigung Deutschlands beziehen solle. Bei der Pariser Außenministerkonferenz vom Mai 1949 und bei der Frage gesamtdeutscher Wahlen sei auch nur auf die Ostzone Bezug genommen worden.

Diese Zusammenstellung trug sicherlich dazu bei, dass Adenauer die Forderung nach einer vertraglichen Festlegung der Grenzen von 1937 sehr schnell wieder aufgab. Dass der Bundeskanzler sich innerhalb von vier Tagen überzeugen ließ, lässt aber auch darauf schließen, dass es sich bei seinem Vorstoß am 14. November nur um einen seiner politischen Schachzüge gehandelt hatte,¹⁰⁹³ den er geschickt nutzte. Dies belegt seine Rede vom 17. November vor dem Bund der Vertriebenen,¹⁰⁹⁴ die indirekt auch außenpolitische Bedeutung erlangte.¹⁰⁹⁵

Das eigentliche Ziel Adenauers war jedoch, wie sich in den nächsten Tagen herausstellte, klar in den Text einzuarbeiten, dass die Bundesrepublik die bestehenden Grenzen nicht endgültig anerkenne.

Die Alliierten reagierten sehr unterschiedlich auf Adenauers Manöver. Insgesamt verlief die Diskussion mit den Hohen Kommissaren vom 14. November 1951 weit weniger gelassen, als üblich.¹⁰⁹⁶ Im Quai d’Orsay wollte man auf François-Poncets Bericht hin alte Befürchtungen und Vorurteile bestätigt sehen: François-Poncet interpretierte Adenauers Vorstoß als Versuch, die Alliierten zu manipulieren und bemerkte ironisch, dass seine Partner nun zumindest mehr Verständnis für Frankreichs Ängste

1093 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 128.

1094 „Heimat, Deutschland, Europa. Bundeskanzler Adenauer vor dem Bund der Vertriebenen“, 17. November 1951, in: Lehmann (Hrsg.), *Deutschland-Dokumentation 1945-2004* (DVD).

1095 „Les Hauts Commissaires et le Chancelier n’avaient pas pu parvenir à un accord sur une formule définissant l’unification de l’Allemagne. Le discours prononcé à Hanovre par M. Adenauer le 18 [17] Novembre avait donné à la question une acuité particulière.“ in: Telegramm des Generaldirektors für politische und wirtschaftliche Angelegenheiten, de La Tournelle an diplomatische Vertretungen, 26. November 1951, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 119.

1096 „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 14. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 575ff. Byroade berichtete sogar vom „Erstaunen und Schrecken“ der Hohen Kommissare: „Ministerialdirektor Blankenhorn, z.Z. Paris, an Bundeskanzler Adenauer“, 15. November 1951, in: AAPD, 1951, S. 619.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

gegenüber Deutschland aufbringen würden.¹⁰⁹⁷ Auch im Gespräch mit Adenauer überspitzte er dessen Position und sagte:

„Das französische Publikum wird aus den heutigen Erklärungen des Kanzlers den Eindruck gewinnen, dass unsere Bemühungen hier in erster Linie darauf gerichtet seien, mit bewaffneter Hand die deutschen Ostgebiete wiederzugeben und dass dies der eigentliche Sinn der europäischen Integration sei.“¹⁰⁹⁸

Kirkpatrick seinerseits war „schockiert“¹⁰⁹⁹ und umriss knapp die internationalen Auswirkungen, die ein Infragestellen der bestehenden Grenzen hätte. Er kam zu dem Schluss: „Die beste Lösung würde sein, wenn die Polen ihre Ostprovinzen wiederverlangten und die Deutschen dann in die von den Polen geräumten Provinzen einrücken könnten. So wie die Dinge liegen, dürfen wir aber die Polen und Tschechen nicht den Russen in die Arme treiben.“¹¹⁰⁰ McCloys Bericht hingegen stellte die Auseinandersetzung mit dem Bundeskanzler nicht so dramatisch dar: Er relativierte, indem er vermutete, dass Adenauer vor allem habe testen wollen, wie weit er sich in der Grenzfrage bei den Alliierten vorwagen könne. Gleichzeitig habe er sich wohl gegen den Vorwurf der Opposition absichern wollen, er habe sich nicht genug für die Ostgebiete eingesetzt.¹¹⁰¹ Diese moderatere Meinung wurde auch im gemeinsamen Bericht der drei Hohen Kommissare vertreten: „[...] it seems probable that, by raising this issue, he hoped to bring pressure on the Allies to modify their policy and thus fortify his political position by appearing as champion of the thousands of refugees from the East“.¹¹⁰²

1097 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 129.

1098 „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 14. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 577. Diese Äußerung passt in das Bild, das Bidault im Gespräch mit Adenauer von François-Poncet zeichnete, als er „die Beziehungen François-Poncets zu Deutschland mit einer Wellenlinie [verglich]“. in: „Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit dem französischen Verteidigungsminister Bidault in Paris“, 22. November 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 632.

1099 Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 129.

1100 „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 14. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 575.

1101 Telegramm von McCloy an Acheson, Byroade, Bruce und Gifford, 15. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1582.

1102 „Report by the Allied High Commission for Germany to the Foreign Ministers“, 17. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1585.

Die drei Außenminister zeigten sich bei ihrem Gespräch am 21. November 1951 weniger über Adenauers Vorstoß aufgebracht als die Hohen Kommissare. Schuman sagte einfach, er verstehe nicht, was Adenauer eigentlich zu erreichen versuche, unterstellte aber Adenauer keinen überzogenen Nationalismus, sondern zeigte eher Verständnis für dessen innenpolitische Schwierigkeiten. Er schlug vor, man solle dem Bundeskanzler eine gewisse Hilfestellung geben, damit nicht der Eindruck entstünde, er verzichte auf die Ostgebiete; zugleich müsse man aber auch darauf achten, sich nicht selbst in Schwierigkeiten zu bringen.¹¹⁰³ Acheson hatte bei seinem Gespräch mit Adenauer am 20. November ein ähnliches Bild gewonnen wie sein Hoher Kommissar und erklärte, es ginge dem Bundeskanzler wohl vor allem darum, einer endgültigen Regelung im Friedensvertrag nicht bereits vorzugreifen.¹¹⁰⁴ Man einigte sich deshalb darauf, Adenauer eine möglichst vage (und damit innenpolitisch akzeptable) Formulierung zu unterbreiten, ihm jedoch im Gespräch noch einmal klar zu sagen, die Ostgebiete seien aus den Diskussionen ausgeschlossen.¹¹⁰⁵ Grewes Kommentar zu Adenauers Haltung geht in die gleiche Richtung wie Achesons Analyse:

„Mit dieser von vornherein aussichtslosen Forderung konnte er sich nicht durchsetzen. Eine Woche später, bei der ersten Pariser Außenministerkonferenz über das Vertragswerk (21. November 1951), gab er sie auf und begnügte sich mit dem Verlangen, die Westmächte sollten wenigstens Dritten über [sic] keine Verpflichtungen eingehen, die Oder-Neisse-Linie als künftige Grenze Deutschlands anzuerkennen.“¹¹⁰⁶

1103 „United States Delegation Minutes of the Tripartite Foreign Ministers Meeting at the Quai D'Orsay“, 21. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1600. Ebenfalls: Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 130.

1104 „United States Delegation Minutes of the Tripartite Foreign Ministers Meeting at the Quai D'Orsay“, 21. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1599. Siehe auch Adenauers Darstellung dieser Unterredung: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 514.

1105 „United States Delegation Minutes of the Tripartite Foreign Ministers Meeting at the Quai D'Orsay“, 21. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1602.

1106 Grawe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 10, in: MPIER, NL 7:2:46.

Bei der Außenministerkonferenz wurde schließlich ein Satz in den Generalvertrag eingefügt, der auf einen Vorschlag Byroades zurückging,¹¹⁰⁷ und der in etwa Adenauers Bemühungen entsprach, da er unterstrich, die endgültige Festlegung der Grenzen müsse bis zu einer Friedensregelung aufgeschoben werden.¹¹⁰⁸ In der endgültigen Fassung des Generalvertrags vom Mai 1952 ist dieser Satz in Artikel 7, Absatz 1 nachzulesen.¹¹⁰⁹

In späteren Diskussionen zu diesem Punkt bekräftigte Grewe immer wieder, der Verzicht auf alliierte Unterstützung für deutsche Territorialforderungen habe keinen Globalverzicht auf deutsche Gebietsansprüche bedeutet.

Ende der achtziger Jahre, als die Frage der ostdeutschen Grenze wieder aktuell wurde, entspann sich eine von Professor Karl Kaiser, Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), angestoßene Kontroverse darüber, ob Adenauer in einem Geheimdokument den Verzicht auf die Gebiete jenseits der Oder-Neiße Grenze unterschrieben habe. Grewe sprach sich entschieden gegen diese These aus¹¹¹⁰ und stellte zu diesem Thema ein ganzes Pressedossier

1107 „Ministerialdirektor Blankenhorn, z.Z. Paris, an Bundeskanzler Adenauer“, 15. November 1951, in: *AAPD, 1951*, S. 619.

1108 „Il a été convenu, à Paris, entre les trois Ministres, qu'il importait de s'en tenir au principe qui avait toujours été posé et selon lequel les frontières ne seraient fixées qu'au moment du Traité de paix. Toute unification préalable à ce traité ne pourrait donc porter que sur la réunion des quatre zones d'occupation et de Berlin.“ in: Telegramm des Generaldirektors für politische und wirtschaftliche Angelegenheiten, de La Tournelle an diplomatische Vertretungen, 26. November 1951, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 120.

1109 „Sie sind weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser [frei vereinbarten friedensvertraglichen] Regelung aufgeschoben werden muß.“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 35.

1110 Es kam zwischen Karl Kaiser und ihm zu einer Auseinandersetzung in Form von Leserbriefen und Artikeln in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*: Am 19. Oktober 1989 widerlegte Grewe Kaisers These in einem Artikel der *FAZ* [„Eine unsinnige Behauptung und eine falsch gelesene Quelle“, in: MPIER, NL 7:2:9:12]. Kaiser antwortete ihm am 18. Dezember 1989 mit einem Leserbrief [„Grenzregelung und deutsche Einheit“, in: MPIER, NL 7:3:29], was Grewe am 29. Januar 1990 zu einem neuen Leserbrief veranlasste [„Wieder falsch gelesen?“, in: MPIER, NL 7:3:29]. Grewe brachte das Thema auch bei einer Rundfunksendung zur Sprache: Grewe, „Adenauer und die Hohen Kommissare. Rezension für Sender Freies Berlin“, ohne Datum, S. 10f, in: MPIER, NL 7:2:44.

zusammen.¹¹¹¹ Abgesehen davon, dass er selbst als Hauptverfasser des Vertrages von einer solchen Erklärung in Kenntnis gesetzt worden wäre, wäre der Kanzler rechtlich auch gar nicht in der Lage gewesen, auf Gebiete zu verzichten, die nicht dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik unterstanden.¹¹¹² Auch die Vertragspartner hätten nie eine solche Erklärung gefordert; dazu habe es 1952 und 1954 keinen politischen Anlass gegeben. Sie seien auch davon ausgegangen, dass die Potsdamer Verträge ihnen nicht das Recht gäben, über Grenzen zu entscheiden.¹¹¹³ Des Weiteren sei auch nicht einleuchtend, weshalb Adenauer diesen Verzicht nur gegenüber einem der Vertragspartner, dem amerikanischen Außenminister Acheson, erklärt haben sollte. Schließlich argumentierte Grewe noch, dass, falls Adenauer jemals einen solchen Verzicht unterschrieben hätte, Präsident Kennedy spätestens bei der Berlin-Krise 1961 die Bundesrepublik daran erinnert hätte, als er nach einer Möglichkeit suchte, die Sowjets durch Zugeständnisse zum Einlenken in der Berlin-Krise zu bringen.¹¹¹⁴

Eine weitere heftige Diskussion Ende der achtziger Jahre betraf die Frage, ob man mit dem Vorbehalt in Bezug auf Gesamtdeutschland eine Art „Generalklausel“ für die Alliierten eingebaut habe. Da die deutsche Delegation in der Tat während der ganzen Verhandlungen Sorge gehabt hatte, dass die Rechte der Alliierten als Konsequenz eines Generalvorbehaltes oder einer Obersten Gewalt interpretiert werden könnten, versteht man, dass Grewe die damals gewählten Formulierungen in dieser Diskussion im März 1989 vehement verteidigte:

„Das ist jedoch eine abwegige und völlig unhaltbare These. Die Unterhändler und Unterzeichner des Deutschland-Vertrages müssten sich in einem Zustand der Schizophrenie befunden haben, wenn sie in monate- und jahrelangen Verhandlungen das Rechtsverhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten genau umschrieben und festgelegt hätten, um dann alles gleichzeitig wieder durch einen Generalvorbehalt in bezug auf ‚Deutschland als Ganzes‘ zu relativieren.“¹¹¹⁵

¹¹¹¹ Vgl. MPIER, NL 7:3:29.

¹¹¹² Interview des Deutschen Ostdienstes [des „Sprachorgans des Bundes der Vertriebenen“] mit Grewe, 14. Juli 1989, S. 4, in: MPIER, NL 7:3:29.

¹¹¹³ Grewe, „The role of international law in diplomatic practice“, ohne Datum, in: MPIER, NL 7:2:50.

¹¹¹⁴ Grewe, „Wieder falsch gelesen?“, FAZ, 29. Januar 1990, in: MPIER, NL 7:3:29.

¹¹¹⁵ Grewe, „Wie souverän ist die Bundesrepublik?“, Vortragsmanuskript für Stud[ien]K[olleg] Pol[itik] u[nd] V[ölker]R[echt], 2. März 1989, S. 24, in: MPIER, NL 7:1:9:3.

2.3.5.5.1.6.4 Bindungsklausel

Auch die Frage des Rechtsstatus im Falle einer Wiedervereinigung wollte die deutsche Delegation so weit wie möglich im Voraus klären. Man wollte unbedingt vermeiden, dass Deutschland durch die Vereinigung seine mühsam erkämpften Rechte wieder verlöre. So kam es zur sogenannten „Bindungsklausel“, in Artikel 7, Absatz 3 des Generalvertrags,¹¹¹⁶ die 1952 zusammen mit der Notstandsklausel in der Bundestagsdebatte über den Vertrag heiß umstritten werden sollte.

Auslöser für die Ausarbeitung der Bindungsklausel war ein am 9. Oktober 1951 in der *London Times* erschienener Leitartikel, der Spekulationen darüber anstellte, welches der Status Deutschlands im Falle einer Wiedervereinigung sein könnte.¹¹¹⁷ Dieser Artikel beunruhigte Hallstein zutiefst, da er aus ihm herauslas, dass die Alliierten für den Fall einer Wiedervereinigung ein Wiederaufleben des Kontrollrates ins Auge fassten, und auch Adenauer spürte wieder seinen „Alldruck“, dass die Drei Mächte ihre Vorbehaltstrechte in Bezug auf gesamtdeutsche Fragen im Fall einer Wiedervereinigung als Machtgrundlage interpretieren könnten.¹¹¹⁸ Auch den Bundestagsabgeordneten war dieser Leitartikel nicht entgangen.¹¹¹⁹ Es galt also sicherzustellen, dass die Bundesrepublik im Falle einer Wieder-

1116 Vgl. Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 35.

1117 Text des Artikels in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53. Zur Reaktion der deutschen Delegation auf diesen Artikel, siehe: „Kurze Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses“, 18. Oktober 1951, S. 8 in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

1118 „Theoretisch wenigstens könnten gesamtdeutsche Wahlen abgehalten und eine gesamtdeutsche Regierung gebildet werden, während die Besatzung fort dauert. Das würde die österreichische Lösung sein, und sie würde den Vorzug haben, das Problem Berlin zu lösen. Sie würde jedoch ein gewisses Maß an Viermächtekontrolle im Mittelpunkt erforderlich machen, und auf diese Weise würde die deutsche Bevölkerung zwar die Einheit erlangen, aber nicht Freiheit und Unabhängigkeit.“ in: „Deutschlands Wahl“, Leitartikel der *London Times*, 9. Oktober 1951, Übersetzung vom Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53. Ebenfalls: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 889.

1119 „Kurze Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses am 18. Oktober 1951“, S. 4, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

vereinigung „nicht weniger Freiheit haben werde“ als im Generalvertrag vereinbart.¹¹²⁰

Greve erhielt daraufhin, wie er im Nachhinein berichtete, von Hallstein und vom Bundeskanzler in diesem Sinne Weisung, eine zusätzliche vorbeugende Vertragsklausel vorzubereiten.¹¹²¹ Im deutschen Entwurf vom 27. Oktober 1951 wurde ausdrücklich gefordert, dass einem wiedervereinigten Deutschland keinesfalls ein geringeres Maß an „Selbstbestimmung“ zustehen solle, als der Bundesrepublik durch den Generalvertrag eingeräumt werde.¹¹²²

Es fällt auf, dass in dieser frühen Fassung noch keine Erwähnung einer Westbindung der Bundesrepublik auftauchte. Grewe behauptete später, Hallstein und Adenauer hätten ihn beauftragt, in seiner Klausel eine enge Verbindung eines wiedervereinigten Deutschlands mit einer europäischen Gemeinschaft vorzusehen, um Adenauers Politik der Westbindung langfristig zu verankern.¹¹²³ Die Klausel sollte die Westalliierten dazu verpflichten, den Bundeskanzler bei allen die Wiedervereinigung und Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen zu konsultieren. Da Adenauer die Freiheit durch Westintegration zumindest mittelfristig wichtiger gewesen sei, als die Wiedervereinigung, habe er unbedingt durchsetzen wollen, dass die Einheit nicht auf Kosten der Freiheit erkauft werde. „[...] wollte auf jeden Fall ein bindungsloses neutralisiertes Gesamtdeutschland verhindern. Auch Hallstein erhob keine Einwendungen, auch

1120 Vgl. „Kurze Niederschrift über die 2. Besprechung des Hauptausschusses am 18. Oktober 1951“, S. 4, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53 und „Kurze Niederschrift über die Besprechung des 1. Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 24. Oktober 1951“, S. 6, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

1121 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 10f., in: MPIER, NL 7:2:46.

1122 [Deutscher Entwurf], „Artikel IV“ [wurde später zu Artikel 7], 27. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Weitere Fassungen in: Synoptische Gegenüberstellung von Artikel VI [wurde später zu Artikel 7], 1. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Ebenfalls abgedruckt in Schwarz, Adenauer und die Hohen Kommissare, Bd. 1, Anlage 13, S. 520-525. Ähnliches kam auch in der Diskussion Adenauers mit den Hohen Kommissaren am 3. November zur Sprache: Vgl. Telegramm von McCloy an Acheson, 3. November 1951, in: FRUS, 1951, Bd. 3, Teil 2, S. 1567.

1123 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 10f., in: MPIER, NL 7:2:46. Ebenfalls: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 487.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

sein Leitbild war damals wie später ein in das integrierte Europa einbezogenes Deutschland.“¹¹²⁴

Doch entgegen Grewes Darstellung ging die Erwähnung der Westbindung nicht allein auf Adenauers Wunsch zurück, sondern entsprach auch einer Forderung der Alliierten, die Adenauer geschickt nutzte.

Robert Bowie wies Grewe während einer Sitzung des Unterausschusses für den Generalvertrag darauf hin, dass aus Sicht der Alliierten vermieden werden müsse, dass die Bundesregierung „selbständig und ohne Beratung mit den Alliierten über die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Ostgrenze Deutschlands mit den Russen verhandeln“ könne.¹¹²⁵ Eine Wiedervereinigung solle auf der Basis des Generalvertrags erfolgen.¹¹²⁶ So kam man auf den Gedanken, beide Interessen miteinander zu verknüpfen, da die Alliierten ihrerseits „eine Klausel verlangten, die eine enge Verbindung des wiedervereinigten Deutschland mit einer integrierten europäischen Gemeinschaft gewährleisten sollte.“¹¹²⁷ McCloy schlug am 1. November 1951 vor, das von den Deutschen geforderte Ziel der Wiedervereinigung mit der Erwähnung der Westintegration zu koppeln, damit vermieden würde, dass ganz Deutschland sich dem westlichen Machtbereich entziehen könnte.¹¹²⁸ Bereits bei der Besprechung dieser Idee im Unterausschuss hatte Bowie hervorgehoben, „in dieser Frage bestehe zwischen den Alliierten und der Bundesrepublik ein Verhältnis reiner Gegen-

1124 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 10f., in: MPIER, NL 7:2:46.

1125 „Kurze Niederschrift über die Besprechung des 1. Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 24. Oktober 1951“, S. 7, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

1126 „Kurze Niederschrift über zwei Besprechungen des Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 27. und 28. Oktober 1951“, S. 10, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

1127 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 10f., in: MPIER, NL 7:2:46. Ebenfalls: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 487. Siehe auch: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 889.

1128 Telegramm von McCloy an Acheson, 1. November 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00 /11-15, LM198, Reel 1. So auch Robert Bowie: „Kurze Niederschrift über die Besprechung des 1. Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 24. Oktober 1951“, S. 6, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

seitigkeit; jeder der Vertragspartner habe ein begründetes Interesse daran, dass der andere ihn nicht hintergehe.“¹¹²⁹

Jahre später fasste Grewe in einem Artikel in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* die unterschiedlichen Interessen, die bei der Abfassung der Bindungsklausel verfolgt wurden, prägnant zusammen:

„Bei der Formulierung dieser Klausel hatten die Vertragsparteien unterschiedliche Absichten verfolgt: Die deutsche Seite wollte eine Sicherung gegen die Möglichkeit, daß es im Falle einer Wiedervereinigung zu einem Wiederaufleben des Alliierten Kontrollrats kommen könnte. Die Westmächte wollten eine Sicherung dagegen, daß sich eine gesamtdeutsche Regierung dem Osten anschließen oder für eine prekäre, zwischen Ost und West schwankende Neutralität entscheiden könnte.“¹¹³⁰

Im alliierten Entwurf vom 1. November erschien noch keine Bindungsklausel; insofern hatte die deutsche Delegation diesmal den Vorteil, den Ausgangstext verfasst zu haben.¹¹³¹

In einem abgeänderten Entwurf vom 7. November versuchte die deutsche Delegation angeblich, „die von alliierter Seite geforderte Gegenseitigkeit der für das wiedervereinigte Deutschland in Aussicht genommenen Rechte und Pflichten zum Ausdruck zu bringen.“¹¹³² Doch von der angekündigten Gegenseitigkeit konnte noch keine Rede sein: Während es den Alliierten vor allem auf die „Pflichten“ der Bundesrepublik ankam,¹¹³³

1129 „Kurze Niederschrift über die Besprechung des 1. Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 24. Oktober 1951“, S. 7, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

1130 Grewe, Wilhelm, „Riskante Karrieren“ in: FAZ, 10. Juli 1993. Die Zielsetzung der Westmächte war jedoch nicht so eindeutig auf eine Westintegration Gesamtdeutschlands ausgerichtet, wie Grewe sie im Nachhinein darstellte: Da Angst vor einem zu starken Gewicht Gesamtdeutschlands innerhalb Westeuropas herrschte, gab man sich einstweilen gerne mit dem Status quo zufrieden. Vgl. Miard-Delacroix, *Question nationale allemande et nationalisme*, S. 295.

1131 Der Hinweis Winklers, der Entwurf der Bindungsklausel stamme ursprünglich von Bowie dürfte insofern nicht zutreffen: Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, Bd. 2, S. 151.

1132 „Erläuterungen zum deutschen Entwurf vom 7. November 1951“, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 55.

1133 Alliierter Entwurf vom 13. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 55. Vgl. ebenfalls Robert Bowies Erläuterungen im Unterausschuss: „Kurze Niederschrift über zwei Besprechungen des Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung am 27. und 28. Oktober 1951“, S. 10, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 3. November 1951, in: FRUS, 1951, Bd. 3, Teil 2, S. 1568.

betonte die deutsche Delegation vor allem ihre Rechte und schlug vor, dass die von der Bundesrepublik geschlossenen Verträge nach Anpassung an die neue Situation auf das wiedervereinigte Deutschland ausgedehnt werden sollten, und dass das wiedervereinigte Deutschland „nicht weniger Rechte“ haben sollte, als der Bundesrepublik nach dem Generalvertrag zustanden.¹¹³⁴

Die von der deutschen Delegation am 20. November entworfene Kompromissformel, die am 22. November 1951 von den Außenministern übernommen wurde, besagte dementsprechend, dass Gesamtdeutschland im Falle einer Wiedervereinigung an die gleichen im Generalvertrag und EVG-Vertrag aufgelisteten Verpflichtungen „gebunden“ wäre, wie die Bundesrepublik und „dass dem wiedervereinigten Deutschland in gleicher Weise die Rechte der Bundesrepublik aus diesen Vereinbarungen zustehen w[ü]rden“.¹¹³⁵

Bereits in der Besprechung zwischen Adenauer und den Hohen Kommissaren hatte Kirkpatrick eine verfassungsrechtliche Frage aufgeworfen, die während der Bundestagsdebatte noch große Bedeutung erlangen sollte, nämlich, inwieweit man eine künftige gesamtdeutsche Regierung bereits binden könne: „Wir werden mit dieser automatischen Bindung Schwierigkeiten mit unseren Juristen bekommen.“¹¹³⁶ Adenauer seinerseits lag gerade an der automatischen Bindung künftiger gesamtdeutscher Regierungen: Wie Grewe im Dezember 1952 schrieb, sei „das Ziel der deut-

1134 [Deutscher Entwurf], „Artikel VI“ [wurde später zu Artikel 7], 7. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

1135 „Die drei Mächte und die Bundesrepublik sind darin einig, dass ein wiedervereinigtes Deutschland durch die Verpflichtungen der Bundesrepublik nach diesem Vertrag, den beigefügten Abkommen und den Verträgen über die Bildung einer integrierten europäischen Gemeinschaft – in einer gemäß ihren Bestimmungen der durch Vereinbarungen der beteiligten Parteien angepaßten Fassung – gebunden sein wird, und dass dem wiedervereinigten Deutschland in gleicher Weise die Rechte der Bundesrepublik aus diesen Vereinbarungen zustehen werden.“ in: „Generalvertrag (Entwurf)“, 22. November 1951, in: AAPD, 1951, S. 641. Ebenfalls: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 208. Siehe auch: Grewe, *Rückblenden*, S. 152.

1136 „Aufzeichnung Grewes der Besprechung Adenauers mit den Alliierten Hohen Kommissaren vom 14. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 578.

schen Außenpolitik [...] nicht die Wiedervereinigung schlechthin, sondern die Wiedervereinigung in Freiheit“.¹¹³⁷

Doch wie von Kirkpatrick bereits angedeutet, sorgte genau dieser Punkt gegen Ende der Verhandlungen für harte Auseinandersetzungen im Kabinett – und für zusätzliche Arbeit für die deutsche Delegation. Adenauer hatte sein Kabinett nur über die großen Linien der Pariser Außenministerkonferenz im November 1951 informiert, ohne den Mitgliedern den dort vereinbarten Vertragstext vorzulegen.¹¹³⁸ Da es nun auf die endgültige Unterzeichnung zog, machte Blücher schließlich im April 1952 einen Vorstoß, den Vertragstext einzusehen.¹¹³⁹ Man einigte sich darauf, einen Sonderausschuss aus Kabinettsmitgliedern und Abgeordneten der Koalitionsparteien einzusetzen, der den Vertrag und die Zusatzverträge prüfen sollte. Am 21. April 1952 trat er zum ersten Mal zusammen.

In einem Rundfunkinterview am 24. April 1952 versuchte Adenauer, dem zu erwartenden Protest seiner Koalition zu begegnen und seinen Kritikern den Wind aus den Segeln zu nehmen.¹¹⁴⁰ Er appellierte plötzlich an die Vier Mächte, eine neue Konferenz einzuberufen, und gab damit dem Drängen der Öffentlichkeit nach, das seit den Stalin-Noten vom März 1952 unüberhörbar geworden war.¹¹⁴¹ Es ging ihm, wie auch die Alliierten anmerkten, offensichtlich darum, dem Vorwurf zu begegnen, die Wiedervereinigung sei für ihn nur zweitrangig.¹¹⁴² (Dass es sich dabei hauptsächlich um eine innenpolitische Taktik gehandelt hatte, lässt sich daran ablesen, dass Adenauer bereits am 2. Mai 1952 in einer Unterredung mit General Eisenhower und John McCloy feststellte, „eine Konferenz mit

¹¹³⁷ Grewe, „Die Bedeutung der Bonner Verträge von 1952 für die Wiedervereinigung Deutschlands“, in: Grewe, *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 173. Ursprünglich veröffentlicht in: N.N., *Außenpolitik*, 3. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1952.

¹¹³⁸ Wie Schwarz hervorhebt, vertraute Adenauer darauf, „nach Abschluß der Verträge alle Widerstände in bekannter Manier zu überrollen, sofern zwischen dem Bekanntwerden der Texte und der definitiven Unterzeichnung nur ein kurzer Zeitraum [lag], so daß sich keine breite parlamentarische Widerstandsfront bilden [konnte].“ in: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 886.

¹¹³⁹ Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 272.

¹¹⁴⁰ Ebd.

¹¹⁴¹ Zu den Stalin-Noten, siehe unten S. 481ff.

¹¹⁴² Telegramm von McCloy an Acheson, 29. April 1952, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00/4-2952, LM 198, Reel 1.

den Russen [wäre] seiner Auffassung nach ein Unglück, solange diese nicht sorgfältig vorbereitet sei“.)¹¹⁴³

Dieses für die deutsche Öffentlichkeit bestimmte Interview Adenauers führte jedoch zu Schwierigkeiten in den alliierten Ländern, insbesondere in Frankreich, wo die Presse seine Erklärung sofort aufgriff und dahingehend interpretierte, dass er die Meinung vertrete, im Falle einer Wiedervereinigung sei Gesamtdeutschland nicht durch den EVG- und den Generalvertrag gebunden. Dementsprechend groß war nun die Aufregung der öffentlichen Meinung im Ausland.¹¹⁴⁴ Adenauer musste seine Äußerungen am 27. April auf Bitte der Alliierten klarstellen. Er erklärte, er habe nicht behauptet, Gesamtdeutschland sei nicht durch die Verträge gebunden, sondern habe nur darauf hingewiesen, dass der Generalvertrag für den Fall der Wiedervereinigung Deutschlands die Möglichkeit einer Überprüfung aller Verträge vorsehe.¹¹⁴⁵ Auch bei dieser Klarstellung ging er aber nicht darauf ein, dass die Revisionsklausel des Vertrages Einstimmigkeit erforderte, was die Alliierten natürlich erneut verstimmte,¹¹⁴⁶ ohne innenpolitisch zu nutzen, da, wie McCloy berichtete, die SPD sofort auf diese Ausslassung aufmerksam machte.¹¹⁴⁷

Nachdem die Koalitionsvertreter nun endlich eingeweihgt worden waren, rief die Bindungsklausel, insbesondere bei den Kabinettsmitgliedern Franz

1143 „Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit dem Oberbefehlshaber der NATO-Streitkräfte in Europa, Eisenhower“, 2. Mai 1952, in: *AAPD, 1952*, S. 340.

1144 Telegramm des amerikanischen Botschafters in Paris, Dunn, an Acheson, 25. April 1952, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00/4-2552, LM 198, Reel 1. Adenauer versuchte, sich am 28. April gegenüber den Hohen Kommissaren zu rechtfertigen, seine Äußerungen seien entstellt dargestellt worden: Vgl. „Besprechung Bundeskanzler-Hohe Kommissare“, 28. April 1952, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 24.

1145 Diese Äußerung des Bundeskanzlers lehnte sich an einen Runderlass Blankenhorns vom 23. April 1952 an, in dem die Punkte der zweiten Stalin-Note hervorgehoben wurden, die die Bundesregierung für „besonders unannehmbar“ hielt. Darin hieß es: „Wichtig ist die Feststellung, daß entgegen sowjetischer Behauptung durch Unterzeichnung Generalvertrag und Zusatzverträge die Spaltung Deutschlands nicht verwirkt wird, da Generalvertrag selbst im Falle der Wiedervereinigung eine Überprüfung aller Verträge vorsieht.“ in: „Runderlaß des Ministerialdirektors Blankenhorn“, 23. April 1952, in: *AAPD, 1952*, S. 307.

1146 François-Poncet wies Adenauer am 28. April 1952 ausdrücklich auf diese Ausslassung hin: Vgl. „Besprechung Bundeskanzler-Hohe Kommissare“, 28. April 1952, S. 3, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 24.

1147 Telegramm von McCloy an Acheson, 29. April 1952, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00/4-2952, LM 198, Reel 1.

Blücher und Jakob Kaiser, sowie beim Fraktionsführer der CDU, Heinrich von Brentano, und einigen anderen informierten Abgeordneten starken Protest hervor. In einem Brief an den Bundeskanzler berichtete von Brentano, es seien „in diesen Tagen immer mehr Stimmen in der Fraktion laut [geworden], die [ihm] ihre Besorgnis über den Inhalt des Vertragswerkes, soweit es überhaupt bekannt wurde, mitteilten. [...] Ernste Bedenken bestünden gegen Artikel 7, Absatz 3 des Entwurfs für den Generalvertrag“.¹¹⁴⁸ Man fürchtete, dass aufgrund der Bindungsklausel jede Wiedervereinigung unmöglich werde, dass man das bereits schwierige Verhältnis zur Sowjetunion endgültig zerstören werde, und man fragte sich auch, ob man überhaupt das Recht habe, eine künftige gesamtdeutsche Nationalversammlung im Voraus festzulegen und so die Entscheidungsfreiheit des neuen Parlaments zu präjudizieren.¹¹⁴⁹ Die Regierungskoalition bestand auf Neuverhandlungen mit der Hohen Kommission. Am 13. Mai legte die deutsche Delegation einen revidierten Entwurf vor,¹¹⁵⁰ in dem auf Wunsch

1148 Von Brentanos Brief wird in Anm. 2 zum folgenden Dokument zitiert: „Bundeskanzler Adenauer an den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Heinrich von Brentano“, 29. April 1952, in: *AAPD, 1952*, S. 329. Siehe ebenfalls: Winkler, *Der lange Weg nach Westen*, Bd. 2, S. 152.

1149 Grewe, *Rückblenden*, S. 152. Siehe auch: Grewe, „Deutsche Einheit und europäische Integration“, in: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 325. Ebenfalls: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 543f. Von Brentanos Brief wird in Anm. 2 zum folgenden Dokument zitiert: „Bundeskanzler Adenauer an den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Heinrich von Brentano“, 29. April 1952, in: *AAPD, 1952*, S. 329. Ebenfalls: Schwengler, „Der doppelte Anspruch“, S. 273. Zur Beziehung zwischen Bindungsklausel und Alleinvertretungsanspruch, siehe: Cahn, „La question des frontières allemandes“, S. 67. Kaufmann fertigte am 6. Mai 1952 zur Entgegnung eine Aufzeichnung an, in der er auf die Kontinuitätstheorie zurückgriff und argumentierte, wenn man von der These ausgehe, dass die Bundesrepublik mit dem deutschen Reich identisch sei, so könne man versucht sein, daraus auch zu schließen, dass die Bundesrepublik befugt sei, für Gesamtdeutschland zu sprechen. So direkt lasse sich diese These zwar nicht anwenden, da eine frei gewählte gesamtdeutsche Volksversammlung das letzte Wort haben werde, doch für die internationale Fixierung des Status Deutschlands sei es von großer Bedeutung, dass die Drei Mächte sich verpflichteten, den Generalvertrag zur Grundlage zu machen, von der aus man den Status Deutschlands an die neue Situation anpassen könne. Darüber hinaus spiele die Möglichkeit einer Revision der Verträge eine bedeutende Rolle. Vgl. Kaufmann, „Aufzeichnung über Artikel VII und X des Generalvertrags“ 6. Mai 1952, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 16. Ebenfalls abgedruckt in: *AAPD, 1952*, S. 347.

1150 „Generalvertrag, Artikel VII“, 13. Mai 1952, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 16.

der FDP nicht mehr von „westeuropäischer Gemeinschaft“, sondern nur noch von „europäischer Gemeinschaft“ die Rede war, um zu vermeiden, die UdSSR durch eine zu klare Erwähnung einer künftigen Blockzugehörigkeit Gesamtdeutschlands zu reizen. (Diese Änderung wurde in die endgültige Fassung von Artikel 7, Absatz 2 übernommen.)¹¹⁵¹ Noch wichtiger war der Änderungsvorschlag, die „automatische“ Bindung Gesamtdeutschlands an den Westen zu streichen (auch wenn die meisten Koalitionspolitiker Adenauers Ziel der Westbindung prinzipiell guthießen), also genau den Grundgedanken der Klausel fallenzulassen, den Adenauer am entschiedensten verfochten hatte, um zu verhindern, dass Deutschland zwischen Ost und West aufgerieben werden könnte. Adenauer musste nun halbherzig diesen Änderungsvorschlag seines Kabinetts vertreten,¹¹⁵² der von den Hohen Kommissaren auch angenommen wurde.¹¹⁵³

Doch nun zeigten sich die Nachteile der späten Unterrichtung des Kabinetts: Die Regierungsmitglieder waren mit der neuen Fassung noch immer nicht zufrieden und drängten auf völlige Streichung der Klausel, die eine Wiedervereinigung zu verhindern schien.¹¹⁵⁴ Dennoch erklärte Adenauer gegenüber den Hohen Kommissaren, er und die Mehrheit seines Kabinetts seien bereit, die letzte Fassung beizubehalten, wenn die Alliierten dies

1151 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 35.

1152 Vgl. die Aufzeichnung von Staatssekretär Otto Lenz über diese Verhandlung: „CDU/CSU-Fraktionsvorsitzender Heinrich von Brentano an Bundeskanzler Adenauer“, 23. Mai 1952, Anm. 7, in: *AAPD, 1952*, S. 421.

1153 Telegramm von McCloy an das State Department, 14. Mai 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 7, Teil 1, S. 65.

1154 Zu den Diskussionen des Kabinetts über die Bindungsklausel, siehe: Sondersitzung der Bundesregierung am 15. Mai 1952, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_34/para3_7.html, letzter Zugriff am 31. Januar 2011. Siehe auch: Sondersitzung der Bundesregierung am 16. Mai 1952, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_36/para3_1.html, letzter Zugriff am 31. Januar 2011. Siehe auch: Sondersitzung der Bundesregierung am 20. Mai 1952, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_38/para3_1.html, letzter Zugriff am 31. Januar 2011.

wünschten.¹¹⁵⁵ Somit wurden keine weiteren Veränderungen vorgenommen.¹¹⁵⁶

Nun kam es zu einer dramatischen Zuspitzung, die sich oberhalb von Grewes Verhandlungsebene abspielte: Grewes Beschreibung nach wagte von Brentano es, sich gegen Adenauer aufzulehnen und richtete sich zunächst in einem Schreiben an den Bundeskanzler¹¹⁵⁷ und dann – laut Grewe immerhin mit Adenauers Zustimmung¹¹⁵⁸ – direkt an Acheson, der bereits zur Unterzeichnung der Verträge in Bonn eingetroffen war.¹¹⁵⁹ Angesichts der dringlichen Bitte Brentanos, die Bindungsklausel doch noch einmal zu überarbeiten, schlug Achesons Rechtsberater, Philip Jessup, eine neue, abgeschwächte Formulierung vor, die dann nach einer letzten Besprechung mit Adenauer am 25. Mai auch in den Vertrag übernommen wurde.¹¹⁶⁰

1155 Dem Kabinett gegenüber sagte er, die von ihm vorgeschlagene Streichung sei von der Gegenseite nicht erwogen worden. Vgl. Sondersitzung der Bundesregierung am 23. Mai 1952, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/1952k/kap1_2/kap2_38/para3_1.html, letzter Zugriff am 31. Januar 2011.

1156 Telegramm von McCloy an das State Department, 21. Mai 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 7, Teil 1, S. 87.

1157 In seinem Brief vom 23. Mai 1952 ersuchte von Brentano den Bundeskanzler aufs Dringendste, noch eine Änderung der Bindungsklausel zu beantragen. Vgl. „CDU/CSU-Fraktionschef Heinrich von Brentano an Bundeskanzler Adenauer, 23. Mai 1952, in: *AAPD, 1952*, S. 420ff.

1158 Grewes Analyse stimmt hier mit einer Tagebuchnotiz von Lenz überein, der schreibt, von Brentanos Brief sei auf Adenauers eigenen Wunsch zurückzuführen gewesen, da der Kanzler gemerkt habe, dass die Bindungsklausel größere Schwierigkeiten bereiten würde als erwartet, und nach einem offiziellen Anlass suchte, einen Rückzieher zu machen. Vgl. „CDU/CSU-Fraktionsvorsitzender Heinrich von Brentano an Bundeskanzler Adenauer“, 23. Mai 1952, Anm. 7, in: *AAPD, 1952*, S. 421.

1159 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 11, in: MPIER, NL 7:2:46.

1160 „Minutes of the Meeting of the Foreign Ministers of the United States, the United Kingdom, and France with the Chancellor of the Federal Republic“, 25. Mai 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 7, Teil 1, S. 106ff. Ebenfalls: Grewe, *Rückblenden*, S. 152f. Siehe auch: Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 543. Der endgültige Text lautete: „Im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands – vorbehaltlich einer zu vereinbarenden Anpassung – werden die Drei Mächte die Rechte, welche die Bundesrepublik auf Grund dieses Vertrages und der Zusatzverträge zustehen, auf ein wiedervereinigtes Deutschland erstrecken und werden ihrerseits darin einwilligen, daß die Rechte auf Grund der Verträge über die Bil-

Adenauer war über diese Änderung alles andere als glücklich.¹¹⁶¹ Grewe selbst hingegen zeigte sich von der neuen Fassung sehr angetan. In seiner rückblickenden Darstellung ist eine kritische Distanz zu den Weisungen des Bundeskanzlers nicht zu verkennen:

„Ich teilte die Bedenken Brentanos, hatte jedoch nicht den Einfluss und die Macht gehabt, sie beim Bundeskanzler und den Vertragspartnern durchzusetzen. Ein dem Regierungschef unterstehender, weisungsgebundener Beamter hat eben nicht das Gewicht, das einem Fraktionsführer der Regierungskoalition zu Gebote steht.“¹¹⁶²

Von Vorteil war aus Grewes Sicht vor allem, dass die automatische Bindung des wiedervereinigten Deutschlands in der neuen Fassung von Jessup entfiel und es zugleich der Bundesrepublik gelungen war, ein Wiederaufleben des Kontrollrates zu vermeiden. Es stellte sich nunmehr heraus, dass Grewe durchaus die politischen Schwächen der Bindungsklausel gesehen hatte, obwohl er sie selbst in ihrer ursprünglichen Fassung mit Bowie ausgehandelt hatte: „Mir war diese Klausel [...] vor allem deswegen lästig, weil sie den Gegnern der Vertragsratifizierung als Vehikel

dung einer integrierten europäischen Gemeinschaft in gleicher Weise erstreckt werden, wenn ein wiedervereinigtes Deutschland die Verpflichtungen der Bundesrepublik gegenüber den Drei Mächten oder einer von ihnen auf Grund der genannten Verträge übernimmt. Soweit nicht alle Unterzeichnerstaaten ihre gemeinsame Zustimmung erteilen, wird die Bundesrepublik kein Abkommen abschließen, noch eine Abmachung eingehen, welche die Rechte der Drei Mächte auf Grund der genannten Verträge beeinträchtigen oder die Verpflichtungen der Bundesrepublik auf Grund dieser Verträge mindern würde.“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 35.

1161 Gegenüber dem Kabinett betonte er am 30. Mai 1952, er halte diese Fassung, durch die der von ihm verfolgte und für richtig gehaltene Gedanke verwässert worden sei, für keine glückliche Lösung und betonte, dass er sich zu der nun Vertragsinhalt gewordenen Änderung nur mit innerem Widerstreben bereit gefunden habe, weil er geglaubt habe, den Bedenken der Koalitionsparteien gegen die zunächst von ihm ausgehandelte Fassung Rechnung tragen zu müssen. Vgl. 224. Kabinettsitzung am 30. Mai 1952, in: Bundesarchiv, *Die Kabinettprotokolle der Bundesregierung, 1952*, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1952k/kap1_2/kap2_42/para3_2.html, letzter Zugriff am 31. Januar 2011.

1162 Grewe, Vortragsmanuskript für eine Gedenkrede für Heinrich von Brentano, 17. November 1989, S. 5f., in: MPIER, NL 7:1:10:16.

ihrer Einwendungen diente und damit einen Stolperstein auf dem Wege zur Inkraftsetzung des Vertragswerkes bildete.“¹¹⁶³

An diesem Stolperstein sollte sich Grewe bis zur Ratifizierung des Deutschlandvertrages noch häufiger stoßen, da die Bindungsklausel mit ihrer scheinbaren Trennung Deutschlands äußerst zwiespältige Reaktionen hervorrief. Man konnte sich nicht vorstellen, dass die Sowjetunion je eine Wiedervereinigung akzeptieren würde, wenn Deutschland als Ganzes dem Einflussbereich der USA eingegliedert würde.¹¹⁶⁴

Grewe selbst schrieb: „Das Ergebnis war eine höchst verschachtelte Kompromißformulierung, die bei vielen Deutschen den Verdacht erweckte, es solle damit eine automatische Westbindung eines künftigen gesamtdeutschen Staates verankert und damit die Wiedervereinigung vereitelt werden.“¹¹⁶⁵

Im Nachhinein hatte die Klausel schließlich nicht die Bedeutung für die Wiedervereinigung, die man ihr 1952 beigemessen hatte:

„Daß die in den 50er Jahren so heftig umstrittene Bindungsklausel kein Hindernisgrund für die Wiedervereinigung war, haben die Ereignisse der Jahre 1990/91, die 2+4-Verhandlungen und die Einigung Kohl/ Gorbatschow im Kaukasus eindeutig bewiesen: die Westmächte haben darauf bestanden, dass das vereinte Deutschland Mitglied der NATO und EVG sein müsse und die Sowjetunion hat diese Bedingung – zunächst – widerstrebend, aber dann ohne größeren Widerstand hingenommen.“¹¹⁶⁶

2.3.5.5.1.7 Botschafterrat

Wie von Grewe vorhergesehen, gingen die Alliierten davon aus, dass sie auch nach Abschaffung des Besetzungsstatus in wichtigen Fragen gemeinsam entscheiden würden. Bereits in seiner Aufzeichnung für

1163 Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 11, in: MPIER, NL 7:2:46.

1164 Dies bekam Adenauer zum Beispiel bei einem seiner Teegegespräche am 23. Mai 1952 zu spüren: „Teegegespräch“ am 23. Mai 1952 in: Küsters, *Adenauer. Teegegespräche 1950-1954*, S. 259ff.

1165 Grewe, Wilhelm, „Riskante Karrieren“ in: FAZ, 10. Juli 1993.

1166 Vortragsmanuskript für einen Vortrag bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Eichholz am 19.1.1994 [Tagung „Deutsche Geschichte seit 1945“], in: MPIER, NL 7:1:10:3, S. 11f. Dass die Bündniszugehörigkeit Deutschlands bei der Wiedervereinigung durchaus noch ein Thema war, beschreibt Conze in: Conze, *Die Suche nach Sicherheit*, S. 739.

McCloy vom 7. Juni 1951 hatte Grewe deshalb aus Realismus einen „Botschafterrat“ vorgeschlagen.¹¹⁶⁷

Adenauer seinerseits lehnte eine solche Institution vom Prinzip her ab, da sie zu sehr an die Hohe Kommission erinnere und die fort dauernde Abhängigkeit der Bundesrepublik von den Westmächten zu deutlich mache: „[...] Blankenhorn is said to have implied that Adenauer expects to have allied ambassadors act individually and not through Council of ambassadors or similar institution [...].“¹¹⁶⁸

Als Grewe jedoch im September 1951 die konkreten Vorschläge der Alliierten zur Einsetzung dieses Botschafterrates sah, war er sehr enttäuscht. Die Hohe Kommission sollte zwar tatsächlich aufgelöst und stattdessen ein Botschafterrat eingesetzt werden (Artikel 3 des Entwurfs der Alliierten);¹¹⁶⁹ doch war vorgesehen, dass der Botschafterrat „alle Deutschland betreffenden Fragen [...], die einer Prüfung durch die Drei Mächte bedürfen“ behandeln solle. Gemäß dieser in ihrer Dehnbarkeit äußerst gefährlichen Formulierung hätte der Botschafterrat, wie Grewe sofort erkannte, in der vorgeschlagenen Form wie ein „permanentes Kontrollorgan“ in die deutsche Politik eingreifen können.¹¹⁷⁰

François-Poncet dagegen stellte die Klausel zur Schaffung eines Botschafterrats in seiner Erklärung zum alliierten Entwurf vom 24. September

1167 Grewe, „Entwurf einer Aufzeichnung zur Aushändigung an Mr. McCloy“, ohne Datum [vermutlich 29. Mai 1951], in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 59.

1168 Telegramm von Bruce an Acheson, 19. Februar 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1463.

1169 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, Anlage 11, S. 420. Siehe ebenfalls: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1530.

1170 Grewe, *Rückblenden*, S. 146. Auch von außenpolitischer Gleichberechtigung konnte keine Rede sein. Adenauer rügte gegenüber den Hohen Kommissaren, „man könne von Freiheit in außenpolitischen Dingen nicht sprechen, wenn ein Botschafterrat eingesetzt werde, der mit Mehrheitsentscheidungen in die deutsche Außenpolitik eingreifen könne und dem ein Inspektionsorgan angegliedert werde, das in Deutschland den Eindruck erwecke, dass die Hohe Kommission in neuer Aufmachung fortbestehe.“ In: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 383. Siehe auch: Telegramm von McCloy an Acheson, 25. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1525. Ebenfalls: „Vertrag über die allgemeinen Beziehungen mit der Bundesrepublik“, 24. September 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5 und Adenauer, *Erinnerungen 1945-1953*, S. 476. Ebenfalls: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 383.

1951 als großen Fortschritt dar, als Zeichen dafür, dass die Bundesrepublik nunmehr berechtigt sei, über ihre Beziehungen zum Ausland frei zu entscheiden – allerdings, fügte er vage einschränkend hinzu, im Rahmen der zu vereinbarenden Verträge.¹¹⁷¹

Da Adenauer mit dem alliierten Vorschlag ganz und gar nicht zufrieden war, wandte er ein, dass die breite Öffentlichkeit einen Botschafterrat niemals akzeptieren und das Parlament somit die Ratifizierung verweigern werde.¹¹⁷²

Da die deutsche Delegation kohärent für alle anderen Themenbereiche argumentierte, es sei kein Aufrechterhalten der Obersten Gewalt der Alliierten nötig,¹¹⁷³ folgerte sie daraus auch, dass sich ein Botschafterrat erübrige.¹¹⁷⁴ Wie aus einem Diskussionsentwurf Grewes für den Bundeskanzler¹¹⁷⁵ hervorgeht, sollte eine ausdrückliche Erwähnung dieses Kontrollorgans im Vertrag vermieden werden¹¹⁷⁶ – was Adenauer zu der schlauen Bemerkung veranlasste, die Zusammenarbeit der Alliierten, insbesondere in Bezug auf Berlin, sei „so obvious that it need not be included in treaty [...]“¹¹⁷⁷

1171 „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1530.

1172 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 383. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 26. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1535.

1173 Siehe oben, S. 395ff.

1174 Besprechung bei Hallstein, [handschriftlich: Hallstein-Entwurf], 28. September 1951, S. 5, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 55. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 2. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1541.

1175 Grewe, „Entwurf für Bundeskanzler, unvollendet“, 28. September 1951, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 55.

1176 Dementsprechend wurde im deutschen Entwurf auch kein Botschafterrat erwähnt: „Mit dem Inkrafttreten dieser Verträge werden die Drei Mächte das Besatzungsstatut aufheben und die Alliierte Hohe Kommission sowie die Behörden der Landeskommisssare auflösen.“ in: „Artikel I“ [Deutscher Entwurf], 29. Oktober 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

1177 Telegramm von McCloy an Acheson, 26. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1565. In Bezug auf Berlin, siehe: Besprechung bei Hallstein, [handschriftlich: Hallstein-Entwurf], 28. September 1951, S. 5, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 55. Ähnlich wie Adenauer argumentierte auch Grewe zwei Tage später im Unterausschuss: Zweifelhaft sei, ob der Botschafterrat als ständige Institution erwähnt werden sollte, wobei die Notwendigkeit alliierten „solidarischen Handelns“ in manchen Fragen nicht bestritten werden sollte. Vgl. „Kurze

Als Grewe gemeinsam mit Bowie am 1. November 1951 die Gegenüberstellung der beiden Vertragsentwürfe vornahm, merkte er an, dass die Alliierten, falls sie einem Fortfall dieser Klausel nicht zustimmen könnten, zumindest auf die ausdrückliche Erwähnung des Botschafterrates verzichten müssten und stattdessen vom „gemeinsamen Tätigwerden“ der Botschafter sprechen sollten. Adenauer griff dies am nächsten Tag gegenüber den Hohen Kommissaren auf, und man einigte sich auf „agissant en commun“.¹¹⁷⁸

Diese Formulierung wurde auch in der Fassung vom 22. November benutzt, aber mit dem wichtigen, für die deutsche Seite negativen, Zusatz, dass die Drei Mächte in Angelegenheiten, welche sie „nach ihrer Auffassung“ aufgrund des Generalvertrages betrafen, gemeinsam tätig werden würden.¹¹⁷⁹ Schon am 7. November bemerkte die deutsche Delegation intern zu diesem Vorschlag:

„Die von alliierter Seite vorgeschlagene Änderung der Formulierung, wonach es im Ermessen der Drei Mächte liegt, zu bestimmen, ‚welche Angelegenheiten das gemeinsame Interesse der Drei Mächte berühren‘ und in welchen Angelegenheiten infolgedessen die Botschafter gemeinsam handeln können, erscheint uns nicht annehmbar.“¹¹⁸⁰

Doch es gelang den deutschen Vertretern bis Mai 1952 nicht, eine Streichung dieser Formulierung durchzusetzen, da dies die ganze Grundkonzeption der vorbehaltenen Rechte infrage gestellt hätte und auch von der UdSSR als Abweichung von den Potsdamer Abmachungen hätte interpretiert werden können. Dieser Absatz entfiel erst 1954.

Dessen ungeachtet hob Kutscher in seiner Interpretation des Generalvertrages positiv hervor, eine „Botschafterkonferenz“ sei nicht vorgesehen, und als einzige Angelegenheiten, die die Drei Mächte beträfen, seien

Niederschrift über zwei Besprechungen des Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung“, 28. Oktober 1951, S. 2, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57 und „Kurze Niederschrift über die Besprechungen des Unterausschusses für die Allgemeine Vereinbarung“, 29. Oktober 1951, S. 3, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 57.

1178 „Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 2. November 1951“, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 420.

1179 „Generalvertrag (Entwurf)“, 22. November 1951, in: AAPD, 1951, S. 638. Für die Fassung vom 26. Mai 1952, siehe: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 27.

1180 „Erläuterungen zum deutschen Entwurf“, 7. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 55.

der Notstand und gesamtdeutsche Fragen anzusehen.¹¹⁸¹ Kutscher ging es wohl, ähnlich wie Grewe, darum, unverzüglich eine positive Interpretationslinie des Vertrages zu schaffen. Wenn man dieser Interpretation folgte, war es der deutschen Delegation tatsächlich gelungen, die Rechte der westalliierten Botschafter erheblich einzuschränken.

Wäre der Vertrag 1952 in dieser Form in Kraft getreten, wäre die tatsächliche Tragweite dieser Klausel wohl sehr stark von ihrer Auslegung und praktischen Anwendung durch die Westmächte bestimmt worden.

2.3.5.5.2 Schiedsgericht

Da sich Grewe nur indirekt mit der Koordinierung der Fragen des Schiedsgerichts befasste und die Detailverhandlungen Erich Kaufmann¹¹⁸² und André Jacomet¹¹⁸³ überlassen wurden, interessierten ihn im Wesentlichen nur die Fragen, die in Zusammenhang mit der Obersten Gewalt von Bedeutung waren.¹¹⁸⁴

Das Schiedsgericht, so weit war man sich nach den Vorverhandlungen einig gewesen, sollte zu gleichen Teilen aus deutschen und alliierten Vertretern zusammengesetzt sein. François-Poncet interpretierte dies am 24. September 1951 als klaren Ausdruck des neuen Geistes, von dem dieses Vertragswerk getragen werde.¹¹⁸⁵

Doch auch auf diesem Gebiet ergab sich bei näherer Betrachtung, dass die Bundesrepublik weniger vorteilhaft behandelt werden sollte, als man noch im Bürgenstock-Entwurf gehofft hatte. Genau wie Grewe befürchtet hatte, sollten die Vorbehaltsrechte der Alliierten von der Schiedsgerichtsbarkeit ausgenommen werden (Artikel 9 des alliierten Entwurfs).¹¹⁸⁶ Das

¹¹⁸¹ Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 30.

¹¹⁸² Zu Grewes Beziehung zu Kaufmann und dessen Rolle innerhalb der Delegation, siehe oben, S. 288f.

¹¹⁸³ De Guiringauds Stellvertreter bei den Verhandlungen und Rechtsberater der französischen Hohen Kommission.

¹¹⁸⁴ „Kurze Niederschrift über die erste Besprechung des Hauptausschusses“, 12. Oktober 1951, S. 2 in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 53.

¹¹⁸⁵ „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1530.

¹¹⁸⁶ Grewe, *Rückblenden*, S. 144. Ebenfalls: „Vertrag über die allgemeinen Beziehungen mit der Bundesrepublik“, 24. September 1951, in: PA/AA, Handakte

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Schiedsgericht sollte laut Instruktion der Außenminister an die Hohe Kommission auch keine Entscheidungsgewalt über das Ausmaß der alliierten Vorbehaltsrechte besitzen.¹¹⁸⁷

Es wurden also gerade die Bereiche wie zum Beispiel das Stationierungsrecht für alliierte Truppen oder gar die Notstandsklausel ausgeklammert, für die von deutscher Seite das Schiedsgericht eigentlich gefordert worden war.¹¹⁸⁸ In einem Gesprächsentwurf für den Bundeskanzler vom 28. September 1951 deckte Grewe diese Schwäche sofort auf:

„Wir haben in der Einigung auf den Gedanken des Schiedsgerichts ein besonders wesentliches und positives Ergebnis der bisherigen Verhandlungen gesehen. Dieses Ergebnis würde jedoch vollkommen entwertet werden, wenn wichtige Fragen der künftigen deutsch-alliierten Beziehungen aus der Kompetenz des vorgesehenen Schiedsgerichts herausgenommen würden. Gerade in den Fragen, in denen es um die beizubehaltenden Sonderrechte der alliierten Mächte geht, kommt es auf die Anwendung des schiedsgerichtlichen Prinzips der Schlichtung an.“¹¹⁸⁹

Trotz langwieriger Verhandlungen musste die deutsche Delegation auf diesem Gebiet eine Niederlage hinnehmen, da sich an der Auffassung der Alliierten grundsätzlich nichts ändern ließ. Auch in Artikel 9, Absatz 3 der Fassung vom Mai 1952 blieben die Vorbehaltsrechte aus der Schiedsgerichtsbarkeit ausgeklammert.¹¹⁹⁰ Hätte man den Deutschen das Recht zugebilligt, die Sonderrechte der Alliierten und ihre Anwendung zu hinterfragen, wäre die Oberste Gewalt der Alliierten nicht mehr unanfechtbar gewesen.

2.3.5.5.3 Auswärtige Beziehungen

Dagegen war man sich bei den Diskussionen über die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik in den wichtigsten Punkten schnell einig, da

Greve, Bd. 5. Ebenfalls abgedruckt in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 516.

1187 „Draft Instructions From the Three Foreign Ministers to the Allied High Commission“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1202.

1188 „Vertrag über die allgemeinen Beziehungen mit der Bundesrepublik“, 24. September 1951, Artikel 9, Abs. 3, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

1189 Grewe, „Entwurf für Bundeskanzler (unvollendet)“, 28. September 1951, S. 7, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

1190 Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 36.

die Grundsatzentscheidung über die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik bereits mit Gründung des Auswärtigen Amts gefallen war. Es mussten nun vor allem technische Aspekte geregelt werden, so dass die Erörterungen bereits am 22. November weitgehend abgeschlossen werden konnten.

Die Klausel der Konsultation im Rahmen der Beziehungen zum Osten, an der Adenauer so viel gelegen war, fehlte zwar zunächst im alliierten Entwurf,¹¹⁹¹ doch die deutschen Vertreter setzten sich, wie bereits erwähnt, schließlich mit ihren Vorstellungen durch.¹¹⁹² Kutscher hob in seinem Kommentar zum Vertrag hervor, dass besonders „bei Verhandlungen mit Rußland und den Staaten des Ostblocks“ eine Absprache mit der Bundesrepublik nötig sei.¹¹⁹³

Die unpräzise Auflage, dass die Bundesrepublik die für sie von den Alliierten abgeschlossenen technischen Abkommen anerkennen sollte, die Grewe schon während der Vorverhandlungen kritisiert hatte,¹¹⁹⁴ wurde in den Überleitungsvertrag verschoben, wo sie weniger Gewicht hatte. Grewe erhielt endlich die von ihm gewünschte Liste von etwa 700 internationalen Abkommen (hauptsächlich Verwaltungsabkommen über den Handels- und Zahlungsverkehr, den Reiseverkehr, das Postwesen, usw.),¹¹⁹⁵ aus denen sich Rechte und Pflichten der Bundesrepublik herleiten ließen.¹¹⁹⁶

In einer Aufzeichnung zur Erläuterung des Generalvertrags für das Bundespresseamt vom 28. August 1952, in der Grewe auf typische Fragen zum Generalvertrag antwortete, wurde besonders darauf hingewiesen, dass unter dem Besetzungsstatut die auswärtigen Angelegenheiten grundsätzlich unter der Kontrolle der Westmächte gestanden hätten, insbesondere was die Wiederaufnahme diplomatischer und konsularischer Beziehungen und internationale Verhandlungen und Abkommen anging,¹¹⁹⁷ während die Bundesrepublik nun, dank Generalvertrag, in ihren auswärtigen Ange-

¹¹⁹¹ Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 381.

¹¹⁹² Siehe oben, S. 360f.

¹¹⁹³ Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 31.

¹¹⁹⁴ Zu den deutschen Vorstellungen, die Grewe bereits im ersten Bürgenstock-Entwurf zu Papier brachte, siehe oben, S. 341ff.

¹¹⁹⁵ Vgl. Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 159.

¹¹⁹⁶ Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 158f.

¹¹⁹⁷ Grewe, „War der Preis zu hoch?“, 28. August 1952, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 120, S. 1134f. in: MPIER, NL 7:2:24. Ebenfalls: „Besetzungsstatut und Deutschlandvertrag“, [o.D.], S. 6,

legenheiten keinen Beschränkungen mehr unterworfen sei, auch nicht im Hinblick auf Verhandlungen mit den Ostblockstaaten.¹¹⁹⁸

2.3.5.5.4 Sicherheitsgarantie

In seiner Einleitung zum Kommentar des Generalvertrags von Kutscher beschrieb Grewe die Zwiespältigkeit hinter dem deutschen Wunsch eines Sicherheitsvertrags einigermaßen selbstironisch: „Das Besatzungsregime sollte verschwinden, aber die Truppen sollten bleiben.“¹¹⁹⁹

Da die Verhandlungen für eine Sicherheitsgarantie eher politischer als juristischer Natur waren und eng mit denjenigen über die EVG verbunden waren, wurden sie hauptsächlich von Adenauer persönlich geführt.¹²⁰⁰

Grewes Aufgabe in diesem Bereich beschränkte sich weitgehend auf die Ausarbeitung von Formulierungsvorschlägen für die jeweiligen Ideen des Kanzlers.

Der Wortlaut von Artikel 1 des Bürgenstock-Entwurfs hatte deutlich gezeigt, wie wichtig eine alliierte Sicherheitsgarantie für die Bundesregierung war. Umso größer war Adenauers Enttäuschung, als er feststellen musste, dass im Entwurf der Alliierten vom September 1951 überhaupt keine Sicherheitsgarantie vorkam.¹²⁰¹ Nachdem die amerikanischen Vertreter in den alliierten Vorbesprechungen für die Außenministerkonferenz zunächst noch überlegt hatten, ob man eine Verpflichtung auf zehn Jahre

in: ACDP, Nachlass Felix von Eckardt (Chef des Bundespresseamtes), 01–010–019/1.

1198 „Besatzungsstatut und Deutschlandvertrag“, [o.D.], S. 6, in: ACDP, Nachlass Felix von Eckardt (Chef des Bundespresseamtes), 01–010–019/1.

1199 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 2. Ähnliches bemerkt Wettig: Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 479.

1200 Die politische Bedeutung, die Adenauer dieser Garantie beimaß, war unter anderem auf den Korea-Krieg, den geplanten Rückzug der amerikanischen Truppen und Adenauers „Alldruck“ einer Verständigung der Vier auf Kosten Deutschlands zurückzuführen. Zum Korea-Krieg, siehe oben, S. 206ff. Zum amerikanischen Truppenrückzug, siehe oben, S. 253, S. 152, S. 231 und S. 250. Zu Adenauers „Alldruck“, siehe oben, S. 431.

1201 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 382f.

eingehen könne,¹²⁰² hatte Acheson nach Einspruch des Militärs¹²⁰³ lediglich vorgeschlagen, die Sicherheitsgarantie vom September 1950 in den Vertrag aufzunehmen.¹²⁰⁴ Selbst dies war jedoch von der Außenministerkonferenz verworfen worden, mit der Begründung, man müsse noch klären, ob es vorzuziehen sei, diese Klausel in den Vertrag einzufügen oder sie als getrennte Erklärung der Alliierten zu erneuern.¹²⁰⁵

Im Vertrag sollte lediglich die Verpflichtung der Bundesrepublik, zur Verteidigung des Westens beizutragen, erscheinen (Artikel 5 des Entwurfs der Alliierten),¹²⁰⁶ nicht hingegen die militärische Gegenleistung der Alliierten in Form einer Verpflichtung zur Verteidigung Deutschlands.¹²⁰⁷ Dadurch ging das Junktim zwischen EVG und Generalvertrag nun eindeutig zu Lasten der Bundesrepublik.¹²⁰⁸ Adenauer erklärte auch unverzüglich am 24. September, dass er dem deutschen Volk nicht würde klarmachen können, dass es Opfer an Menschenleben und materiellen Gütern bringen müsse, ohne dass sich die Gegenseite vertraglich zur Verteidigung der Bundesrepublik verpflichtete.¹²⁰⁹

Auch über die Zahl der in Deutschland stationierten Truppen und die Dauer der Stationierung gab der alliierte Vertragsentwurf vom September 1951 keinen Aufschluss.¹²¹⁰ Die Stationierung von Westalliierten Truppen hatte damit nicht den abschreckenden Charakter gegenüber dem Osten, den sich Grewe bei der Formulierung seines Artikels 1 im Bürgenstock-Entwurf erhofft hatte. Die Alliierten mussten auch innenpolitisch Rücksicht nehmen: McCloy erklärte Adenauer bei der ersten Besprechung der

1202 „Draft Agreement on General Relations With the Federal Republic“, amerikanischer Vorschlag für Artikel 5, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1211.

1203 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 100.

1204 „Draft agreement on General Relations with the Federal Republic“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1209f.

1205 Ebd., S. 1208, Ann. 17.

1206 „Vertrag über die allgemeinen Beziehungen mit der Bundesrepublik“, 24. September 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5.

1207 Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*, S. 479.

1208 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 382.

1209 Ebd., S. 383.

1210 In Washington waren die Außenminister zu dem Schluss gekommen, man könne, wie Acheson betonte, keine Verpflichtung eingehen, deren Ende und Ausmaß nicht absehbar seien. Vgl. „United States Delegation Minutes of the Fifth Meeting of the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom and France“, 13. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1280.

zweiten Verhandlungsrounde, eine solche Sicherheitsgarantie müsse auch von den verfassungsgebenden Organen gebilligt werden und könne nicht einfach von der Regierung beschlossen werden. Eine Bindung der amerikanischen Truppen im Ausland widerspreche aber völlig der Tradition in den Vereinigten Staaten.¹²¹¹ Auch Kirkpatrick verwies auf „verfassungsrechtliche Schwierigkeiten“,¹²¹² genau wie François-Poncet, der in seiner Eröffnungsrede „serious difficulties in the Parliaments of their countries“ erwähnte.¹²¹³

Bei den interalliierten Verhandlungen für den Vertragsentwurf hatte McCloy auch darauf hingewiesen, die Stationierung der Truppen sei bislang ein Recht und keine Verpflichtung gewesen, wie es nun der deutsche Entwurf vorsehe. Schuman hatte seinerseits bemerkt, selbst unter dem NATO-Vertrag sei die Beistandsverpflichtung nicht automatisch, wie es die deutsche Delegation wünsche.¹²¹⁴ Dieses Argument wurde bei der Besprechung der Hohen Kommissare mit Adenauer noch einmal von McCloy vorgebracht: Selbst wenn die Außenminister bereit gewesen wären, Artikel 5 des Nordatlantikpaktes auch auf die Bundesrepublik anzuwenden, so wäre diese Lösung für Deutschland ungünstiger gewesen, da laut NATO-Vertrag jedes Land selbst entscheiden könne, in welcher Weise es den anderen zu Hilfe komme.¹²¹⁵ Es handelte sich hier um eine der „diplomatischen“ Formulierungen, die Grewe in *Die Sprache der Diplomatie* beschrieben hatte, die eine versteckte Warnung enthielt: Jede Option, die nicht auf die Erneuerung der alliierten Sicherheitsgarantie von 1950 hinausliefe, könnte für die Bundesrepublik angesichts der parlamentarischen Opposition in den Westalliierten Ländern nachteiliger ausfallen.

Adenauer zögerte dennoch, und die deutsche Delegation überlegte sich mögliche Alternativen. Die erste, vom 27. September, berief sich auf die Sicherheitserklärung von 1950, ergänzte sie aber durch die Forderung, dass jede der Westmächte „die erforderlichen Maßnahmen“ treffen würde, um der Gefahr eines Angriffs „entgegenzutreten“. Die „militärische Hilfe-

1211 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 386.

1212 Ebd.

1213 „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1533.

1214 „United States Delegation Minutes of the Fifth Meeting of the Foreign Ministers of the United States, United Kingdom and France“, 13. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1279f.

1215 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 387.

leistungspflicht im Falle eines Angriffs“, die bis jetzt nicht ausdrücklich erwähnt worden war, sollte nun im Vertrag festgeschrieben werden.¹²¹⁶ Ein weiterer Vorschlag Adenauers am 10. Oktober bestand darin, eine Beistandsklausel nach dem Muster der NATO-Klausel in den Generalvertrag aufzunehmen, die den Alliierten mehr Reaktionsspielraum gelassen hätte.¹²¹⁷

Schließlich kam Adenauer jedoch genau bei Grewes pragmatischer Position vom August an, sich mit einer Erwähnung der Sicherheitsgarantie von 1950 zu begnügen: „[...] the Chancellor expressed the tentative view that an Allied Declaration reaffirming the guarantee given at the New York meeting of the Foreign Ministers in September 1950 might be sufficient.“¹²¹⁸ Bei der konkreten Ausformulierung der Erwähnung der alliierten Sicherheitsgarantie versuchte die deutsche Delegation im November noch, den „etwas negativen“ alliierten Entwurf durch einen eigenen Entwurf zu ersetzen,¹²¹⁹ doch an dem Prinzip, sich auf die Sicherheitserklärung von 1950 zu berufen, wurde grundsätzlich nicht mehr gerührt.

1216 „Zu den Fragen ‚Sicherheitsgarantie‘ und ‚Stellung der alliierten Truppen‘ (Artikel 1, Absatz 1 des deutschen Entwurfs)“, 27. September 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

1217 „Er [...] wolle nun prüfen, ob er nicht in den Vertrag eine Verpflichtung einbauen könne, die etwa dem Artikel V des Atlantikpaktes entspräche.“ in: Verlaufsprotokoll der Sitzung vom 10. Oktober 1951, in: Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 417. Siehe auch: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 130.

1218 Memorandum von Geoffrey W. Lewis, Deutschland-Abteilung des State Departments, an Acheson, 17. Oktober 1951, in: NARA, RG 59, State Department, Central Decimal File, 662A.00, LM198, Reel 1. Ebenfalls: Telegramm von McCloy an Acheson, 12. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1550. Zum alliierten Vorschlag der Erwähnung der Sicherheitsgarantie, siehe „Report by the Allied High Commission for Germany to the Foreign Ministers“, 17. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1590. Zur Diskussion der drei Außenminister am 21. November 1951 über die Sicherheitsgarantie, siehe: „United States Delegation Minutes of the Tripartite Foreign Ministers Meeting at the Quai d’Orsay“, 23. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1597.

1219 Amerikanischer Vorschlag: „Sicherheitsgarantie“, 2. November 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 5. Ebenfalls: „Report by the Allied High Commission for Germany to the Foreign Ministers of the United States, France and the United Kingdom“, 17. November 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1591.

Adenauer verlagerte nun seine Hoffnung längerfristig auf eine NATO-Mitgliedschaft¹²²⁰ – und lag damit nicht weit von Achesons Linie, der schrieb, die Bestätigung der Sicherheitsgarantie „should tide us over until Germany could be formally linked to the North Atlantic Treaty“.¹²²¹ Kurzfristiger hoffte Adenauer auf die Verhandlungen über eine Beistandsklausel im Rahmen der EVG, die allerdings den großen Nachteil hatte, dass die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich nicht beteiligt waren.

Nachdem man sich auf deutscher Seite mit der Kompromissformel vom 22. November abgefunden hatte, kam alles jedoch ganz anders als erwartet, da das Thema der Sicherheitsgarantie Anfang 1952 überraschenderweise erneut von Frankreich angeschnitten wurde. Bei der Londoner Konferenz vom 13. bis 19. Februar 1952 bat Schuman um eine Sicherheitsgarantie der Briten und Amerikaner für den Fall eines einseitigen Abfalls eines EVG-Mitglieds. Dass damit die Bundesrepublik gemeint war, lag trotz vorsichtiger Formulierung auf der Hand.

Auslöser für diese Forderung war die Angst vor einem Austritt der Bundesrepublik aus der EVG, wenn die deutsche Wiederbewaffnung erst einmal vollzogen wäre. Deshalb wurde Schuman von seinem Kabinett beauftragt, eine Sicherheitsgarantie der USA und Großbritanniens zu verlangen.¹²²² Er wollte mit dieser Forderung auch den Gegnern der EVG in der Assemblée Nationale entgegenkommen, die seit den Wahlen vom Juni 1951 in der Überzahl waren.¹²²³ Da man sich ja auf eine Koppelung von

1220 Telegramm von McCloy an Acheson, 12. Oktober 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1550.

1221 Acheson, *Present at the Creation*, S. 587.

1222 Brief von Schuman an Acheson und Eden, 29. Januar 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 5, Teil 1, S. 7-11. Vgl. auch: Telegramm von Acheson an Truman, 16. Februar 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 5, Teil 1, S. 78. Ebenfalls: „Aufzeichnung des Staatssekretärs Hallstein“, 14. Februar 1952, Anm. 7, in: *AAPD, 1952*, S. 144.

1223 In einer Abstimmung am 19. Februar 1952 knüpfte die Assemblée Nationale, und insbesondere die sozialistische Partei, dann auch ihre grundsätzliche Zustimmung zu den Verträgen an eine Reihe von Bedingungen. Hierzu gehörten eine Sicherheitsgarantie Großbritanniens und der USA für den Fall eines Vertragsbruches eines der Mitglieder der EVG und die Stationierung einer genügenden Zahl britischer und amerikanischer Truppen auf dem Kontinent. Die französische Regierung wurde auch aufgefordert, sich noch einmal eindringlich für einen EVG-Beitritt Großbritanniens einzusetzen. Die Forderungen der Assemblée Nationale und des französischen Kabinetts wurden weder in Groß-

EVG- und Generalvertrag geeinigt habe, argumentierte Schuman nun, solle die Bundesrepublik im Falle eines Vertragsbruches gegenüber der EVG auch ihre Rechte aufgrund des Generalvertrags verlieren.¹²²⁴

Acheson, der zu diesem Zeitpunkt bereits sehr über den schleppenden Gang der Verhandlungen verärgert war, sprach von „neurotischer Obsession“ Schumans.¹²²⁵ Dennoch einigten sich die Drei Mächte im Februar 1952 in London auf eine Sicherheitsgarantie gegen den Abfall eines Mitglieds der EVG, ohne die Bundesrepublik ausdrücklich zu erwähnen.¹²²⁶ Aus französischer Sicht hatte man so eine Sicherheitsgarantie gegenüber Deutschland, aus deutscher Sicht hatte man eine Garantie für die Anwesenheit britischer und amerikanischer Truppen erlangt.

Mit dieser Sicherheitsgarantie, die schließlich in der „Dreimächterklärung“ vom 27. Mai 1952¹²²⁷ ihren endgültigen Ausdruck fand, war das Kunststück gelungen, die Garantien für die Bundesrepublik und die EVG, die eigentlich gegenläufig waren, in einer einzigen Erklärung zusammenzufassen, was ihr die „antideutsche Spalte“ nahm.¹²²⁸ Es war die Rede von „Maßnahmen für die Unversehrtheit und Einheit“ der EVG, womit die Garantie für die Bundesrepublik (Unversehrtheit) mit der Garantie für die EVG (Einheit) kombiniert wurde.¹²²⁹

Indem die Westalliierten betonten, dass sie eine Bedrohung der EVG als eine Bedrohung ihrer eigenen Sicherheit ansahen und gemäß Artikel 4 des Nordatlantikpaktes handeln würden, verstärkten insbesondere die Amerikaner ihre Sicherheitsgarantie vom September 1950.¹²³⁰ Die Drei Mächte

britannien noch in Amerika gut aufgenommen; Eden hatte sich bereits gegen einen EVG-Beitritt ausgesprochen und Washington ließ sich nicht gerne von Paris diktieren, wie viel „genügend“ amerikanische Truppen waren.

1224 Brief von Schuman an Acheson und Eden, 29. Januar 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 5, Teil 1, S. 10.

1225 Acheson, *Present at the Creation*, S. 615.

1226 Siehe hierzu die Verhandlungsprotokolle aus London: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 5, Teil 1, S. 39, 42, 46f., 53, 57, 78, 85, 105.

1227 Text der Erklärung veröffentlicht in: BGBI II, 1954 Nr. 3, 29. März 1954, S. 419. Übersicht über die verschiedenen Garantieerklärungen in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 84.

1228 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 135.

1229 Um diese Garantien sollte sich Ende 1952 dann auch die Diskussion im Bundestag drehen, als die Abgeordneten sich fragten, ob ein EVG-Austritt Deutschlands theoretisch möglich sei. Siehe unten, S. 553.

1230 Diese Sicherheitsgarantie war nicht nur für Deutschland eine große Beruhigung. Auch in Frankreich war man nun erleichtert, da man immer noch einen einseiti-

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

kündigten weiterhin die fortlaufende Stationierung ihrer Truppen in Deutschland an, mit der sie die Unversehrtheit Westdeutschlands und der EVG garantieren wollten. Damit war auch der deutschen Bitte um Schutz während des Truppenaufbaus unmittelbar Rechnung getragen.

1952 hob Grewe in einem Artikel die Vorteile der gerade erreichten Sicherheitsgarantie hervor: „Gleichwohl wird man [der Sicherheitserklärung von 1952] eine stärkere Verpflichtungskraft beimesse müssen, als der New Yorker Erklärung, weil sie ein wesentliches und unentbehrliches Element im Gesamtsystem der vertraglichen Abmachungen darstellt.“¹²³¹

2.3.5.5.5 Zusatzverträge

Nachdem im November 1951 die großen politischen Linien im Generalvertrag festgelegt worden waren, konnte man sich den zahlreichen Details der Zusatzverträge widmen. Diese Aufgabe wurde auf deutscher Seite von den Delegationsmitgliedern wahrgenommen, während Grewe hauptsächlich mit der Koordinierung des 337 Seiten langen Dokuments beschäftigt war. Da bei den Verhandlungen für die Zusatzverträge sehr unterschiedliche Fachgebiete angesprochen werden mussten, waren neben Grewes Delegation auch Experten zahlreicher Ministerien beteiligt.

Einige der Details, die im alliierten Entwurf vom September 1951 noch völlig ausgeklammert worden waren¹²³² und erst im Überleitungsvertrag gelöst werden sollten,¹²³³ wie zum Beispiel die Kriegsverbrecherfrage und der Lastenausgleich, erwiesen sich nun als besonders heikel und zeitauf-

gen Austritt der Bundesrepublik aus der EVG und ein Wiedererstarken der deutschen Armee fürchtete. Man hatte in Frankreich auch Angst davor, Deutschland innerhalb der EVG alleine in Schach halten zu müssen. Bis zuletzt stand Schuman unter dem Druck seines Kabinetts, eine amerikanische und britische Sicherheitsgarantie zu erhalten, bevor er die Verträge unterzeichnen konnte. Vgl. Grewe, *Rückblenden*, S. 154.

- 1231 Grewe, „Ein neues System kollektiver Sicherheit“, S. 8, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 78, 1952, S. 243–250, in: ACDP, Nachlass Wahl, 01–237–011/1.
- 1232 Grewe, „Zwischenbericht zum Stand der Verhandlungen“, 14. August 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 60.
- 1233 Artikel 6 des ersten Teils („Allgemeine Bestimmungen“) des Überleitungsvertrages sah die Errichtung eines „gemischten Ausschusses“ vor, der sich mit eventueller Beendigung oder Herabsetzung von Strafen beschäftigen sollte. Kriegsgefangene sollten zunächst im Gewahrsam der Drei Mächte verbleiben,

wendig, da sie im Brennpunkt des Interesses der öffentlichen Meinung standen.¹²³⁴

Von größter Bedeutung war die Aufgabe des Finanzministeriums unter Fritz Schäffer,¹²³⁵ sowie diejenige des Wirtschaftsministeriums unter Ludwig Erhard: Beide Ministerien hatten darauf zu achten, dass die Folgekosten der Verträge für die Bundesrepublik nicht ausuferten.¹²³⁶ Die beiden Ministerien beschäftigten sich darüber hinaus mit den Details der Entflechtung und der Produktionsbeschränkungen, sowie den Fragen des Außen- und Devisenhandels, die im Überleitungsvertrag geregelt wurden.¹²³⁷

Die Klausel über wirtschaftliche Unterstützung der Bundesrepublik, an deren Aufnahme in den Bürgenstock-Entwurf Adenauer so viel gelegen gewesen war, fehlte enttäuschenderweise, aber wie Grewe nicht anders erwartet hatte, im alliierten Entwurf vom September völlig.¹²³⁸ François-Poncet erklärte Adenauer, er werde sicher verstehen, dass eine solche Verpflichtung nicht mit dem Vertragswerk kompatibel sei.¹²³⁹ In François-Poncets Eröffnungsrede vom 24. September hieß es immerhin, die Vertei-

bis die Bundesrepublik sie selbst in Gewahrsam nehmen konnte. Vgl. Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 163ff.

1234 Kirkpatrick bemerkte hierzu, dass Adenauer angesichts des Druckes der öffentlichen Meinung erstaunlich entgegenkommend war: „[...] Dr. Adenauer, who showed the greatest understanding and never asked me [Kirkpatrick] to do what I believed to be wrong. His restraint was all the more commendable in that he had a strong domestic political interest in securing the early liquidation of the War Criminal's problem.“ in: Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 252.

1235 Vgl. Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 887.

1236 Trotz der wachsenden Wirtschaftskraft Westdeutschlands, rieten die deutschen Wirtschaftsexperten noch zu Vorsicht. Es sollte vermieden werden, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Frankreich und Großbritannien zu einer Abwälzung der Kosten auf die Bundesrepublik führten. Ferner war infolge des „Wiedergutmachungsabkommens“ mit Israel mit beträchtlichen Kosten zu rechnen.

1237 Das Besetzungsstatut hatte Außen- und Devisenhandel beschränkt, doch diese Beschränkung entfiel im Generalvertrag.

1238 Schwarz, *Adenauer und die Hohen Kommissare*, Bd. 1, S. 385.

1239 „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1533.

lung der Kosten solle vertraglich geregelt werden, so dass den obligatorischen Besatzungskosten ein Ende gesetzt würde.¹²⁴⁰

Die Alliierten forderten einen finanziellen Beitrag der Bundesrepublik zu den Stationierungskosten, was für Grewe die Verhandlungen über den Truppenvertrag insofern verkomplizierte, als man sich auf die Einzelheiten der Kostenverteilung einigen musste.¹²⁴¹ Deshalb war dieser Aspekt der Zusatzverträge von besonderer Bedeutung für Grewe, auch wenn er persönlich nicht an den Verhandlungen beteiligt war.

Angesichts der Verbindung zum EVG-Vertrag drängte die deutsche Delegation auf Festsetzung einer Globalsumme für EVG- und Stationierungsbeitrag, während die alliierten Verhandlungspartner beide Fragen getrennt voneinander lösen wollten.¹²⁴² Uneinigkeit bestand auch darin, ob bei der Festsetzung der Zahlungen der Bundesrepublik die Folgekosten der Beschlüsse von Jalta und Potsdam (Vertriebenenunterstützung, Berlinhilfe, usw.), angerechnet werden sollten.¹²⁴³

Für die Alliierten war die Besatzungskostenregelung besonders dringend, da die Aufrüstung im Rahmen der NATO sowohl für Frankreich als auch für Großbritannien eine große finanzielle Belastung bedeutete. Beide Länder verfügten nicht über ausreichende Dollarreserven, um gleichzeitig ihre Importe und die Aufrüstung finanzieren zu können. Deshalb hoffte man, einen Teil der Aufrüstungs- und Truppenkosten auf die Bundesrepublik abzuwälzen, so dass der deutsche Beitrag mit den Verteidigungskosten der anderen großen westlichen Staaten vergleichbar würde – inklusive der Verteidigungskosten für Gebiete außerhalb Europas.¹²⁴⁴

Aus britischer Sicht sollte mit einem deutschen Beitrag insbesondere verhindert werden, dass die Bundesrepublik zu einer unerwünschten wirt-

1240 Ebd., S. 1531. Zur Reaktion der deutschen Delegation, siehe: „Zur Frage des finanziellen Verteidigungsbeitrags“, 28. September 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

1241 Für eine ausführliche Erläuterung der Kostenfrage der Stationierung, siehe: Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 162-191.

1242 „Zur Frage des finanziellen Verteidigungsbeitrags“, 28. September 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

1243 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 163.

1244 „Draft Instructions from the Three Foreign Ministers to the Allied High Commission“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1202f. Dieser Gedanke wurde in Artikel 3 des Finanzvertrages aufgenommen: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 129.

schaftlichen Vormachtstellung auf dem Kontinent gelange.¹²⁴⁵ Morrison betonte beim Außenministertreffen im September auch etwas scharf, jedes Land müsse für seine eigene Verteidigung aufkommen, und da die Verteidigung der Bundesrepublik zur Zeit von alliierten Truppen wahrgenommen werde, müsse die Bundesrepublik eben dafür zahlen.¹²⁴⁶

Schuman hielt den Deutschen ihre eigene Forderung nach Gleichberechtigung schlau entgegen und meinte, wenn die Deutschen gleich behandelt werden wollten, so müssten sie auch den gleichen Kostenanteil tragen wie Frankreich, das ein vergleichbares Volkseinkommen habe. Die deutschen und französischen Interessen deckten sich in der Kostenfrage zumindest insofern, als beide den deutschen Beitrag zur EVG gegenüber den Stationierungskosten Großbritanniens und der USA als prioritätär ansahen.¹²⁴⁷ Auf deutscher Seite gab man klar zu verstehen, dass der Unterhalt alliierter Truppen in Deutschland aus dem EVG-Haushalt bestritten werden müsse, und der deutsche Beitrag dazu von der EVG festzulegen sei.¹²⁴⁸ Für die USA und Großbritannien barg diese Formel allerdings die Gefahr, dass ihre Stationierungskosten nicht voll gedeckt würden.

Acheson zeigte sich dennoch durchaus offen für die deutsche Bitte, Stationierungskosten und EVG-Kosten zusammenzurechnen.¹²⁴⁹

1245 Kirkpatrick notierte bei der Konferenz von Washington im September 1951 in seinem Tagebuch: „I tried to impress on them that we could not indefinitely afford to allow Germany to escape the burden of armaments. [...] A Germany in [a position of economic preponderance in Europe] would be a greater nuisance and indeed a greater danger to us than a Germany with an army and an armaments industry limited by treaty and by her own economic and manpower capacity.“ in: Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 242f. Siehe auch: „Draft Instructions from the Three Foreign Ministers to the Allied High Commission“, 10. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1203. Ebenfalls: „Statement by the Chairman of the Allied High Commission for Germany (François-Poncet) to the German Federal Chancellor (Adenauer)“, 24. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 2, S. 1531.

1246 „United States Delegation Minutes of the Fourth Meeting of the Foreign Ministers of the United States, the United Kingdom, and France“, 13. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1275.

1247 Hofmann, *Truppenstationierung*, S. 164.

1248 Auf diese Linie hatte sich die deutsche Delegation bereits im September 1951 festgelegt: „Zur Frage des finanziellen Verteidigungsbeitrags“, 28. September 1951, in: PA/AA, Handakte Grewe, Bd. 56.

1249 „United States Delegation Minutes of the Fourth Meeting of the Foreign Ministers of the United States, the United Kingdom, and France“, 13. September 1951, in: *FRUS, 1951*, Bd. 3, Teil 1, S. 1275.

Noch im November 1951 war man einer Lösung nicht näher gekommen, da auch die Verhandlungen über den finanziellen Aufbau der EVG stagnierten.¹²⁵⁰ Schließlich schlug Adenauer als Kompromissformel vor, dass der Beitrag der Bundesrepublik von den „Drei Weisen“, auf der Basis der NATO-Kriterien festgelegt werden sollte.¹²⁵¹ Aus Sicht der Bundesregierung hatte diese Lösung den Vorteil, dass man den Eindruck vermeidet, dass die Hohe Kommission, wie zur Besatzungszeit, über die deutschen Finanzen entscheide. Dieser Sorge wurde auch dadurch Rechnung getragen, dass die Stationierungskosten über die EVG abgewickelt wurden.¹²⁵² Nach einer Übergangsfrist sollte nach Juni 1953 der Verteidigungsbeitrag der Bundesrepublik „nach Grundsätzen und Verfahren bestimmt [werden], die denjenigen entsprechen, die für die Festlegung der Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten der Nordatlantikpakt-Organisation gelten.“¹²⁵³

2.3.6 Unterzeichnung der Verträge

Als die Verhandlungen weitgehend abgeschlossen waren und die Zeit bis zur Unterzeichnung der Verträge drängte, stellte sich noch die Frage der

-
- 1250 Wie schwierig die Finanzfrage innerhalb der EVG war, zeigen die Berichte von der EVG-Konferenz im Dezember 1951, so z.B. „Leiter des Referats Atlantik-Pakt im Auswärtigen Amt von Hassell, Aufzeichnung, 5. Februar 1952“, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 403f.
- 1251 Als „Drei Weise“ bezeichnete man William Averell Harriman, Jean Monnet, Edwin Plowden, die zu dritt das „Temporary Council Committee“ der NATO bildeten, das damit beauftragt war, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten, aufgrund derer ihr Verteidigungsbeitrag errechnet werden sollte, zu bestimmen. Die „Drei Weisen“ veranschlagten schließlich über 11 Milliarden D-Mark für den deutschen Verteidigungsbeitrag. Vgl. Telegramm von Schuman an die französischen Botschaften, 4. März 1952, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 406.
- 1252 Artikel 3, Absatz 5b des Finanzvertrags, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 129. Ebenfalls: Telegramm von Schuman an die französischen Botschaften, 4. März 1952, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 406.
- 1253 Artikel 3, Absatz 2 des Finanzvertrags, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 129. Ebenfalls: Telegramm von Schuman an die französischen Botschaften, 4. März 1952, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 406.

Übersetzung dieses „ungeheure[n] Papierberg[es]“¹²⁵⁴ – eines Vertragstextes, der als Bundestagsdrucksache 337 Seiten umfasste. Grewe beschrieb mit spürbarem Schauder die große Kraftanstrengung, die jede Änderung des Textes in den letzten Tagen bedeutete, da alles in drei Sprachen übertragen werden musste. Dabei war die Wortwahl so wichtig, dass der Sprachdienst nur die Rohübersetzung übernehmen konnte und manche Übersetzungsprobleme sogar an Hallstein selbst herangetragen wurden.¹²⁵⁵ Auch Kirkpatrick erinnerte sich mit Schrecken an diese letzten Verhandlungstage: „So ended our marathon. I had never known so punishing an ordeal.[...] In an elegant little speech about the treaty M. Schuman referred to the role of the High Commissioners and remarked that never in history had men worked with such zeal to abolish themselves.“¹²⁵⁶

Umso erleichterter war Grewe, als der Vertrag nach einem „technischen Marathonlauf“ (er benutzte bezeichnenderweise den gleichen Ausdruck wie Kirkpatrick) am 26. Mai 1952 von den vier Außenministern unterschrieben wurde. Dass die Unterzeichnung in Bonn erfolgte, war von großer symbolischer Bedeutung. Es war, wie Grewe nicht ohne Stolz betonte, das erste in Bonn abgehaltene Außenministertreffen nach dem Krieg.¹²⁵⁷ Da der EVG-Vertrag am nächsten Tag in Paris unterschrieben werden sollte, fielen die Feierlichkeiten zur Unterzeichnung des Generalvertrags relativ kurz aus, da die Alliierten ohnehin lieber die EVG in den Vordergrund stellen wollten. Am Vorabend der Unterzeichnung, erinnerte sich Grewe, gab es ein offizielles Abendessen für alle Beteiligten, die Unterzeichnung selbst fand dann im Bundesratssaal im Bundeshaus statt, in dem schon das Grundgesetz verkündet worden war:

„Die Bilder zeigen einen nüchternen, kahlen Raum, dessen Wände man mit einigen für diesen Zweck ausgeliehenen Gobelins dekoriert hatte.[...] Wie angehängt an diese Reihe [der drei Außenminister] stand als vierter Konrad Adenauer in dieser Reihe, man sieht es seiner Haltung und seiner Miene an, dass er sich in dieser Umgebung noch fremd fühlte – ganz anders als zwei Jahre später [...]“¹²⁵⁸

1254 Grewe, *Rückblenden*, S. 153.

1255 Ebd. Zu Übersetzungsfragen des Generalvertrags sind zwei große Ordner in der Handakte Grewe zu finden.

1256 Kirkpatrick, *The Inner Circle*, S. 245f.

1257 Grewe, *Rückblenden*, S. 153. Ebenfalls: Grewe, „Die Grundsentscheidung der Bundesrepublik“, in: *Die deutsche Frage in der Ost-West-Spannung*, S. 59.

1258 Grewe, „Die Grundsentscheidung der Bundesrepublik“, in: *Die deutsche Frage in der Ost-West-Spannung*, S. 61.

Eden beschrieb die Unterzeichnung im Nachhinein als „strange experience“ und berichtete: „After two world wars which had filled my life, I was signing with a German in Germany a document which gave the greater part of the country a control of its affairs once again.“¹²⁵⁹ Ähnliches werden wohl viele der Anwesenden empfunden haben...

Am 27. Mai 1952, einen Tag nach dem Generalvertrag, wurde dann in Paris der schwer errungene Kompromiss des EVG-Vertrags von den sechs Ländern unterzeichnet. An diesem Tag schrieb Acheson an Truman: “We now have successfully completed another phase in our postwar policy: containment of the new threat with the cooperation of our former enemy.”¹²⁶⁰

Während der EVG-Vertrag auf 50 Jahre angelegt war, war der Generalvertrag ein „seinem Wesen nach [...] kurzfristiges Provisorium für einige Jahre des Übergangs und der Ungewißheit“, ein „provisorischer Kriegsschlußvertrag“.¹²⁶¹ Grewe selbst sah den Generalvertrag als „positive Chance“, auch deshalb, weil er „kein starres, erschöpfendes und unabänderliches Paragraphengefüge“ war, sondern viele Auslegungsmöglichkeiten zuließ, die der „lebendigen Entwicklung“ folgen konnten.¹²⁶² Insofern konnte Grewe mit diesem Zwischenergebnis nach einem Jahr harter Arbeit durchaus zufrieden sein.

Der Quai d’Orsay, dem diese Flexibilität natürlich nicht entgangen war, zeigte sich darüber weniger erfreut, da zu erwarten war, dass sie von den Deutschen bestimmt bald ausgenutzt werden würde. Seydoux sagte voller Sorge voraus:

„[...] leur entrée en vigueur [des traités] s’accompagnera presque aussitôt d’une demande de révision. Tandis que les Alliés font aux Allemands deux présents d’une importance capitale, d’une part en substituant au statut d’occupation un régime contractuel, d’autre part en permettant leur réarmement, les Allemands peuvent rétorquer qu’ils sont doublement insatisfaits, puisque le régime contractuel continue de leur imposer des charges et des servitudes unilatérales, et qu’on les constraint, soidisant en même temps, à des obligations

1259 Eden, *Full Circle*, S. 47. Siehe auch: Schwarz, *Adenauer. Der Aufstieg*, S. 951f.

1260 Brief Achesons an Truman, 26. Mai 1952, in: *FRUS, 1952-1954*, Bd. 5, S. 691.

1261 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 3f. Ähnlich auch in: „Die Grundentscheidung der Bundesrepublik“, in: *Die deutsche Frage in der Ost-West-Spannung*, S. 64.

1262 Grewe, „System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes“, in: Kutscher, *Bonner Vertrag*, S. 3.

militaires, les Américains ayant commis l'erreur grossière de se placer et de nous placer sur ce terrain essentiel en demandeurs.“¹²⁶³

Anhand solcher Analysen waren bereits die Probleme vorauszuahnen, mit denen man sich beim Ratifizieren der Verträge noch würde auseinandersetzen müssen.

Fazit

Im Jahre 1949 konnte Wilhelm Grewe bereits auf eine steile Universitätskarriere zurückblicken, die im April in seiner Ernennung zum ordentlichen Professor und Dekan an der Universität Freiburg i. Br. gipfelte. Von dort aus beobachtete er das Zeitgeschehen bis 1951 als politisch interessierter Akademiker. Den Kalten Krieg und die Besatzung verfolgte er, wie viele seiner Zeitgenossen, anhand markanter internationaler Ereignisse, insbesondere des Korea-Kriegs, dem er auch in späteren Vorträgen eine Schlüsselrolle zumaß. Es schien ihm von ausschlaggebender außenpolitischer Bedeutung, in Deutschland ein Machtvakuum wie in Korea zu vermeiden und sich in erster Linie der Präsenz der USA in Europa zu versichern. Deshalb sprach er sich nach Beginn des Korea-Krieges – genau wie Bundeskanzler Adenauer – deutlich für die Westintegration der Bundesrepublik aus.

Ab 10. Mai 1951 übernahm er die Leitung der „Delegation für die Ablösung des Besetzungsstatuts“, ein Name, der bereits ein ganzes Programm war. Bei diesen Diskussionen waren aus seiner Sicht drei Aspekte eng miteinander verflochten: der deutsche Sicherheitsbeitrag, die Sicherheitsgarantie der Alliierten und die deutsche Souveränität. Während die Westalliierten vor allem an einer Regelung des Verteidigungsbeitrages interessiert waren, suchte die westdeutsche Regierung zunächst, Garantien für die Souveränität und die Rückübertragung der Obersten Gewalt zu erlangen. Durch diese Verknüpfung beider Fragen, die auch formal immer stärker zum Ausdruck kam, wurde Grewes Aufgabe erheblich erschwert und häufig verzögert, da die Wiederbewaffnung sowohl in Deutschland als auch im Ausland stark umstritten war.

1263 „Leiter der Abteilung Europa im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Seydoux, Aufzeichnung, 2. Mai 1952“, in: Lappenküper, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949-1963*, Bd. 1, S. 408.

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

Seine interne Stellung war anfänglich nur ungenau definiert, was ihm seinen Quereinstieg nicht gerade erleichterte. Obwohl er offiziell zum Leiter der Delegation berufen worden war, hatte er bei Weitem nicht so viel Handlungsspielraum wie er es sich wohl gewünscht hatte: Als er in Bonn ankam, waren viele Weichen bereits gestellt, so dass er nicht frei verhandeln konnte, sondern auf den Vorverhandlungen anderer aufbauen musste. Er konnte auch nicht wie erhofft die Richtlinien für die Delegation nach eigenem Ermessen festlegen, sondern musste sich als unabhängiger Professor erst daran gewöhnen, stark an Hallsteins oder Adenauers Weisungen gebunden zu sein und die Verhandlungsergebnisse am Abend entweder dem Staatssekretär oder dem Instruktionsausschuss vorlegen zu müssen. Auch wenn Weisungen ihn politisch oder juristisch nicht überzeugten, musste er sie trotzdem – wie im Fall der ersten Fassung der Bindungsklausel – ausführen. Seine vorrangige Aufgabe war die Koordinierung zwischen den verschiedenen Mitarbeitern der Delegation, den verschiedenen Ausschüssen und den verschiedenen Ministerien. Er alleine überschaute alle Verhandlungsstränge und konnte, wann immer nötig, seine Vorgesetzten fachkundig unterrichten. Seine Tätigkeit spielte sich noch weitgehend hinter den Kulissen ab: Wenn auf der Arbeitsebene – seiner Ebene – keine Einigung erzielt werden konnte, wurden die Verhandlungen auf die nächst höhere Ebene verwiesen, und bei offiziellen Anlässen führten Hallstein oder Adenauer das Wort.

Greve scheute sich jedoch nicht, seine Instruktionen lediglich als politische Zielvorgabe zu interpretieren und die juristische Ausführung frei zu gestalten. Er behielt sich auch das Recht vor, Aspekte in den Verhandlungen erst dann anzusprechen, wenn ihm die Zeit dafür reif schien, da nur er den tagtäglichen Fortgang der Diskussionen überblickte. Er sah seine Aufgabe auch darin, auf verschiedene politische Szenarien vorbereitet zu sein und sie sofort in seine Verhandlungstaktik mit einzubeziehen. Wenn er eine juristische Bresche erspähte, zögerte er nicht, sich weiter vorzuwagen als seine Vorgesetzten: Er vertrat beispielsweise den Ansatz, man müsse versuchen, einen alliierten Generalverzicht mit einigen Ausnahmebereichen zu erreichen, während Hallstein als Zielvorstellung noch die Einschränkung der Obersten Gewalt in möglichst vielen Bereichen hatte.

Sein Verhältnis zu Hallstein, auf den seine Berufung zurückging, war von gegenseitigem Respekt vor der Sachkenntnis und raschen Auffassungsgabe des anderen geprägt. Hallstein schätzte seinen pragmatischen, geschickten Delegationsleiter, wobei die Hierarchie zwischen dem Staatssekretär und dem Rechtsprofessor stets gewahrt blieb. Adenauer seiner-

seits suchte in Grewe zunächst eher einen tüchtigen Ausführenden, einen Sachverständigen, als einen Kanzlerberater. Dies war wohl auf den von Grewe immer wieder hervorgehobenen Kontrollzwang Adenauers zurückzuführen, der sich in Entscheidungen im Alleingang und Misstrauen gegenüber seinen Mitarbeitern der zweiten Reihe äußerte. Ein Beispiel hierfür waren Adenauers geheime Verhandlungen über Grewes Bürgenstock-Entwurf und eine westalliierte Generalerklärung im Spätsommer 1951, über die er seinen Delegationsleiter nicht informierte. Das hinderte Adenauer jedoch nicht daran dessen Ideen zu übernehmen, wenn sie ihm besser schienen als seine eigenen: Seine Vorstellung einer alliierten Generalerklärung, an der Grewe von Anfang an Zweifel geäußert hatte, war nach Adenauers Alleingang vom Sommer 1951 wieder vom Tisch, da er hatte feststellen müssen, dass sein Mitarbeiter in seiner Einschätzung der Alliierten Recht gehabt hatte. Erst langsam konnte sich Grewe vom „Techniker“ zum eigenständigen Berater und Diplomaten hocharbeiten.

Auch seine Beziehung zu den Alliierten war nicht einfach, da er ihnen gegenüber zunächst kaum Handlungsspielraum besaß. Er repräsentierte einen Staat, dessen Erfolg in den Verhandlungen im Grunde vom Wohlwollen der Besatzungsmächte abhängig war. Das ließ er sich jedoch keineswegs anmerken, sondern verhandelte als wäre er ein gleichberechtigter Partner in Diskussionen über einen frei zu vereinbarenden Vertrag zwischen souveränen Staaten. Dass er dabei starken Legalismus an den Tag legte, erklärte er selbst damit, dass das Recht das beste Machtinstrument des schwächeren Verhandlungspartners sei. Dennoch gaben ihm die Alliierten immer wieder zu erkennen, dass die Macht bei ihnen lag: Sein Bürgenstock-Entwurf, der bereits vor September 1951 vorlag, blieb unbeachtet, da die Alliierten als Sieger lieber von ihrem eigenen Entwurf ausgingen. Eine zusätzliche Komplikation im Umgang mit den Alliierten war für Grewe deren mangelnder Konsens, der besonders bei den beiden Grundsatzfragen „Wiederbewaffnung“ und „Oberste Gewalt“ deutlich wurde. Wie schwierig es war eine Einigung zu erzielen, zeigten zum Beispiel die Vorverhandlungen für die Außenministerkonferenz vom September 1951. Die deutsche Delegation war häufig verstimmt, weil sie glaubte, nicht ausreichend informiert zu werden. Was sie nicht wusste, war, dass es oft noch gar keine gemeinsame Linie der Alliierten gab. Erst später, als Grewe das Vertrauen seiner Partner gewonnen hatte, gaben sie im privaten Gespräch ihre internen Schwierigkeiten zu. Immer wieder gelang es auch der UdSSR, durch „Störmanöver“ die Debatten zu verkomplizieren.

Wilhelm Grewes tagtägliche Beschäftigung bestand vor allem in langwieriger Detailarbeit, die Hartnäckigkeit, Geduld und Fingerspitzengefühl erforderte. Gerade der Beginn der Verhandlungen verlief ausgesprochen zäh, da man sich erst an die gegenseitigen Positionen herantasten musste, und keiner seinen Standpunkt zu früh aufzugeben wollte, um nicht seine Verhandlungsmarge zu gefährden. Ferner hatten die alliierten Verhandlungspartner kein großes Interesse daran, Deutschland ohne angemessene Gegenleistung rasch wieder Rechte einzuräumen. Grewes Pragmatismus kam ihm im Verhandlungsalltag sehr zugute, da er als ausgezeichneter Experte ohne falsch plazierten Ehrgeiz zunächst die Fragen zu lösen suchte, bei denen er auf ein positives Ergebnis hoffen konnte und bereit war, schwierigere Fragen, wie die der Obersten Gewalt, zunächst zu vertagen. Er gab nach, wann immer ihm dies vertretbar schien (zum Beispiel akzeptierte er ohne längere Einwände, dass die BRD keine Einzelverhandlungen über ihre Grenzen führen dürfe, da man auf deutscher Seite ohnehin auf einen Friedensvertrag hoffte). Andererseits lernte er auch, im entscheidenden Moment hart zu verhandeln, selbst wenn ihn dies kurzfristig um einen Erfolg bringen konnte. So war er beispielsweise bereit, bei der letzten Sitzung der ersten Verhandlungsrunde einen Eklat zu riskieren, als er feststellte, dass die Rechtsstellung Deutschlands und die Frage der Obersten Gewalt im Communiquévorschlag der Alliierten nicht einmal erwähnt wurden. Schließlich konnte er sich mit einer Kompromissformel durchsetzen – sein erster großer diplomatischer Erfolg.

Eine seiner Stärken war auch die Fähigkeit (die allerdings auch seine Gesprächspartner besaßen!), unermüdlich auf dieselben Punkte zurückzukommen, wie seine Weigerung, die Abkommen von 1945 anzuerkennen, zeigte. Zugleich war seine Aufmerksamkeit für Details besonders wichtig, da bei jedem auch zweitrangigen Thema, potentiell die Frage der Obersten Gewalt berührt werden konnte, und er stets auf der Hut sein musste, keine juristische Falle zu übersehen. Erfolge erzielte Grewes auch durch geschicktes Verweisen auf die Opposition, das Grundgesetz, oder gar die Gefahr eines Abdriftens der Bundesrepublik nach Osten, wenn er die Verhandlungen in seinem Sinne beeinflussen wollte. Er entwickelte somit ein ganzes Vokabular, das er im tagtäglichen diplomatischen Gebrauch als Druckmittel einsetzen konnte. Manche Routineaspekte seiner Arbeit waren äußerst mühsam: Er musste die zahllosen Zwischenergebnisse der Verhandlungen und die zahlreichen deutschen Vorschläge immer wieder neu in juristisch akzeptabler Form zu Papier bringen, in dem Wissen, dass das Dokument unverzüglich wieder umgestoßen werden würde. So wurde

die Zwischenfassung des Generalvertrags bereits am 22. November 1951 gebilligt, und dennoch wurden manche strittige Klauseln bis zum Tag der Unterzeichnung abgeändert.

Zum ersten Mal musste Grewe während der Verhandlungen über den Deutschlandvertrag seine Fähigkeit, Recht und Politik zu verknüpfen, tatsächlich unter Beweis stellen. Er hatte sofort erkannt, dass sich an der Schlüsselfrage der Obersten Gewalt, dem heikelsten Punkt der Verhandlungen, die Wiedererlangung der Souveränität der Bundesrepublik und die Beendigung des Besatzungszustandes entscheiden würden. Aus Sicht der deutschen Delegation sollte die Oberste Gewalt prinzipiell auf die Bundesrepublik rückübertragen werden, während die Alliierten sie beibehalten wollten. Hier galt es für Grewe, mit diplomatischem Fingerspitzengefühl die Frage nicht frontal anzugehen, um die alliierten Verhandlungspartner nicht zu brüskieren. Obwohl er sonst so stark auf juristischer Präzision bestand, verzichtete er zunächst auf den Begriff „Souveränität“. (Erst nach dem enttäuschenden Entwurf der Alliierten vom September 1951 gab die deutsche Delegation ihre Zurückhaltung auf und brachte den Begriff in die Diskussion ein.) Indirekt aber ging er jedes Mal auf die Oberste Gewalt ein, wenn von den Vorbehaltstrechten der Alliierten die Rede war. Er versuchte, wenn auch vergeblich, zu erreichen, dass die alliierten Truppen fortan aufgrund vertraglicher Abmachungen als Sicherheitstruppen und nicht mehr als Besatzungstruppen in Deutschland stationiert würden.

Es war in Grewes Stellung auch wichtig, einzuschätzen, in welchen Bereichen eine Verbesserung zwar juristisch wünschenswert, doch politisch nicht durchsetzbar war. Er versuchte dann, den Schaden juristisch zu begrenzen, indem er zum Beispiel den Notstand so eng wie möglich definierte. Er ersann auch findige „Ersatzlösungen“: Restbestandteile der Obersten Gewalt wollte er zum Beispiel getrennt im Truppenvertrag vermerkt sehen, damit auch juristisch klar ersichtlich war, dass die Oberste Gewalt der Alliierten nur mit der Truppenstationierung in Verbindung zu bringen sei. Nachdem es ihm nicht gelungen war, eine neue Sicherheitserklärung zu erlangen, schlug er ähnlich geschickt vor, die Sicherheitserklärung der Außenministerkonferenz vom September 1950, die einseitig im „Commuqué on Germany“ abgegeben worden war, in den Generalvertrag aufzunehmen, damit sie juristisch bindend würde.

Seine Fähigkeit, mit Argumenten zu spielen, erwies sich nun auch als politischer Vorteil. Gewieft stellte er auch Klauseln, bei denen er sein Ziel eigentlich nicht erreicht hatte, positiv dar: Das Vorbehaltstrecht der Alliierten in Bezug auf gesamtdeutsche Fragen interpretierte er zum Bei-

2 „Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“

spiel als wichtigen Rechtstitel der Westalliierten gegenüber der Sowjetunion und als letzte völkerrechtliche Klammer für Deutschland – und benutzte dabei sogar ein Argument der Alliierten. Die stationierten Truppen, hob er hervor, dienten nun vor allem der Verteidigung der Bundesrepublik und Berlins.

All dies konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Grewe in einigen entscheidenden Bereichen, insbesondere bei den Vorbehaltstrechten, diplomatische Niederlagen einstecken musste. So sah er sich zum Beispiel gezwungen, beim Notstandsrecht von seinem ursprünglichen Vorschlag einer vertraglichen Regelung abzurücken: Bereits im Bürgenstock-Entwurf war nur noch von Konsultation der deutschen Regierung die Rede. Gerade bei den Vorbehaltstrechten war Grewe 1952 noch weit von seinen Zielvorstellungen entfernt. Zum mindest aber war es ihm gelungen, den Generalvertrag so flexibel zu gestalten, dass er sich politisch als für Deutschland vorteilhaft auslegen ließ, was er in den folgenden Monaten dann auch ausführlich tat.