

## Schlussbetrachtungen

Am 5. Mai 1955, fast auf den Tag genau zehn Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs und der bedingungslosen Kapitulation, trat die Ablösung des Besetzungsstatuts durch die Westmächte offiziell in Kraft. Nur vier Tage später, am 9. Mai 1955 wurde die Bundesrepublik in die NATO aufgenommen. In erstaunlich kurzer Zeit hatte Westdeutschland einen beachtlichen Weg in Richtung Westintegration und Souveränität zurückgelegt.

Die betrachtete Wegstrecke zwischen 1948 und 1955 war jedoch von zahlreichen Stolpersteinen gesäumt. Das politische Leben war zunächst stark geprägt von Besatzung und politischer und völkerrechtlicher Abhängigkeit von den Siegermächten. Die staatsrechtliche Neugründung der Bundesrepublik erfolgte 1949 unter strenger Kontrolle der Westmächte. Die getrennte Entwicklung der Zonen in Ost und West und ihre politische und wirtschaftliche Integration in die beiden miteinander konkurrierenden Blöcke hatte schon vor 1949 begonnen und war spätestens seit 1948 mit Währungsreform, Berliner Luftbrücke und Parlamentarischem Rat nur noch schwer umkehrbar. Durch die Gründung beider deutscher Staaten wurde 1949 die Teilung auf lange Jahre besiegt, obwohl man zunächst noch versuchte, den provisorischen Charakter dieser Trennung zu unterstreichen.

Das weitverbreitete Misstrauen im Ausland gegenüber der Bundesrepublik und dem deutschen Großmachtstreben, die Sorge vor wachsender deutscher wirtschaftlicher Konkurrenz, einander widersprechende Interpretationen der sowjetischen Absichten und unterschiedliche Vorstellungen der Westmächte von der Zukunft der Bundesrepublik fanden ihren Niederschlag in immer neuen, oft widersprüchlichen Plänen für die politische und wirtschaftliche Westintegration. Schließlich verkomplizierte die Wiederbewaffnungsdebatte jeden westdeutschen außenpolitischen und völkerrechtlichen Entschluss. Die Diskrepanz zwischen Politikern und öffentlicher Meinung im In- und Ausland verzögerte jede Grundsatzentscheidung, was sich natürlich auch auf die diplomatische Arbeitsebene auswirkte.

Es wurde auch die eingeschlagene Richtung insgesamt hinterfragt: Für die Bundesrepublik war die Entscheidung für den Westen und für Souve-

ränität und Wiederbewaffnung keineswegs leicht, da die Wiedervereinigungsfrage damit in weite Ferne gerückt war.

Dass die Bundesregierung dennoch weiterhin in Richtung Souveränität und Westintegration voranschritt, war auf einige markante Ereignisse, gewissermaßen „Meilensteine“, zurückzuführen. Das Besetzungsstatut von 1949, das bereits 1951 revidiert wurde, sorgte für einen juristischen Rahmen für die Beziehungen zu den Alliierten. Die Frankfurter Dokumente und die Dokumente von Washington, sowie die Verabschiedung einer vorläufigen Verfassung (Grundgesetz) und die Gründung neuer staatlicher Institutionen führten zu zunehmender staatsrechtlicher Klarheit und einem Wiederaufbau des politischen und juristischen Lebens bis in die höchsten Instanzen. Der Kalte Krieg, und insbesondere der Korea-Krieg, beschleunigten die Annäherung der Bundesrepublik an den Westen.

Es wurden Sicherheitskonzepte ausgearbeitet, in die auch die Bundesrepublik und Westberlin mit eingebunden waren, die den Expansionsbestrebungen des Ostens Einhalt gebieten sollten: „one package proposal“, Pleven- und Spofford-Plan und Verhandlungen über die EVG waren verschiedene Etappen auf diesem Weg. Das westdeutsche militärische und wirtschaftliche Potential war für die Westalliierten strategisch viel zu bedeutend, als dass sie es lange brachliegen lassen können. Dabei führte besonders die formelle Verknüpfung von Souveränität und Verteidigungsbeitrag im Junktim vom Herbst 1951 aus deutscher Sicht zu großen Fortschritten.

Internationale völkerrechtliche „Meilensteine“ für die Bundesrepublik waren ihre Aufnahme in verschiedene supranationale Institutionen wie den Europarat, die EGKS und schließlich die NATO. Obwohl die Westverträge von 1952 schließlich nicht in ihrer ursprünglichen Form in Kraft traten, zeugten sie, wie auch die enge Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik bei der Viermächtekonferenz, vom zunehmenden Vertrauen der Westalliierten. Selbst wenn auf der Arbeitsebene oft eher der Eindruck von Umwegen und Stolpersteinen überwog, gab es bis 1955 unleugbare Erfolge.

Ohne den intensiven Einsatz der Mitarbeiter der zweiten Reihe hinter Konrad Adenauer hätten sich diese Ergebnisse wohl kaum erringen, geschweige denn umsetzen lassen.

Hierbei war gerade die Kombination aus völkerrechtlichem und diplomatischem Geschick, wie Wilhelm Grewe sie verkörperte, unerlässlich. Sein wohl größtes Verdienst war sein unbeirrbares Engagement für die Souveränität im Rahmen der Westintegration der Bundesrepublik.

In seinem beruflichen Leben vollzog sich zwischen 1948 und 1955 eine grundlegende Neuorientierung vom Professor des Rechtes hin zum hohen Beamten und engen Mitarbeiter Adenauers. Konstant jedoch blieb sein Anliegen, sein Möglichstes für die Verbesserung der völkerrechtlichen Stellung Deutschlands zu tun.

Von seiner Forderung eines Besatzungsstatuts für Deutschland 1948 bis hin zu dessen Ablösung am 5. Mai 1955 befasste er sich eingehend mit der Frage der Obersten Gewalt und entwickelte sich zum Spezialisten für die völkerrechtlichen Beziehungen zum Westen. In langwieriger Detailarbeit beschäftigte er sich mit der Ausarbeitung und Ratifizierung des „Deutschlandvertrages“ und setzte sich nach Kräften für die internationale Gleichberechtigung der Bundesrepublik ein.

In dem Maße, in dem auch im Generalvertrag vom Oktober 1954 gewisse Mitsprache- und Stationierungsrechte der Westalliierten bestehen blieben, hatte er zwar nicht seine Idealvorstellung von völliger Souveränität durchsetzen können, doch zumindest war es der deutschen Delegation gelungen, gegenüber der ersten Fassung des Vertrages von 1952 bedeutende Fortschritte zu erzielen. Das Ergebnis kam schließlich den pragmatischen Zielen sehr nahe, die Grewe bereits vor Erlass des Besatzungsstatuts und dann erneut bei Beginn der Verhandlungen formuliert hatte.

1955 konnte man die Besatzungsherrschaft weitgehend für beendet betrachten. Die Bundesrepublik hatte die Oberste Gewalt mit Ausnahme einiger Vorbehaltstrechte wiedererlangt. Abgesehen von den Fragen, die erst im Friedensvertrag geregelt werden sollten, gewann die Bundesrepublik ihre innen- und außenpolitische Entscheidungsfreiheit zurück. Sie wurde in die westliche Staatengemeinschaft integriert und immer stärker als gleichberechtigtes Mitglied mit ihr verflochten, wie auch die Unterzeichnung der Römer Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften zwei Jahre später zeigen sollte.

Dieser Westintegration begegnete der Osten nur einige Tage nach Inkrafttreten der Pariser Verträge mit dem Abschluss des Warschauer Paktes am 14. Mai 1955. Damit wurde das geopolitische Muster der beiden Blöcke auf über dreißig Jahre zementiert.

Die noch offenen Fragen des Generalvertrages, die man in den Friedensvertrag verwiesen hatte, blieben noch fünfunddreißig Jahre in der Schwebe. Trotz der im Laufe der Fünfziger Jahre erreichten de facto Souveränität Westdeutschlands in fast allen Bereichen und der Anerkennung der DDR als eigenem Staat durch den Ostblock, blieb Deutschland bis 1990 durch die Potsdamer Beschlüsse, die wie Grewe vorausgesagt

hatte, zeitweise wie eine letzte, die beiden deutschen Staaten juristisch zusammenhaltende Klammer, wirkten, untrennbar an alle vier Alliierten gebunden. Erst 1990 verlor der Generalvertrag endgültig seine Bedeutung, nachdem man mit Zustimmung der ehemaligen Besatzungsmächte die Wiedervereinigung besiegt hatte. Die Gültigkeit der Vorbehaltstrechte endete erst mit den „2+4-Verträgen“.<sup>1</sup>

Viele der Probleme, bei denen sich Grewe 1954 noch eine Veränderung erhofft hatte, wie zum Beispiel dasjenige der ostdeutschen Grenzen, wurden 1990 schließlich nicht mehr angetastet: Die Bundesrepublik war darauf bedacht, keine alten Ressentiments zu wecken.

Interessanterweise diente die NATO auch nach 1990 erneut der Integration von Staaten, die totalitären, feindlichen Regimes unterstanden hatten. Für die osteuropäischen Länder war die NATO-Integration 2004 auch ein erster Schritt in Richtung EU-Beitritt – ein Zeichen für die fortdauernde enge Verflechtung zwischen NATO und europäischer Integration, deren Wurzeln in den Fünfziger Jahren zu suchen sind.

### *Politik auf Arbeitsebene: tagtägliche Entscheidungsprozesse*

Als Mann der zweiten Reihe, der sich hinter den Kulissen für die Zukunft der Bundesrepublik engagierte, setzte Wilhelm Grewe seinen Stolz daran, seine Weisungen bestmöglich auszuführen und gute Vorarbeit für die oberste Entscheidungsebene zu leisten. Grewes ausführliche Akten lassen erkennen, welch enorme Hintergrundarbeit von Adenauers Mitarbeitern geleistet wurde, und aus wie vielen Überlegungen, Kompromissen und Frustrationen die täglichen Arbeits-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse bestanden. Sie zeigen auch, wie viele Vorschläge und Entwürfe kaum beachtet wurden und bestenfalls der Präzisierung interner Zielsetzungen dienten. Schließlich wird auch deutlich, wie oft die gleichen Ideen in unterschiedlichster Form und in unterschiedlichem Kontext wiederholt wurden, bis sie im besten Fall schließlich durchgesetzt werden konnten, und wie manche Forderungen, wie zum Beispiel die Sicherheitsgarantie, zu einer wahren „Mantra“ wurden.

---

1 Grewe, „The Role of International Law in Diplomatic Practice“, 1999, S. 15, in: MPIER, NL 7:2:50 [Druckfahne für: Grewe, Wilhelm, „The Role of International Law in Diplomatic Practice“, in: *Journal of the History of International Law*, Bd. 1, Nr. 1, 1999, S. 22-37].

In minutiöser, manchmal schon pedantischer Detailarbeit feilte Grawe an Dokumenten, Verträgen und Richtlinien, die wir noch heute als grundlegend betrachten. Seine Rolle, wie die vieler Spitzendiplomaten, war eine Mischung aus interner Vorarbeit, in die oft verschiedene Ministerien eingebunden waren, aus Verhandlungen mit den ausländischen Partnern und aus innenpolitischen Aufgaben zur Verteidigung der Linie der Regierung.

### *Grawes Handlungsspielraum und Einflussmöglichkeiten*

Zwischen 1948 und 1955 stand Grawes Tätigkeit als Mann der zweiten Reihe im Spannungsfeld zwischen offiziellen Weisungen und persönlicher Konzeption. Wie ein Statiker, der den Entwurf des Architekten auf Stabilität und praktische Durchführbarkeit hin überprüft und dabei oft das Gesamtkonzept noch einmal verändert, brachte er Adenauers und Hallsteins Weisungen zu Papier und beeinflusste dabei durch juristische Überlegungen oder Einwände im Gegenzug das gesamte Gefüge. An seinem Beispiel lässt sich die typische Wechselwirkung zwischen den Entscheidungsträgern, die Weisungen erteilten und der zweiten Reihe, die beim Ausführen durch eigene Ideen die weiteren Instruktionen beeinflusste, beobachten. Viele Anregungen Grawes wurden aufgegriffen, ohne dass sein Beitrag gewürdigt oder auch nur ausdrücklich erwähnt worden wäre – was durchaus der gängigen Rollenverteilung entsprach, an die er als Professor allerdings anfänglich nicht gewohnt war und die ihn manchmal kränkte.

Wilhelm Grawe übte seinen Einfluss wie viele Beamte in einem klar definierten Rahmen aus. Er sah seine Rolle als Sachverständiger darin, sich bewusst auf gegebene, eindeutig umrissene Probleme zu beschränken und die optimale Lösung dafür zu entwickeln. Dabei spielte sicherlich auch seine juristische Ausbildung eine Rolle, die ihn gelehrt hatte, präzise Antworten auf klar definierte Fragen zu geben. Als Delegationsleiter war er zum Beispiel beauftragt, den für die Bundesrepublik günstigsten Generalvertrag auszuhandeln. Obwohl er sich bewusst war, dass sich der Vertrag negativ auf die Lösung der gesamtdeutschen Frage auswirken könnte, schenkte er ihr im Rahmen der Verhandlungen kaum Interesse und konzentrierte sich auf die ihm übertragene Aufgabe.

Erst mit zunehmender Anerkennung seiner Arbeit und entsprechend wachsendem Selbstbewusstsein verfasste er auch allgemeinere Aufzeichnungen, die über seinen präzisen Aufgabenbereich hinausgingen, wie bei-

spielsweise sein Memorandum über die verschiedenen Möglichkeiten der Wiederbewaffnung von 1954.

Seine eigene Vorstellung von seiner Rolle veränderte sich mit wachsender politischer und diplomatischer Erfahrung und er versuchte, sich zunehmend Handlungsfreiraum zu verschaffen. Angesichts seiner gewissenhaften, erfolgreichen Arbeit waren Walter Hallstein und Konrad Adenauer gerne bereit, ihm nach und nach anspruchsvollere und umfassendere Aufgaben zu übertragen. Während er anfänglich bei den Verhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts hauptsächlich als Ausführender, als „Techniker“ fungierte, da Adenauer viele Besprechungen direkt mit den Hohen Kommissaren führte und ihn dabei nicht immer auf dem Laufenden hielt, arbeitete er sich im Laufe dieser Jahre langsam in der Hierarchie hoch und nahm zunehmend Beraterfunktionen wahr. Dennoch wurde er nie einer von Adenauers allerengsten Vertrauten.

Als Delegationsleiter hatte Grewe eine subtile und zugleich undankbare Rolle: Es ging stets darum, die hohen Erwartungen Adenauers im Bereich der Souveränität und Sicherheit mit der Konzessionsbereitschaft der Alliierten in Einklang zu bringen. Dazu musste er Adenauers politisches Konzept in ein juristisch akzeptables Gewand kleiden und hatte manchmal die schwierige Aufgabe, den Bundeskanzler davon zu überzeugen, dass einige seiner Vorgaben nicht durchsetzbar seien. Dass es ihm nicht immer leicht fiel, die letzte Verhandlungsphase und Unterzeichnung „seiner“ Verträge Adenauer zu überlassen, der dabei manchmal wohlüberlegte Formulierungen aus politischen Gründen abrupt umstieß, gab er nur selten zu erkennen. Überhaupt übte er nie Kritik nach außen:<sup>2</sup> während seiner gesamten Karriere sollte er diese Kombination aus interner Kritik und völiger Beamtentreue gegenüber der Öffentlichkeit, diese „eigenwillige Loyalität“<sup>3</sup> beibehalten.

Wenn auch seine Aufgabe vorrangig außenpolitisch war, so spielte er während dieser Jahre doch auch im innenpolitischen und verfassungsrechtlichen Bereich eine maßgebliche Rolle, insbesondere, als der Streit

---

2 Selbst zeitgenössische Zeitungen hoben dies hervor: „[...]zum anderen sieht er die Aufgabe des Diplomaten als viel zu bescheiden, als daß er seinen eigenen Ansichten, wenn sie einmal von der Meinung seiner Regierung abweichen, Vorrang vor den Weisungen des Auswärtigen Amtes gegeben hätte.“ in: Löffelholz, Thomas, „Botschafter Grewe und seine Frau ,sind einfach prima Leute“; in: *Hannoversche Allgemeine Zeitung*, 31. März 1971.

3 „Grewe muß die NATO verlassen“, in: *Die Welt*, 14. Dezember 1970.

um den „Deutschlandvertrag“ und den EVG-Vertrag im Parlament tobte und mehrere Verfassungsklagen zugleich beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe anhängig waren. Immer wieder bemühte er sich dabei, die Debatte über Westintegration, Souveränität und Wiederbewaffnung von einer parteipolitischen und ideologischen Ebene auf eine sachlichere zu verlagern, indem er die legalen Grundlagen der Verträge in den Vordergrund stellte – auch wenn er sich natürlich ihrer politischen Implikationen bewusst war. Er nahm an Debatten im Bundestag teil und arbeitete durch Publikationen an einer positiven Meinungsbildung mit. Anhand seiner Notizen lassen sich die Bedeutung der innenpolitischen Debatten und ihre Konsequenzen für außenpolitische Beschlüsse gut nachvollziehen.

#### *Grewes Handlungsspielraum auf internationaler Ebene*

Grewes hatte sein völkerrechtliches Engagement für die Rechte Deutschlands bereits als Professor bewiesen, als er in übersichtlicher, gut begründeter Form ein Besetzungsstatut forderte. So gering seine Einflussmöglichkeiten 1948 auch sein mochten, versuchte er dennoch, Denkanstöße zu geben und Entscheidungen und Rechtsansprüche der Alliierten zu hinterfragen.

Ab 1951 fand sich Grewes gegenüber den Alliierten in der schwachen Ausgangsposition, einen Staat zu vertreten, der noch kaum über machpolitische Durchsetzungsmöglichkeiten verfügte. Obwohl seine Handlungsfreiheit dadurch stark eingeschränkt war, und er wusste, dass viele seiner Argumente unbeachtet bleiben würden, verhandelte er mit gleichbleibender Geduld und Beharrlichkeit. Durch sein unbearrtes Insistieren verschaffte er sich Gehör, wenn auch nicht alle seine Forderungen aufgegriffen wurde. In seinen Beziehungen zu den Alliierten war stets diplomatisches Gespür dafür gefragt, wie weit er sich als deutscher Vertreter vorwagen konnte ohne die Gegenseite zu verärgern, wann Nachgeben und Ausarbeiten von Ersatzlösungen angesagt waren, und wann hartes Auftreten möglich schien. Er musste gegenüber den Alliierten auch eine ständige Gratwanderung zwischen der Forderung nach Souveränität und dem deutschen Sicherheitsbedürfnis angesichts der sowjetischen Gefahr vollführen. Die anhaltenden Schwierigkeiten der Alliierten, zu gemeinsamen Entscheidungen zu gelangen, bildeten den Hintergrund der Verhandlungen.

### *Komplementarität von Völkerrecht und Politik*

Grewes Leben und Denken war charakterisiert von der Komplementarität von völkerrechtlicher Theorie und politischer Praxis. Auch während seiner Jahre als Diplomat besann er sich stets auf seine juristische Ausbildung zurück. Seine wohl größte Stärke war seine Fähigkeit, beide Bereiche zu kombinieren, politische Argumente auch völkerrechtlich zu beleuchten und in juristische Entscheidungen politisches und diplomatisches Gespür mit einfließen zu lassen. Grewe ging jede Fragestellung zunächst vom juristischen Aspekt her an, auf der Basis einer soliden völkerrechtlichen Sachkenntnis, die er über die Jahre hinweg immer noch vertieft. Auch die politischen Auswirkungen eines Tatbestandes analysierte er vom juristischen Standpunkt her und versuchte stets, politische Entscheidungen völkerrechtlich abzusichern.

Von überstürzten Beschlüssen hielt er nur wenig.<sup>4</sup> Er war bei seinen Verhandlungspartnern und seinen Mitarbeitern gleichermaßen dafür gefürchtet, auch die kleinsten Details zu bemerken. „Legalismus“ nannten die einen seine Grundsatztreue, „Prinzipienreiterei“ die anderen.<sup>5</sup> Er selbst sagte 1956 in einem Vortrag:

„Aber wenn sich auch das politische Leben niemals ganz in rechtliche Formen und Formeln einfangen lässt und wenn man auch mit juristischen Kategorien keine Politik machen kann, so bleibt eine klare juristische Analyse eines politischen Sachverhaltes immer noch eine vorzügliche Grundlage für ein politisches Urteil“.<sup>6</sup>

Solche klare juristischen Analysen zu erstellen war eine der großen Stärken Grewes, die er sich seit seiner juristischen Ausbildung während der Dreißiger Jahre angeeignet hatte – und ein wichtiger Aspekt seiner Rolle während der frühen Fünziger Jahre.

Sein scharfer Verstand ermöglichte es ihm zugleich, politisch Wesentliches und Unwesentliches schnell zu erkennen, potentielle juristische Fällen vorauszuhahnen und sie zu umgehen. Das wiederum machte ihn zu

---

4 „Vom Charakter her eiligen Beschlüssen abgeneigt, dafür aber eine frühe Planung fordernd“ hieß es in einem Artikel von 1971 über ihn. Vgl. „Grewe: Ein Mann der ersten Stunde“, *Weser Kurier*, 23. März 1971.

5 Kröter, Thomas, „Die fünfziger Jahre blieben seine Welt“, *Kölner Stadt-Anzeiger*, 15. Oktober 1991.

6 Grewe, „Die internationale Stellung der Bundesrepublik“, Vortrag vor dem Finnischen Juristenverband, 3. Oktober 1956, in: Grewe, *Außenpolitik der Nachkriegszeit*, S. 105.

einem gewieften Diplomaten, der mit ständig wechselnden politischen Gegebenheiten umzugehen wusste, Verschiebungen von Machtfaktoren trefflich analysierte, und dennoch in der Politik nie die rechtliche Grundlage vergaß.

Für einen durchaus zum juristischen Formalismus neigenden Völkerrechtler zeigte er, wenn nötig, erstaunliche Flexibilität und nüchternen politischen Realismus.<sup>7</sup> Wie die Verhandlungen über den Truppenvertrag zeigten, war sein Ansatz der eines Pragmatikers, der zwar genaue abstrakte Vorstellungen und Ziele hatte, doch jederzeit kompromissbereit war, wenn ihm dies im Interesse der Verhandlungen – und ganz allgemein Deutschlands – zu liegen schien. War er von einem politischen Ansatz überzeugt, erlaubte es ihm sein umfassendes juristisches Fachwissen, diesen Ansatz auch rechtlich zu belegen. War er hingegen von einer Idee nicht überzeugt, machte er geschickt rechtliche Schwierigkeiten geltend, um eine Entscheidung zu vereiteln oder zumindest hinauszuzögern. In einem Artikel von 1971 hieß es treffend über ihn:

„Tatsächlich war Grewe niemals ein Cocktail-Diplomat. Er wußte sehr genau zu unterscheiden zwischen wichtigen Kontakten und leerer Betriebsamkeit. Sein ‚Legalismus‘ bestand darin, daß er die Rolle des Rechts als Instrument im politischen Machtkampf sehr genau kannte und sich bei passender Gelegenheit dieses Instruments zu bedienen wußte.“<sup>8</sup>

Insofern ging Grewes Einfluss über den eines Rechtsberaters im Dienste der Regierung weit hinaus. Seine völkerrechtlichen Konstruktionen, die auf geschickter Interessensjurisprudenz beruhten, beeinflussten die ersten außenpolitischen Beziehungen und die ersten großen Verträge der jungen Bundesrepublik in den frühen Fünfziger Jahren.

### *Wilhelm Grewes weitere Karriere im Zeichen von Diplomatie und Völkerrecht*

Nach erfolgreichem Abschluss der Verhandlungen über den Deutschlandvertrag wandelte sich Wilhelm Grewes Aufgabenbereich grundlegend: Als Leiter der politischen Abteilung und als stellvertretender Staatsekretär im

7 Hielscher, Gebhard, „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.

8 N.N., „Biographische Skizze eines Kollegen [i.e. Grewes] aus Anlaß des Ausscheidens aus dem NATO-Rat 1971“, S. 3, in: MPIER, NL 7:5:3:1.

Auswärtigen Amt richtete sich sein Blick in den nächsten Jahren verstärkt nach Osten. Nachdem die Beziehungen zum Westen nun klarer definiert waren galt es, einen modus vivendi mit dem Osten zu finden. Die Beziehungen zur Sowjetunion standen in den nächsten Jahren im Zentrum seines Wirkens. Bei der Moskau-Reise des Bundeskanzlers im September 1955 war er Mitglied der deutschen Delegation.<sup>9</sup>

Im Anschluss an diese Reise wurde die sogenannte „Hallstein-Doktrin“ entwickelt, die den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik zum Ausdruck brachte. Auch wenn Grewe, wie er in seinen Memoiren hervorhob, den Impuls für ihre Ausarbeitung gab, an ihrer Formulierung maßgeblich beteiligt war und oft als Erfinder der Doktrin dargestellt wurde,<sup>10</sup> betonte er selbst jedoch immer wieder, dass es sich um eine Gemeinschaftsarbeit gehandelt habe, da kein Beamter alleine eine solche Doktrin auf die Beine hätte stellen können: „[...] so wurde damals im Auswärtigen Amt nicht gearbeitet“.<sup>11</sup>

Grewe sah die „Hallstein-Doktrin“ nicht als starre Theorie, sondern stellte immer wieder das Gebot der Flexibilität in den Vordergrund.<sup>12</sup> Die

---

9 Für Details zum Moskauer Staatsbesuch, siehe: PA/AA, Handakte Grewe, Bände 35-37. Bezeichnenderweise sprach er sich in Moskau als vorsichtiger Jurist (im Einvernehmen mit Hallstein und von Brentano) dagegen aus, ohne schriftliche Zusage der Freilassung der deutschen Kriegsgefangenen abzureisen – seiner eigenen Aussage nach zu Unrecht: „[...] mein Votum [richtete sich] nicht grundsätzlich gegen die Beziehungsaufnahme mit Moskau, sondern [war] rein verhandlungstaktischer Natur: Ich glaubte, daß man bei Fortsetzung der Verhandlungen noch mehr herausholen konnte und daß man dem lediglich mündlichen Versprechen Bulganins über die Rückführung der Kriegsgefangenen nicht ohne weiteres vertrauen dürfe. Ich habe nie verschwiegen, daß die weiteren Ereignisse die meinem Votum zugrunde liegenden Kalkulationen widerlegt haben.“ in: Grewe, „Hallsteins deutschlandpolitische Konzeption“, S. 14, in: MPIER, NL 7:2:46.

10 Grewe, *Rückblenden*, S. 251.

11 Hielscher, Gebhard, „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. Zum Streit über die „Vaterschaft“ der Doktrin, siehe auch: Grewe, *Rückblenden*, S. 254f. Ebenfalls: „Zeugen des Jahrhunderts. Professor Grewe im Gespräch mit Gerhard Dambmann“, 19. Dezember 1983, S. 14f, in: MPIER, NL 7:1:17.

12 Kilian, *Die Hallstein-Doktrin*, S. 23 Kilian erwähnt unter anderem Grewes Äußerung, man könne von der Welt nicht verlangen, dass sie ein 17-Millionen-Volk in einem „Staatsähnlichen Territorium“ als nicht-existent behandle. Gegen Handels- und Verkehrsabmachungen solle man z.B. keine Einwände erheben. Man wolle ja nicht die Zonenbevölkerung von der Welt isolieren. Zu Grewes Handhabung der

Doktrin, sagte er im Nachhinein in gewohnter Pragmatik, sollte lediglich ein nützliches rechtlich-politisches Druckmittel, „eine von vornherein nicht für ewig gedachte politische Verhaltensmaxime“<sup>13</sup> sein, die jederzeit durch eine andere ersetzt werden konnte, wenn sie den Zielen der deutschen Außenpolitik nicht mehr entsprach. Er sah sie keineswegs als „Weltanschauungsfrage“<sup>14</sup> und hielt es für „verfehlt, sie als Wurzel einer ideologischen Verhärtung“ zu betrachten.<sup>15</sup> Er selbst schlug geschickt das Eröffnen von Handelsmissionen im Ostblock vor, um trotz „Hallstein-Doktrin“ eine erste Kontaktaufnahme zu ermöglichen.

Die Erfahrungen, die Grawe 1951-1955 gesammelt hatte, kamen ihm bei seiner Teilnahme an den Viermächtekonferenzen von 1955 und 1959 zugute. An den Vorbereitungen der Westmächte für die Viermächtekonferenz vom November 1955 nahm, soweit das Thema „Europäische Sicherheit und Deutschland“ behandelt wurde, eine deutsche Delegation unter der Leitung Grawes teil. Der neue völkerrechtliche Status Deutschlands war nun deutlich zu erkennen:<sup>16</sup> Die deutsche Delegation arbeitete, wie aus Grawes Akten hervorgeht, an allen Entwürfen und Formulierungen aktiv mit.<sup>17</sup> Zur Konferenz wurde von der Bundesregierung ein bewährtes Duo entsandt: Blankenhorn war Delegationsleiter und Grawe sein Stellvertreter.

Vier Jahre später, im Sommer 1959, vertrat Grawe erneut die Bundesrepublik bei der Genfer Konferenz, diesmal als Leiter der westdeutschen Delegation.<sup>18</sup> In Genf trat ein selbstbewusster Botschafter auf, der seit der

---

Hallstein-Doktrin, siehe: PA/AA, Handakte Grawe, Bände 47-48. Zu Diskussionen über mögliche Auswirkungen der Hallstein-Doktrin auf die Wiedervereinigung, siehe: PA/AA, Handakte Grawe, Bd. 49.

- 13 Grawe, Vortragsmanuskript für eine Rede über „Adenauers Ostpolitik“ in Regensburg am 8. September 1981, S. 7, in: MPIER, NL 7:1:7:23.
- 14 Hielscher, Gebhard; „Statt Kaltem Krieg wendige Taktik. An der Ostpolitik nur Detailkritik. Wilhelm Grawe, der Erfinder der Hallstein-Doktrin, verläßt die diplomatische Bühne“, *Süddeutsche Zeitung*, 2. Oktober 1976.
- 15 „Adenauers Ostpolitik“, Vortragsmanuskript für einen Vortrag in Regensburg am 8. September 1981, in: MPIER, NL 7:1:7:23.
- 16 Blankenhorn hob hervor, in Genf sei die Unterrichtung der deutschen Delegation „mehrere mal täglich“ erfolgt, und die Vertreter der Westmächte hätten die deutschen Partner „aufs gründlichste“ konsultiert. Vgl. „Enges Zusammenwirken mit den Delegationen der Westmächte“, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 5.11.1955, in: ACDP, CDU Bundespartei, 07-001-3013.
- 17 Siehe hierzu Grawes Unterlagen in: PA/AA, Handakte Grawe, Bände 40-42.
- 18 Siehe hierzu seine Unterlagen in: PA/AA, Handakte Grawe, Bände 61 und 66-73.

Berliner Konferenz 1954 vieles dazugelernt hatte und nunmehr ganz auf dem diplomatischen Parkett zuhause war. In der Sitzung am 21. Mai 1959 gab Grewe eine offizielle Erklärung zum sowjetischen Vorschlag einer deutsch-deutschen Konföderation ab,<sup>19</sup> dem er in Anlehnung an seine frühere Arbeitsmethode mit einer effizienten Mischung aus konkretem historischem und juristischem Fachwissen und – ein neuer Ansatz – gezielten Angriffen auf die Schwächen des sowjetischen Systems begegnete. Er beherrschte nunmehr die diplomatische Sprache perfekt und verstand es, sein Gegenüber nie völlig bloßzustellen und dennoch dessen Argumente deutlich zu widerlegen.<sup>20</sup> Doch auch im harten Verhandeln hatte er mittlerweile genügend Erfahrung, um deutlich zum Ausdruck zu bringen, dass man – wie schon in den frühen Fünfziger Jahren – den Absichten der UdSSR zutiefst misstraute:<sup>21</sup>

- 
- 19 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Erklärung von Botschafter Prof. Grewe zum Vorschlag einer deutschen Konföderation, abgegeben in der Sitzung am 21. Mai 1959“, S. 49-51.
  - 20 Nachdem der sowjetische Außenminister das amerikanische Beispiel einer Konföderation genannt hatte, das Grewe lobend als „sehr instruktives Beispiel“ bezeichnete, demonstrierte Grewe von diesem Beispiel ausgehend geschickt, dass die Situation in Deutschland keine Konföderation zulasse. In: „Erklärung von Botschafter Prof. Grewe zum Vorschlag einer deutschen Konföderation, abgegeben in der Sitzung am 21. Mai 1959“, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 21. Mai 1959, S. 49-51.
  - 21 Trotz dieses Misstrauens befasste er sich mit einigen konkreten Vorschlägen der UdSSR, sei es auch nur, um zu beweisen, dass der Westen sich ernsthaft damit beschäftigte. Er widmete sich zum Beispiel der Frage der Stimmverteilung, mit der er bereits in seinen Überlegungen zu den Stalin-Noten und 1954 in Berlin Erfahrung gesammelt hatte und hob hervor, eine paritätische Verteilung der Stimmen sei angesichts der Bevölkerungszahlen der beiden deutschen Staaten (17 beziehungsweise 52 Millionen Einwohner) undenkbar. Genauso widerlegte er die Bedingung der sowjetischen Regierung, die beiden Teile Deutschlands müssten aus dem westlichen oder östlichen Paktsystem ausscheiden. Dies laufe der „freie[n] Entscheidung“ eines wiedervereinigten Deutschlands „über seine Zugehörigkeit zu regionalen Verteidigungsabmachungen“ zuwider. In einer ausgezeichneten juristischen Ableitung betonte er, wenn Deutschland die Rechte aus Artikel 51 der UN-Charter zuteil werden sollten, wie der sowjetische Außenminister es betont habe, so könne die Beschränkung der deutschen Bündnisfreiheit, die im sowjetischen Entwurf enthalten sei, für hinfällig gehalten werden. Auch die Aussage, dass die Regierung der Sowjetunion Deutschland keine wirtschaftlichen Beschränkungen auferlegen wolle, drehte er in bewährter Manier kühn um und legte sie als Akzeptanz einer deutschen Teilnahme an der europäischen Wirtschaftsintegration aus.

„Man kann nicht ein System der Freiheit mit einem System der Unfreiheit konföderieren. Wer einen solchen Vorschlag macht, setzt sich dem Verdacht aus, Ziele zu verfolgen, die nicht dem Zusammenschluß der konföderierten Gemeinwesen, sondern dem Gegenteil: der Verhütung eines wahrhaften Zusammenschlusses dienen.“<sup>22</sup>

Ab 1958 stellte sich Grewe einer neuen Herausforderung: Er wurde als Botschafter nach Washington versetzt. Adenauer schrieb damals an seinen Sohn Paul: „Krekeler ist nun fort. Sein Nachfolger wird Professor Grewe, ein kluger Mann, der aber keine Auslandserfahrung hat.“<sup>23</sup> Hingegen verfügte Grewe über reiche Erfahrung im Umgang mit den Westmächten, die ihm nun zugute kam. Mit dem Stil der Eisenhower Administration fand sich Grewe dann auch gut zurecht.

Nach der Wahl John F. Kennedys wurde seine Stellung jedoch zunehmend komplizierter. Mit Kennedy kam eine neue Generation an die Macht, der weniger an der Aufrechterhaltung mühsam ersonnener Rechtskonstruktionen lag als daran, auf Grundlage des territorialen Status quo in Europa einen Ausgleich mit der Sowjetunion zu erzielen. Bereits das erste Gespräch zwischen den beiden Männern verlief unerfreulich. Kennedy wollte sich mit dem deutschen Botschafter über allgemeine politische Fragen unterhalten. Grewe hingegen scheute sich nicht, Kennedy einen langen Vortrag über die juristischen Grundlagen internationaler Probleme und über die Bedeutung der Berlin-Krise für Gesamtdeutschland zu halten. Er hatte ganze Passagen der Westverträge präsent und zögerte nicht, sie zu zitieren. Kennedy hielt dies für verlorene Zeit und zeigte sich über Grewes professorale Art verärgert. Besonders in der Berlinfrage und beim Thema der Rechtsstellung Deutschlands, mit denen Grewe sich im Deutschlandvertrag so ausführlich beschäftigt hatte, kam es immer wieder zu Differenzen zwischen den beiden Männern.<sup>24</sup>

---

22 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Erklärung von Botschafter Prof. Grewe zum Vorschlag einer deutschen Konföderation, abgegeben in der Sitzung am 21. Mai 1957“, S. 49-51.

23 Adenauer, *Briefe 1957-59*, S. 56.

24 Für Details von Grewes Tätigkeit in Washington und seinen Treffen mit den Vertretern der Administration, siehe: PA/AA, Handakte Grewe, Bände 80-83. Grewe warf Kennedy zum Beispiel vor, nach dem Mauerbau den Anspruch der Alliierten auf Gesamtberlin preisgegeben zu haben, indem er nur noch von Westberlin gesprochen habe. Immer wieder rief Grewe die Voraussetzungen für Deutschlands NATO-Beitritt in Erinnerung: gemeinsame Politik für die deutsche Wiedervereinigung, Nichtanerkennung eines zweiten deutschen Staates und Regelung der Grenzfrage in einem Friedensvertrag.

Grewes schwieriges Verhältnis zu Kennedy spitzte sich im April 1962 zu, als ein noch geheimes amerikanisches Verhandlungsprojekt über eine „Zugangsbehörde“ nach Berlin enthüllt wurde und damit im Voraus zum Scheitern verurteilt war. Grewe wurde für diese Indiskretion verantwortlich gemacht, obwohl er stets leugnete, damit zu tun gehabt zu haben. Er betonte später, es sei bekannt geworden, dass diese Indiskretion „von höchster Regierungsstelle in Bonn veranlaßt worden“ sei.<sup>25</sup> Auch wenn er in seinen offiziellen Stellungnahmen aus Loyalität niemanden beschuldigte, stellte sich im Nachhinein heraus, dass er überzeugt war, Adenauer selbst habe die Zugangsbehörde auf diese Weise noch vor ihrem Entstehen torpediert. Diesen Verdacht äußerte er jedoch erst, nachdem er längst im Ruhestand war:

„But in Bonn strong resistance against this plan prevailed. Adenauer himself torpedoed it in leaking its content to the press. This was the climax of discord between Adenauer and the Kennedy administration. The German ambassador was suspected to be the source of the leak. He was not, but how could he prove his innocence? Thus, he resigned and simultaneously was called back to Bonn.“<sup>26</sup>

Bis zum Ende der Amtszeit Adenauers sollte also das persönliche Verhältnis zwischen den beiden eine eigentümliche Mischung aus Respekt und Misstrauen bleiben.<sup>27</sup>

- 
- 25 Vgl. Hielscher, Gebhard, „Statt Kaltem Krieg wendige Taktik. An der Ostpolitik nur Detailkritik. Wilhelm Grewe, der Erfinder der Hallstein-Doktrin, verläßt die diplomatische Bühne“, *Süddeutsche Zeitung*, 2. Oktober 1976.
- 26 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. 30, in: MPIER, NL 7:1:8:1.
- 27 Wie eine Zeitung aus Anlass von Grewes Ruhestand berichtete, war auch die Art und Weise, mit der Grewes Abberufung aus Washington beschlossen wurde, ein Schlag: Ohne Rücksicht auf die Gefühle eines seiner engsten Mitarbeiter kündigte Adenauer Grewes Versetzung an, ohne Grewe vorher davon zu informieren. „Auch hat sich Grewe wohl nie ganz mit der Art und Weise abgefunden, in der „der Alte“ auf einer Pressekonferenz in Berlin im Mai 1962 seine Abberufung vom Botschafterposten in Washington bekanntgab, ohne den Betroffenen vorher auch nur zu informieren. Grewe erfuhr sein Schicksal erst aus der von ihm nicht gerade geliebten Presse.“ in: Hielscher, Gebhard, „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.

Grewes nächster Botschafterposten bei der NATO – ein wichtiger Posten, auf dem seine Erfahrungen mit den Westmächten unerlässlich waren – gab ihm Gelegenheit, sich zunehmend auch mit militärischen Fragen wie dem Atomwaffensperrvertrag<sup>28</sup> (den er sehr skeptisch einschätzte) und der multilateralen Atomstreitmacht<sup>29</sup> (für die er sich stark engagierte) zu beschäftigen.

Er beendete seine diplomatische Karriere in Tokyo.<sup>30</sup> Damals kommentierte die *Welt* bezeichnenderweise: „Klug aber ist die Versetzung nicht. Denn Wilhelm Grewe konnte so viel Respekt bei den Alliierten gewinnen, daß er als einer der Garanten für die Verlässlichkeit der Bundesrepublik und ihre Verankerung im westlichen Bündnis gilt.“<sup>31</sup>

Von diesem Respekt der Alliierten zeugte ein persönlicher Brief Dean Achesons an Grewe, der zugleich eine treffende Beschreibung von Grewes Rolle enthielt: „Your tasks were not glamorous but all the harder because of that. I have much admired your steady and calm way of handling them.“<sup>32</sup>

---

28 Zu Einzelheiten, siehe: PA/AA, Handakte Grewe, Bände 90-91 und 93.

29 Zu Einzelheiten, siehe: Ebd., Bände 85-87.

30 Als Gründe für seine Versetzung nannte er seine lange, mehr als achtjährige Amtszeit bei der NATO sowie die „durch die politische Konstellation bedingte Gesamtsituation“ infolge der Regierungsübernahme durch die SPD. Er schreibt, er habe keine Zweifel gehegt, „dass [ihn] die damalige Bundesregierung auf einem von Bonn möglichst weit entfernten Posten zu sehen wünschte“. Vgl. Grewe, *Rückblenden*, S. 709. Es ist auch möglich, dass seine bereits 1969 deutlich zum Ausdruck gebrachte Skepsis gegenüber dem Atomsperrvertrag als mit seinem Posten als NATO-Botschafter unvereinbar empfunden wurde. Siehe: Conze, Frei, Hayes, Zimmermann, *Das Amt*, S. 644. Franz Krapf, bis dahin Botschafter in Tokyo, wurde zur NATO versetzt, und Wilhelm Grewe übernahm dessen Posten in Tokyo.

31 „Grewe muß die NATO verlassen“, in: *Die Welt*, 14. Dezember 1970.

32 Brief von Acheson an Grewe, 13. August 1962, in: MPIER, NL 7:3:12.

Wilhelm Grewe selbst fasste seine Aufgabe einige Jahre nach Abschluss der Verhandlungen über den Deutschlandvertrag folgendermaßen zusammen:

„Auf der anderen Seite bietet der diplomatische Beruf einzigartige Möglichkeiten zum Erwerb von Welt- und Menschenkenntnis, zur Beobachtung, wie Geschichte gemacht wird, und wie ihre Gestalter beschaffen sind. Im Glücksfalle bietet er Gelegenheiten zu aktiver Mitgestaltung und Einwirkung auf den Lauf der Geschehnisse, Möglichkeiten, Unheil zu verhüten, zur Bewahrung des Friedens zwischen den Völkern beizutragen und die Welt, wenn nicht zu verbessern, so doch etwas erträglicher zu machen. Das alles ist nicht wenig.“<sup>33</sup>

---

33 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].