

Franz-Josef Meiers

# ZWISCHEN DEN BLÖCKEN

## Die beiden deutschen Staaten im Ost-West-Konflikt 1949 bis 1990

BeBra Verlag

## **DIE GETEILTE NATION**

Deutsch-deutsche Geschichte 1945–1990

Herausgegeben von

Stefan Creuzberger, Dominik Geppert und Dierk Hoffmann

Band 6

Franz-Josef Meiers

# **ZWISCHEN DEN BLÖCKEN**

Die beiden deutschen Staaten im  
Ost-West-Konflikt 1949 bis 1990

BeBra Verlag

Für Liz



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Verfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung auf DVDs, CD-ROMs, CDs, Videos, in weiteren elektronischen Systemen sowie für Internet-Plattformen.

Bei Fragen zur Produktsicherheit wenden Sie sich bitte an [herstellung@bebraverlag.de](mailto:herstellung@bebraverlag.de).

© 2026 BeBra Verlag GmbH

Asternplatz 3, 12203 Berlin

[post@bebraverlag.de](mailto:post@bebraverlag.de)

Lektorat: Ingrid Kirschen-Feix, Berlin

Umschlag: Fernkopie, Berlin

Satz: Zerosoft

Gedruckt in der Europäischen Union

ISBN 978-3-89809-288-3

[www.bebraverlag.de](http://www.bebraverlag.de)

# INHALT

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>WEICHENSTELLUNGEN DER NACHKRIEGSZEIT</b>	<b>11</b>
	Teilung: Vom Feindstaat zur doppelten Staatsgründung	12
	Getrennte Wege: West- versus Ostbindung	15
<b>3</b>	<b>DEUTSCHLANDPOLITIK IM SCHATTEN DES KALTEN KRIEGES</b>	<b>25</b>
	Maximalforderungen: Vertiefung der Teilung Deutschlands	25
	Zwischenschritte: Ausloten eines deutsch-deutschen	
	Modus Vivendi	32
<b>4</b>	<b>DEUTSCHLANDPOLITIK IM FAHRWASSER DER OST-WEST-ENTSPANNUNGSPOLITIK</b>	<b>45</b>
	Handlungsspielräume: Zwischen Eigeninitiative und	
	Unterordnung	47
	Im Verhandlungsmodus: Die Regelung des deutschen	
	Sonderkonflikts	62
	Im Praxistest: Die Politik der kleinen Schritte	75
<b>5</b>	<b>DEUTSCHLANDPOLITIK IM SOG DES ZWEITEN KALTEN KRIEGES</b>	<b>85</b>
	Spagat: Zwischen Rüstungskontrolle und (Nach-)	
	Nachrüstung	87
	»Koalition der Vernunft«: Fortsetzung der deutsch-	
	deutschen Dialogpolitik	98

<b>6</b>	<b>DIE UMKEHR DER DEUTSCHEN NACHKRIEGS- GESCHICHTE</b>	<b>117</b>
	»Winds of Change«: Die Politik der kleinen Schritte am Scheideweg	118
	Kurswechsel: Die vertragliche Auflösung der Verflechtungs- beziehung	134
<b>7</b>	<b>EINE ENDLICHE VERFLECHTUNGSGESCHICHTE</b>	<b>155</b>
	Anmerkungen	165
	Auswahlbibliografie	181
	Personenregister	184
	Abkürzungsverzeichnis	186
	Abbildungsnachweis	188
	Dank	189
	Der Autor	190

# 1 EINLEITUNG

Am 9. November 1989 öffnete sich unerwartet die Berliner Mauer. »Jetzt wächst zusammen, was zusammengehört«, fasste Willy Brandt die Folgen des historischen Ereignisses für die beiden deutschen Staaten zusammen.<sup>1</sup> Die Maueröffnung war das Startsignal für einen »328 Tage«<sup>2</sup> dauernden bi- und multilateralen Verhandlungsprozess. Mit dem am 12. September 1990 in Moskau unterzeichneten Zwei-plus-Vier-Vertrag<sup>3</sup> erhielt Deutschland von den vier Siegermächten die volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten zurück. Für die Übergangszeit bis zur Ratifizierung durch alle Vertragsparteien und seinem Inkrafttreten am 15. März 1991 hatten die Vier Mächte die bisher von ihnen ausgeübten Rechte und Verantwortlichkeiten für Berlin und Deutschland als Ganzes in der New Yorker Deutschland-Erklärung vom 1. Oktober 1990 mit Wirkung zum 3. Oktober 1990 ausgesetzt. Die deutsch-deutsche Nachkriegsgeschichte blieb nicht eine unbegrenzt weitergetragene »Epoche«, sondern nur eine auf 41 Jahre beschränkte »Episode«.<sup>4</sup> Die Berliner Republik setzte den von Bundeskanzler Konrad Adenauer Anfang der 1950er Jahre beschrittenen Weg nach Westen im europäisch-transatlantischen Handlungsverbund unter grundlegend veränderten internationalen Rahmenbedingungen konsequent fort.

Nach der Wiedervereinigung rückte in der Zeitgeschichts- und Deutschlandforschung eine integrierte Betrachtungsweise in den Mittelpunkt des Interesses, die den Dualismus zwischen Abgrenzung und Verflechtung als spezifische Ausgestaltung der doppelten deut-

ischen Nachkriegsgeschichte betont. Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik (DDR) blieben von der doppelten Staatsgründung bis zur Wiedervereinigung stets aufeinander bezogen, wenngleich das Mischungsverhältnis zwischen Abgrenzung und Verflechtung im Laufe der vierzig Jahre Teilung unterschiedlich war und der wechselseitige Bezug in allen Phasen asymmetrisch<sup>5</sup> blieb.

Verflechtung in den zwischenstaatlichen Beziehungen entsteht durch die Existenz eines anderen Staates, den man nicht ignorieren kann, weil dessen Existenz historisch, geografisch, kulturell, politisch, gesellschaftlich oder wirtschaftlich mit der eigenen eng verknüpft ist. In der geteilten deutschen Nachkriegsgeschichte manifestierte sich Verflechtung in struktureller und operativer Weise. Strukturelle Verflechtung leitete sich aus den Folgen der doppelten Staatsgründung ab, die für die DDR ungleich blieben:

1. Im Gegensatz zu den anderen Ländern in Osteuropa, die bereits vor ihrer sozialistischen Umgestaltung als Staaten bestanden hatten, war die Identität der DDR nicht als nationaler Staat, sondern nur über die Gesellschaftskonzeption begründbar.

2. Die Staatlichkeit der DDR hing von einer Gesellschaftskonzeption ab, die das Staats- und Gesellschaftssystem der Sowjetunion stalinistischer Prägung zum Vorbild und Maßstab erhob.

3. Da die DDR nur als »sozialistische Alternative zur BRD« überleben konnte, verfolgte der SED-Staat konsequent eine Gesellschaftsstrategie, »die kompromisslos auf die Festigung der sozialistischen Ordnung gerichtet«<sup>6</sup> war.

4. Mit dem Modell DDR lud der SED-Staat vom ersten Tag seiner Gründung zum Systemvergleich mit dem westdeutschen Konkurrenzmodell ein, das den Ostdeutschen zeigte, wie Deutsche unter anderen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen leben konnten.

Die operative Verflechtung resultierte aus dem Umgang mit den Folgen der Teilung. In der Systemauseinandersetzung des Kalten Krieges entwickelten sich West- und Ostdeutschland bis Ende der

1960er Jahre »weitgehend unabhängig voneinander und folgten eigenen außenpolitischen und gesellschaftlichen Konzeptionen«<sup>7</sup>, die sie radikaler als alle übrigen europäischen Staaten voneinander trennten, Austauschprozesse, Transfers und Verflechtungen auf ein Minimum begrenzten und die Wiederherstellung des deutschen Einheitsstaates für unabsehbare Zeit ausschlossen. Als Reaktion auf den Mitte der 1960er Jahre einsetzenden Ost-West-Entspannungsprozess setzte Anfang der 1970er Jahre ein intensiver Verhandlungsprozess zwischen beiden deutschen Staaten ein, der auf der Grundlage der vertraglichen Anerkennung des Status quo bis Ende der 1980er Jahre Kontakte und Kommunikation auf staatlicher wie gesellschaftlicher Ebene in einem bisher nicht bekannten Ausmaß verdichtete. Als Reaktion auf die sich im Herbst 1989 zuspitzende politische und wirtschaftliche Krise in der DDR wandte sich die Bundesregierung von der etatistischen Deutschlandpolitik ab, Wandel nur im Einvernehmen mit dem SED-Regime und in homöopathischen Dosen zu vollziehen. Stattdessen ging Bundeskanzler Helmut Kohl mit der Öffnung der Mauer am 9. November 1989 zu einer offensiven Deutschlandpolitik über, die in Absprache mit den Vier Mächten auf eine rasche Überwindung der Teilung Deutschlands gerichtet war.

Von der doppelten Staatsgründung 1949 bis zur Vereinigung am 3. Oktober 1990 können vier Phasen der Verflechtung unterschieden werden: Nach der Staatsgründung (1945–1949) entwickelten sich die beiden deutschen Staaten parallel zu dem sich verschärfenden Kalten Krieg (1949–1969) unabhängig voneinander und folgten eigenen außen- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen. Im Zuge der Ost-West-Entspannungspolitik (1969–1978/79) konnten sie auf der Basis des Grundlagenvertrages ihre Beziehungen in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Kultur, Post- und Fernmeldewesen, Umwelt, Verkehr sowie Kontakte und Kommunikation schrittweise ausbauen, ohne von ihren unvereinbaren Rechtsstandpunkten abzurücken. Im Sog der neuen Eiszeit in den Ost-West-Beziehungen (1979–1984/85)

hatten die beiden deutschen Staaten trotz der spürbaren Verhärtung zwischen den zwei Supermächten aus unterschiedlichen Gründen ein gemeinsames Interesse, die deutsch-deutsche Dialogpolitik fortzusetzen. Schließlich kam es zu einer Verflechtung in der Auflösung (1985–1990): Die vom neuen Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow, eingeleitete Abkehr von der imperialen Osteuropapolitik seiner Vorgänger und die sich in den 1980er Jahren zuspitzende Systemkrise in der DDR stellten die Weichen für die Wiedervereinigung auf der Grundlage des Zwei-plus-Vier-Vertrages.

Aus dem wechselhaften Verlauf der deutsch-deutschen Verflechtungsgeschichte leiten sich die zwei Fragestellungen des Buches ab. Erstens: Wo lagen die Möglichkeiten, wo die Grenzen des deutschlandpolitischen Handlungsspielraums der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in den sich wandelnden Ost-West-Beziehungen? Zweitens: Lag die Ursache für die Umkehr der deutschen Nachkriegsgeschichte Ende der 1980er Jahre in der strukturellen oder in der operativen Verflechtung?

Die Nachkriegsgeschichte zweier getrennter deutscher Staaten ist hier als durchgehender und systematischer Rückbezug auf den jeweiligen anderen geschrieben worden. Ihre beiden Stränge werden miteinander verknüpft, so dass das Wechselverhältnis von Verklammerung und Distanz in den Blick rückt. Bereits mit der doppelten Staatsgründung konstituierte sich ein asymmetrisches Beziehungs muster zwischen beiden Staaten, das im Kontext des sich wandelnden Ost-West-Konflikts für eine Umkehr der deutschen Nachkriegsgeschichte sorgte und sich im staatlichen Ende der DDR am 3. Oktober 1990 manifestierte.

## 2 WEICHENSTELLUNGEN DER NACH-KRIEGSZEIT

Mit der bedingungslosen Kapitulation der Wehrmacht am 7. Mai 1945 im französischen Reims und am 8./9. Mai in Berlin-Karlshorst begann die Besatzungsherrschaft der vier Siegermächte über Deutschland. In der Berliner Deklaration vom 5. Juni 1945 bekräftigten sie ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei der von ihnen ausgeübten »obersten Regierungsgewalt in Deutschland«. Nach der Potsdamer Konferenz sahen sie sich vor die Herausforderung gestellt, das Spannungsverhältnis zwischen dem besetzungsrechtlichen Grundsatz der politischen und wirtschaftlichen Einheit und zonenbezogenen Regelungen in eine gemeinsame Deutschlandpolitik zu überführen. In den Mittelpunkt der interalliierten Zusammenarbeit rückte der Alliierte Kontrollrat, dessen Handlungsfähigkeit von der Bereitschaft seiner Mitglieder abhing, Entscheidungen auf der Grundlage der Einstimmigkeit zu treffen. Die entscheidende Frage war, ob der Kitt der interalliierten Zusammenarbeit über das Nahziel der militärischen Niederwerfung der Achsenmächte hinaus halten würde, um die Grundsätze des Potsdamer Protokolls umzusetzen.

Die entgegengesetzten ordnungspolitischen Vorstellungen von »Pax Americana« und »Pax Sovietica« legten die Grenzen der »antagonistischen Zusammenarbeit« über das Kriegsende hinaus offen. Der von der Roosevelt-Administration konzipierten universalistischen Weltordnung stand die Umwandlung eines von der Sowjetunion beherrschten weiträumigen Sicherheitsgürtels des an Europa grenzenden sowjetischen Kerngebiets gegenüber.

## **Teilung: Vom Feindstaat zur doppelten Staatsgründung**

Die Truman-Administration ging 1947 dazu über, die sowjetische Deutschlandpolitik den Prinzipien der Eindämmungspolitik folgend als Versuch zu interpretieren, ganz Deutschland in den sowjetischen Expansionsbereich einzubeziehen. Sie gab fortan der Rekonstruktion eines westdeutschen Teilstaats auf der Grundlage einer freiheitlichen Demokratie westlichen Typs und dessen Einbindung in einen west-europäischen Staatenverbund Vorrang vor der ungewissen Perspektive der im Potsdamer Abkommen beschlossenen politischen und wirtschaftlichen Einheit Deutschlands.

Die sowjetische Antwort auf die amerikanische »Containment«-Politik fiel in drei Formen aus: in der Sowjetisierung des »Cordon sanitaire«, der Gründung des Kommunistischen Informationsbüros als politischer Koordinationsstelle im September 1947 und der Gründung des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) im Januar 1949 als Gegenstück zum Marshallplan und zur westlichen Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC). Die sowjetische Deutschlandpolitik, die nach Kriegsende unter Bezugnahme auf das Potsdamer Abkommen noch vorgegeben hatte, »demokratische« Strukturen in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) mit gesamtdeutschem Modellcharakter zu schaffen, ging 1948 dazu über, Ostdeutschland in eine »Volksdemokratie« nach stalinistischem Vorbild umzuwandeln und in das sowjetische Imperium in Osteuropa als dessen westlichsten Außenposten einzugliedern.

Die Vorentscheidung für die westdeutsche Staatenbildung fiel auf der Londoner Sechsmächtekonferenz vom 23. Februar bis 6. März 1948, zu der die Sowjetunion nicht eingeladen war. Die drei Westmächte und die Beneluxstaaten sprachen sich dafür aus, die Wirtschaftspolitik in den drei Westzonen miteinander zu verschmelzen, ein föderatives Regierungssystem in Westdeutschland zu errichten und es am Marshallplan und an der Ruhrkontrolle zu beteiligen. Daraufhin zog der sowjetische Vertreter General Wassili D. Sokolowskij

am 20. März 1948 aus dem Alliierten Kontrollrat aus. Ihm folgte drei Monate später der sowjetische Stadtkommandant von Berlin, General Alexander G. Kotikow, der eine Einladung zur nächsten Sitzung der Alliierten Kommandantur ablehnte, die nicht wieder zusammentrat. Die Entscheidung der drei Westmächte am 23. Juni 1948, die Währungsreform in Westdeutschland auf West-Berlin auszudehnen, nahm Stalin zum Anlass, am folgenden Tag die Wasser-, Straßen- und Bahnverbindungen zwischen den Westsektoren Berlins und den Westzonen zu sperren. Die Luftkorridore blieben als einziger Versorgungsweg offen. Am 25. Juni 1948 befahl General Clay den Aufbau einer Luftbrücke zur Versorgung West-Berlins und seiner Bevölkerung. Die Entschlossenheit und Beharrlichkeit der drei Westmächte, ihrer Verantwortung für West-Berlin nachzukommen, zusammen mit der Wirksamkeit der Luftbrücke und der Fähigkeit West-Berlins und der West-Berliner, die Blockade durchzuhalten, veranlasste die sowjetische Führung, die Blockade am 12. Mai 1949 zu beenden.

Übrig blieb nach der fast elfmonatigen Blockade eine geteilte Stadt mit zwei konkurrierenden Währungen und Stadtverwaltungen. Den drei Westmächten war es mit der Luftbrücke gelungen, ihre in den Londoner Protokollen vertraglich festgelegten Besetzungsrechte in Berlin zu wahren und die Lebensfähigkeit West-Berlins zu gewährleisten. Das Verhältnis zwischen den westlichen Besatzungsmächten und der westdeutschen Bevölkerung verbesserte sich schlagartig. »Aus Besatzungsmächten wurden Schutzmächte, aus Siegern und Besiegten Freunde und Verbündete.«<sup>2</sup> Dank der Blockade wurden der Zusammenschluss der Westzonen, die Ausarbeitung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat und die Vorbereitungen zur Bildung einer westdeutschen Regierung beschleunigt vorangetrieben. Nach der Verkündung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 folgte die Wahl zum Bundestag am 14. August, der einen Monat später Konrad Adenauer zum ersten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland wählte.

Parallel zu den Entwicklungen in den Westzonen beschloss in der SBZ der Zweite Volkskongress unter Führung der SED am 18. März

1948 die Konstituierung eines Deutschen Volksrates, dessen Verfassungsausschuss unter Leitung von Otto Grotewohl auf der Grundlage einer SED-Vorlage vom November 1946 den Entwurf für die »Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik« ausarbeitete. Der Zweite Volksrat bestätigte den vorgelegten Verfassungsentwurf und konstituierte sich am 7. Oktober 1949 als Provisorische Volkskammer. Am 11. Oktober 1949 wählte sie Wilhelm Pieck zum Staatspräsidenten. Otto Grotewohl wurde mit der Regierungsbildung beauftragt.

Die machtpolitische und weltanschauliche Auseinandersetzung zwischen den USA und der Sowjetunion, die 1947 offen zu Tage trat, machte Deutschland von einem Modellfall alliierter Zusammenarbeit zum Testfall für den Kalten Krieg. Mit der Teilung der deutschen Nation und ihrer Hauptstadt Berlin entstand in der Mitte Europas ein Doppelkonflikt: Zum einen der Ost-West-Systemkonflikt, in dem zwei sich antagonistisch gegenüberstehende Ordnungssysteme ein bipolares Spannungsfeld in der Mitte Europas erzeugten, das einen bestimmenden Einfluss auf beide deutsche Staaten ausübte; zum anderen der deutsche Sonderkonflikt, in dem die Forderung der Bundesrepublik nach Wiedervereinigung sowie die Nichtanerkennung der DDR und der Oder-Neiße-Grenze die Grundlage eines Sonderkonflikts mit der Sowjetunion und dem Sowjetblock schuf.

War der Bezugspunkt der sozialistischen Identität der DDR ihre Gründung als »erster Arbeiter- und Bauernstaat« am 7. Oktober 1949, der die historische Chance auf einen Neuanfang als »friedliebender«, »demokratischer« und »fortschrittlicher« deutscher Staat bot, definierte sich die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Gründung am 23. Mai 1949 als ein neu organisierter Teil des fortbestehenden Deutschen Reiches, »wenn auch die durch das Grundgesetz geschaffene Organisation vorläufig in ihrem Geltungsbereich auf einen Teil des Reichsgebiets beschränkt« blieb.<sup>3</sup> Daraus leitete sich der Anspruch ab, dass die DDR zu Deutschland gehörte und im Verhältnis zur Bundesrepublik nicht als Ausland angesehen werden konnte.

## **Getrennte Wege: West- versus Ostbindung**

Der doppelten Staatsgründung 1949 folgte bis Mitte der 1950er Jahre der getrennte Weg der Bundesrepublik nach Westen und der DDR nach Osten. Für Adenauer war der Weg nach Westen die zwingende Konsequenz der deutschen Geschichte. Die Gefahr einer Rückkehr zu den beiden historisch prekären außenpolitischen Traditionen der klassischen und expansionistischen Mitteleuropapolitik sollte durch eine feste und dauerhafte Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Kultur- und Staatengemeinschaft beseitigt werden. Sie bot die Möglichkeit, die alliierten Vorbehaltsrechte durch Gleichberechtigung, Mitwirkung und Mitbestimmung der Bundesrepublik auszugleichen und damit den politischen Handlungsspielraum der Bundesregierung zu vergrößern.

Adenauer verbuchte mit der Unterzeichnung des Petersberger Abkommens am 22. November 1949 einen ersten Teilerfolg. Die Bundesrepublik war berechtigt, konsularische Beziehungen zu westlichen Staaten aufzunehmen und internationalen Organisationen beizutreten. Adenauer sah im Beitritt zur Internationalen Ruhrbehörde den ersten Schritt, um das Land in die europäische Gemeinschaft einzugliedern. Im März 1951 erfolgte eine weitere Revision des Besetzungsstatuts. Die Alliierte Hohe Kommission (AHK) überwachte die Bundes- und Ländergesetzgebung nicht mehr, akzeptierte weitgehend die bundesdeutsche Devisenhoheit und erlaubte die Errichtung eines Auswärtigen Amtes.

Der vom französischen Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 vorgestellte und später nach ihm benannte Schuman-Plan verfolgte einen integrativen Ansatz, die Gesamtheit der französischen und deutschen Kohle- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Oberste Aufsichtsbehörde zu stellen. Aus dem Schuman-Plan ging die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 18. April 1951 hervor, mit der die Bundesregierung einen weiteren wichtigen Erfolg für die Rückkehr des Landes in die europäi-

sche Völkerfamilie feiern konnte. Der Schuman-Plan war für Adenauer so bestechend, weil er die Möglichkeit bot, das historisch schwierige Verhältnis zu Frankreich auf eine konstruktive Grundlage zu stellen und die Perspektive eines europäischen Zusammenschlusses aufzuzeigen. Hinzu kam, dass mit der Gründung der EGKS die Internationale Ruhrbehörde mit ihren Eingriffsrechten in die deutsche Schwerindustrie abgeschafft und damit der Bundesrepublik ein Zuwachs an nationaler Souveränität und internationaler Gleichberechtigung gegeben wurde. Die EGKS verlieh dem europäischen Integrationsprozess Tempo und Intensität, der mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) am 25. März 1957 seinen Abschluss fand.

Am 26. Mai 1952 wurde in Bonn der Generalvertrag zur Ablösung des Besatzungsstatuts und am folgenden Tag in Paris der Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) nebst Zusatzprotokollen und ergänzenden Schriftwechseln unterzeichnet. Nachdem die französische Nationalversammlung am 30. August 1954 mit 319 zu 261 Stimmen den EVG-Vertrag von der Tagesordnung abgesetzt hatte, musste ein anderer Weg gefunden werden, um das zentrale Anliegen der bundesdeutschen Europapolitik, die wirtschaftliche Integration mit ihrer militärischen Ergänzung unter dem Dach einer bundesstaatlich organisierten Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) unterzubringen. Als Ersatzlösung verständigten sich die Teilnehmer der Londoner Neunmächte-Konferenz (28. September bis 3. Oktober 1954) auf die Weiterentwicklung des Brüsseler Pakts vom 17. März 1948 zu einem kollektiven europäischen Sicherheitssystem, der Westeuropäischen Union (WEU). Es folgte eine »Monsterveranstaltung von vier ineinander verschachtelten Konferenzen« (Hans-Peter Schwarz) vom 20. bis 23. Oktober 1954 in Paris. Die Mitglieder des Brüsseler Pakts stimmten einer Aufnahme der Bundesrepublik und Italiens in den auch funktional erweiterten Brüsseler Pakt zu. Als Ergebnis ihrer Gespräche verständigten sich die drei Westmächte



Wiederherstellung der Souveränität: Bundeskanzler Konrad Adenauer (sitzend 2. v. r.) mit Vertretern Großbritanniens und Frankreichs bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden des Deutschlandvertrages in Bonn, Mai 1955.

und die Bundesregierung auf die Aufnahme der Bundesrepublik als gleichberechtigtes Mitglied in die NATO sowie einer Revision des Generalvertrages, der das Besatzungsstatut ablöste.

Der Deutschland-Vertrag vom 26. Mai 1952 in der revidierten Fassung vom 23. Oktober 1954 wandelte das Besatzungsregime in vertraglich vereinbarte Vorbehaltstrechte um. Die Bonner Republik erhielt »die volle Macht eines souveränen Staates über seine inneren und äußeren Angelegenheiten« (Art. 1, Abs. 2). Diese Aussage stand jedoch unter dem weitreichenden Vorbehalt der drei Westmächte, »die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes, einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung« (Art. 2), zu behalten. Die Vereinigung Deutschlands, wie sie in der Präambel des Grundgesetzes

vorgegeben war, konnte nur mit Zustimmung der drei Westmächte und der Sowjetunion erreicht werden. Weiterhin behielten sich die drei Westmächte gegenüber West-Berlin das Recht auf solche Maßnahmen vor, die sie für notwendig erachteten, um ihre internationa-  
nalen Verpflichtungen zu erfüllen und den Status und die Sicherheit Berlins sowie seiner Verbindungswege aufrechtzuerhalten. Ebenso hielten sie an ihrer Rechtsauffassung fest, dass sich die Stationierung ihrer Streitkräfte auf das originäre Recht der Siegermächte gründete, das durch den am 23. Oktober 1954 unterzeichneten Aufenthaltsver-  
trag nur überlagert, nicht aber aufgehoben worden war.

Am 27. Februar 1955 ratifizierte der Bundestag die Pariser Verträge gegen die Stimmen der SPD, die sie als Verzicht auf eine aktive Politik für die Wiedervereinigung Deutschlands scharf kritisiert hatte. Nachdem der Bundesrat am 18. März den Verträgen zugestimmt hatte, unterzeichnete Bundespräsident Heuss am 24. März 1955 das Gesetzeswerk, das am 5. Mai 1955 in Kraft trat. Am 9. Mai 1955, auf den Tag genau zehn Jahre nach der Gesamtkapitulation der deutschen Wehrmacht, trat die Bundesrepublik der NATO als 15. Mitglied bei. Mit dem Abschluss der Pariser Verträge hatte Adenauer die Kernziele seiner Westbindungspolitik erreicht: Sie machten die Bundesrepublik vertrags- und bündnisfähig, gewährleisteten ihre Sicherheit vor der sowjetischen Bedrohung, trugen dem Sicherheitsbedürfnis der europäischen Staaten vor einem bewaffneten Westdeutschland Rech-  
nung, schoben einer nationalstaatlich konzipierten Wiedervereinigungspolitik einen Riegel vor, wahrten die Rolle der Bundesrepublik als Treuhänder eines freien Gesamtdeutschlands und sicherten die junge westdeutsche Demokratie gegen die Hypothek der deutschen Vergangenheit ab. Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland wurde durch ihren Beitritt in den integrativen Handlungszusam-  
menhang des Westens gebunden und durch die Vorbehaltstrechte der drei Westmächte eingeschränkt.

Die Ablehnung der Friedensnote Stalins vom März 1952 durch die Westmächte signalisierte dem Kreml, dass die sich abzeichnen-

de Westintegration der Bundesrepublik nicht mehr durch ein weitreichendes Angebot eines wiedervereinigten, aber bündnisfreien Deutschlands verhindert werden konnte. In Gesprächen mit der SED-Führung am 1. und 7. April 1952 im Kreml fasste Stalin sein zentrales Anliegen wie folgt zusammen: »Faktisch wird in Westdeutschland ein selbstständiger Staat gebildet. Sie müssen auch ihren eigenen Staat organisieren.« Er wies die ostdeutsche Führung an, die Demarkationslinie zwischen der DDR und der Bundesrepublik in eine Grenze umzuwandeln, eine Armee »ohne Lärm, ohne Agitation« aufzubauen und die Landwirtschaft zu kollektivieren.<sup>4</sup>

Die sich in der zweiten Jahreshälfte 1952 zuspitzende Systemkrise in der DDR war eine Sowjetisierungskrise, die durch Stalins aggressive Reparationspolitik und seine Forderung nach einem beschleunigten Aufbau des Sozialismus in der DDR nach dem Vorbild des sowjetischen Modells verursacht worden war. Vor allem der einseitige Ausbau der Schwerindustrie zu Lasten der Leicht- und Konsumgüterindustrie überforderte die Möglichkeiten der DDR-Volkswirtschaft. Zu den Versorgungsgängen trugen Preiserhöhungen und Kontingentierung von Gütern des täglichen Bedarfs bei. In dieser angespannten wirtschaftlichen Lage wurde die Flucht in den Westen zum Stimmungsbarometer in der Bevölkerung. Die Zahl der DDR-Bürger, die nach Westdeutschland abwanderten, stieg von 186 000 im Jahr 1952 auf fast 300 000 im folgenden Jahr an.<sup>5</sup>

Als es Mitte Juni 1953 zu Massenprotesten gegen das SED-Regime in mehr als 700 Städten der DDR kam, sah sich der in Bedrängnis geratene Ulbricht durch die Reaktion der neuen kollektiven Führung in Moskau bestätigt, dass man ihn unter keinen Umständen fallen lassen würde. Der raschen Niederschlagung des Arbeiteraufstandes durch sowjetische Panzer verdankte das Ulbricht-Regime sein politisches Überleben. Die Übernahme der obersten Befehlsgewalt durch die sowjetische Besatzungsmacht hatte die tatsächlichen Machtverhältnisse in der DDR schonungslos offengelegt. Als Lehre aus dem Volksaufstand beschleunigte das SED-Regime den Ausbau des noch

relativ kleinen Staatssicherheitsapparates, um bei Streiks und Protesten der Arbeiterschaft nicht ein zweites Mal überrascht zu werden. In den Mittelpunkt der sowjetischen Deutschlandpolitik rückte die Sicherung der DDR als sozialistischer Kernstaat. Im Gegensatz zu Stalins Politik wurde die DDR nicht länger als Ausbeutungsobjekt für Kriegsentschädigungen behandelt. Stattdessen erklärte sich die neue sowjetische Führung bereit, dem SED-Regime die notwendige wirtschaftliche und finanzielle Hilfe sowie Nahrungsmittellieferungen zu gewähren, die Besatzungskosten auf fünf Prozent des DDR-Staatshaushaltes zu begrenzen, die Sowjetischen Aktiengesellschaften – mit Ausnahme der SAG Wismut – an die DDR zurückzugeben und ab dem 1. Januar 1954 auf alle Reparationszahlungen der DDR zu verzichten.

Die sowjetische Deutschlandpolitik verlagerte sich von ihrer gesamtdeutschen Zielsetzung auf die Festigung und Sicherung des eigenstaatlichen Weges der DDR. In einer Erklärung gab die sowjetische Regierung am 25. März 1954 bekannt, mit der DDR »die gleichen Beziehungen [...] wie mit anderen souveränen Staaten« aufzunehmen. Der DDR wurde das Recht zugestanden, »nach eigenem Ermessen über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten einschließlich der Fragen der Beziehungen zu Westdeutschland zu entscheiden«.<sup>6</sup> Mit der Souveränitätserklärung wurde die Überwachung der Tätigkeit der staatlichen Organe der DDR durch die Sowjetische Hohe Kommission (SHK) aufgehoben, ohne dass der Kreml auf seine Kontrollinstrumente verzichtete, die er über die sowjetische Botschaft in der DDR, die Deutschlandzentrale des sowjetischen Geheimdienstes KGB und durch die Gruppe der Sowjetischen Streitkräfte in Deutschland (GSSD) ausühte.

Nach dem ergebnislosen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Vier Mächte vom 18. bis 23. Juli 1955 in Genf verkündete Nikita Chruschtschow bei einem Zwischenstopp in Ost-Berlin am 26. Juli die Zwei-Staaten-Theorie. Die Wiederherstellung der deutschen Einheit machte der sowjetische Staatschef von der Wahrung



Walter Ulbricht (stehend) am 7. Oktober 1954 beim Festakt zum 5. Jahrestag der Gründung der DDR in Ost-Berlin.

der »politischen und sozialen Errungenschaften der DDR« abhängig.<sup>7</sup> Die sowjetische Zwei-Staaten-Theorie wurde am 20. September 1955 mit dem Vertrag über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR kodifiziert. Er bekräftigte ein Verhältnis zwischen beiden Staaten auf der Grundlage »völliger Gleichberechtigung, gegenseitiger Achtung der Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten«. Die DDR war »frei in der Entscheidung über Fragen ihrer Innen- und Außenpolitik, einschließlich der Beziehungen zur BRD«. Das Amt des Hohen Kommissars wurde aufgelöst. In einem Briefwechsel zwischen den sowjetischen und ostdeutschen Außenministerien behielt sich die Sowjetunion die Kontrolle des alliierten Berlin-Verkehrs und Entscheidungen gegenüber Deutschland als Ganzem und Berlin vor. Mit der »Konsultationspflicht in allen wichtigen Fragen« stellte der Kreml sicher, dass die DDR-Regierung den sowjetischen Vorgaben Folge leistete.<sup>8</sup> Die sowjetische Deutschlandpolitik beschränkte sich in der Folgezeit darauf, die

Eigenstaatlichkeit der DDR zu festigen und zu stärken sowie ihren osteuropäischen Hegemonialbereich durch eine europäische Sicherheitskonferenz zu sanktionieren.

Das Jahr 1955 markierte mit der doppelten Blockintegration der Bundesrepublik und der DDR eine Zäsur, die den Prozess der doppelten Staatsgründung beendete. Adenauer und Ulbricht hatten das von ihnen mit dem Aufbau nationaler Streitkräfte verknüpfte Anliegen erreicht, die Bundesrepublik und die DDR als souveräne und gleichberechtigte Mitglieder in die westliche beziehungsweise östliche Staatengemeinschaft einzubinden, auch wenn sie die Rechte der Vier Mächte gegenüber Deutschland als Ganzem und Berlin in Rechnung stellen mussten. Die Bundesrepublik und die DDR wurden zu Frontstaaten des Ost-West-Konflikts und die Grenze zwischen ihnen zur Grenze zwischen den beiden Blöcken. Das Territorium der beiden deutschen Staaten wurde zum Hauptaufmarschgebiet der NATO und des Warschauer Pakts. Die west- und ostdeutschen Streitkräfte wurden in Friedenszeiten ihren Bündnissen unterstellt; mit Ausnahme des Territorialkommandos war die Bundeswehr in die integrierte Militärstruktur der NATO eingebunden. Hinzu kamen Rüstungskontrollbeschränkungen im Rahmen der WEU, die den Verzicht auf die Herstellung von ABC-Waffen und das Verbot der Aufstellung schwerer Waffen umfassten. Ebenso waren der Nationalen Volksarmee (NVA) sehr enge Grenzen bei der Organisation der Landesverteidigung gezogen. Wie die Bundeswehr verfügte sie nicht über einen Generalstab; die Kommandostruktur des Warschauer Pakts band die NVA in die von der Sowjetunion beherrschte Militärplanungs- und Befehlshierarchie ein. Bei der Ausrüstung hing sie vollständig von sowjetischem Militärgerät ab. Die Land-, See- und Luftstreitkräfte waren fest in die offensiv ausgerichtete sowjetische Militärdoktrin eingebunden.

Die konsequente West- beziehungsweise Ostbindung bis Mitte der 1950er Jahre machte die Wiederherstellung der staatlichen Einheit auf absehbare Zeit unerreichbar. Verschärfend kam hinzu, dass

die Westmächte und die Sowjetunion seit Mitte der 1950er Jahre signalierten, sich mit dem Status quo in Europa als kleinstem gemeinsamen Nenner zu arrangieren. Desillusionierend stellte Wilhelm Grewe, Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, fest, dass die vier Siegermächte »die Weichen endgültig auf die getrennte und sich immer weiter voneinander entfernende Entwicklung der beiden Teile Deutschlands gestellt«<sup>9</sup> hatten. Mit der Einbindung der beiden deutschen Staaten in die bipolare Struktur des Ost-West-Konflikts sah sich die Regierung Adenauer immer drängender vor die Frage gestellt, wie unter der Bedingung einer Ost-West-»Koexistenz auf der Basis des geteilten Deutschlands«<sup>10</sup> Fortschritte in der deutschen Frage erreicht werden konnten.



### **3 DEUTSCHLANDPOLITIK IM SCHATTEN DES KALTEN KRIEGES**

Die Einbindung in die strukturellen Abhängigkeiten des Ost-West-Konflikts übte einen bestimmenden Einfluss auf beide deutschen Staaten aus. In dem Maße, wie sich die politischen und strategischen Rahmenbedingungen des Ost-West-Konflikts im Zuge des sich Ende der 1950er Jahre abzeichnenden nuklear-strategischen Patts zwischen den USA und der UdSSR sowie den Doppelkrisen in Berlin und auf Kuba Anfang der 1960er Jahre wandelten, veränderten sich die deutschlandpolitischen Handlungsspielräume der beiden deutschen Staaten.

#### **Maximalforderungen: Vertiefung der Teilung Deutschlands**

Aus dem »frei bekundeten Willen von rund 23 Millionen stimmrechtiger Deutscher« leitete Kanzler Adenauer den Anspruch der Bundesrepublik ab, »bis zur Erreichung der deutschen Einheit insgesamt die alleinige legitimierte staatliche Organisation des deutschen Volkes« zu sein. Die Bundesrepublik sei »allein befugt, für das deutsche Volk zu sprechen«. Dies schloss die Verantwortung der Bundesrepublik »für das Schicksal der 18 Millionen Deutschen« mit ein, »die in der Sowjetzone leben«. Zur Konstante der Deutschlandpolitik wurde die Forderung der Adenauer-Regierung nach Abhaltung freier Wahlen in beiden Teilen Deutschlands als grundlegende Voraussetzung für die Wiedererlangung der nationalen Einheit. Um sich nicht dem Verdacht einer de facto-Anerkennung des »Pankow-Regimes«

auszusetzen, mied die Adenauer-Regierung in der Folgezeit jeden direkten Kontakt mit der »nunmehr geschaffenen Organisation der Sowjetzone«.<sup>1</sup> Mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion übergab Adenauer dem sowjetischen Ministerpräsidenten Nikolaj A. Bulganin bei seinem Moskau-Besuch vom 9. bis 14. September 1955 einen Brief, in dem er feststellte, »dass die Bundesregierung auch künftig die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der ›DDR‹ durch dritte Staaten, mit denen sie offizielle Beziehungen unterhält, als einen unfreundlichen Akt ansehen würde, da er geeignet wäre, die Spaltung zu vertiefen«.<sup>2</sup> Die einseitige Vorbehaltserklärung war die Essenz der Hallstein-Doktrin, die es als einen unfreundlichen Akt betrachtete, wenn Drittstaaten die DDR völkerrechtlich anerkannten, mit ihr diplomatische Beziehungen aufnahmen oder aufrechterhielten. Einzige Ausnahme war die Sowjetunion als eine der vier für Deutschland als Ganzes verantwortlichen Mächte. Die Hallstein-Doktrin wurde zur Leitlinie der Bonner Deutschlandpolitik bis Ende der 1960er Jahre.

Umgekehrt nahm Ministerpräsident Otto Grotewohl in seiner Regierungserklärung vom 12. September 1949 für die DDR in Anspruch, der einzig rechtmäßige deutsche Kernstaat zu sein, in dem die Lehren aus der jüngsten deutschen Geschichte gezogen und eine grundlegende Umgestaltung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft entsprechend den Vorgaben des Potsdamer Abkommens durchgeführt worden seien. Die DDR übernahm die »historische Aufgabe«, dem »deutschen Volk den Weg zum Aufstieg als einheitliche, demokratische und friedliebende Nation« zu bahnen.<sup>3</sup> Die Deutschlandpolitik der SED ging von der optimistischen Erwartung aus, dass die »westdeutschen Friedenskräfte« eine demokratische und friedliebende Ordnung nach dem Vorbild der SBZ/DDR schaffen wollten, durch die der Weg Gesamtdeutschlands in eine sozialistische Zukunft gesichert würde.<sup>4</sup>

Das Politbüro der SED verabschiedete am 29. Dezember 1956 den Plan einer deutschen Konföderation, über den in der Bundesrepublik



Im Schatten Moskaus: Walter Ulbricht und Otto Grotewohl beim Empfang des sowjetischen Ministerpräsidenten Nikita Chruschtschow (stehend mittig) im Mai 1960 in Ost-Berlin.

ein Prozess in Gang gesetzt werden sollte, ihre politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung dem sozialistischen Modell DDR anzugelichen, »um die friedliche und demokratische Wiedervereinigung Deutschlands zu vollenden«.<sup>5</sup> Die offenkundigen Folgen des Konföderationsplans waren für die Bundesregierung inakzeptabel: Er lief auf eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR und die Legitimation des SED-Regimes als gleichberechtigter Akteur hinaus, der »der Wiederherstellung der deutschen Einheit in Freiheit keine Chance gelassen« und die Westbindung als Kernbedingung für die nationale Einheit verhindert hätte.<sup>6</sup> Die Deutschlandpolitik der SED reduzierte sich in der Folgezeit auf den Ausbau des Sozialismus in der DDR und den Kampf, die durch die Hallstein-Doktrin verursachte Isolierung der DDR auf internationalem Parkett zu durchbrechen und damit den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik auszuhebeln.

Angesichts der unverkennbaren Stagnation in der Deutschlandpolitik seit Mitte der 1950er Jahre begann Adenauer während der

zweiten Berlin-Krise nach Zwischenlösungen zu suchen, das langfristige Ziel der deutschen Wiedervereinigung an den realen Möglichkeiten der Gegenwart auszurichten, ohne die Grundprinzipien seiner Deutschlandpolitik – Alleinvertretungsanspruch, Selbstbestimmungsrecht, freie Wahlen, Grenzvorbehalt – aufzugeben. Mit der Sowjetregierung wollte er »eine zeitlich begrenzte Zwischenlösung von längerer Dauer«<sup>7</sup> aushandeln, die darauf hinauslief, die Existenz zweier deutscher Staaten auf Zeit hinzunehmen, wenn der politische Status quo zugunsten der Freiheit der Menschen in der DDR verändert wurde.

Eine Veränderung des politischen Status quo in der DDR unter zeitlich begrenzter Hinnahme des territorialen Status quo war für den Kreml inakzeptabel. Eine Humanisierung der Verhältnisse in der DDR wäre darauf hinausgelaufen, den Ostdeutschen die Möglichkeit zu geben, das nachzuholen, was ihnen am 17. Juni 1953 durch sowjetische Panzer verwehrt worden war: das SED-Regime abzuwählen. Im Gegensatz zu Frankreich war die Sowjetunion nicht bereit, in dem von ihr besetzten Teil Deutschlands eine Entwicklung in Gang zu setzen, an deren Ende wie im Saarland Mitte der 1950er Jahre der Beitritt der DDR zum Hoheitsgebiet der Bundesrepublik gestanden hätte. Der Bau der Mauer signalisierte die Entschlossenheit der sowjetischen Führung, sich nicht aus der DDR zurückzuziehen, sondern deren Eigenstaatlichkeit durch die Präsenz ihrer Streitkräfte abzusichern. Der Bau der Mauer demonstrierte nachdrücklich das Scheitern aller Versuche Adenauers, eine deutsche Wiedervereinigung durch eine Politik der Annäherung durch Wandel in Ostdeutschland zu erreichen.

Die Bereitschaft der Westmächte, sich mit dem ostdeutschen Staat zu arrangieren, gab Adenauers Albtraum eines neuen »Potsdams«<sup>8</sup> weitere Nahrung. Kennedys Hinnahme der Mauer unter Wahrung der drei wesentlichen Punkte für West-Berlin nährte den Argwohn Adenauers, die amerikanische Regierung wollte sich von ihren Verpflichtungen aus dem Deutschland-Vertrag verabschieden und den

Ausgleich mit Moskau auf dem Rücken der Deutschen, d. h. unter Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und der DDR, suchen.<sup>9</sup> Als sich die Atommächte im Sommer 1963 auf ein Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre geeinigt hatten, dem alle Staaten, einschließlich der DDR, beitreten konnten, sah Adenauer seine Befürchtungen bestätigt, von der Kennedy-Administration vor vollen-dete Tatsachen gestellt worden zu sein. Der Teststoppvertrag war für ihn »für die deutsche Wiedervereinigung von Nachteil«, da er »politisch das Zonenregime aufgewertet« habe. Er sah sich als »Opfer der amerikanischen Entspannungspolitik«.<sup>10</sup>

Aller gesamtdeutschen Rhetorik zum Trotz beschränkte sich praktische Deutschlandpolitik bis Ende der 1960er Jahre auf die deutsch-deutschen Handelsbeziehungen. Das Frankfurter Abkommen vom 8. Oktober 1949 hatte zunächst den Warenaustausch zwischen beiden deutschen Staaten geregelt. Es wurde vom Berliner Abkommen vom 20. September 1951 abgelöst, das keine zeitliche Begrenzung mehr vorsah. Bis Ende der 1960er Jahre waren die alle 14 Tage angesetzten Gespräche zwischen der westdeutschen Treuhandstelle für den Interzonenhandel (TSI) und dem Ministerium für Außenhandel und Innerdeutschen Handel (MAI) der einzige von beiden deutschen Regierungen genutzte Kommunikationskanal, über den Informationen ausgetauscht, Probleme verhandelt und Projekte vereinbart wurden, die über den engeren Bereich der Wirtschaftskooperation hinausgingen.

Beide Seiten stellten die innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen in den Dienst ihrer deutschlandpolitischen Zielsetzungen: Die ostdeutsche Seite maß dem seit Mitte der 1950er Jahre erhobenen Postulat der Eigenständigkeit der DDR überragende Bedeutung zu. Gleichzeitig strebte sie an, West-Berlin von einer vertraglichen Vereinbarung mit Westdeutschland auszuschließen. Die Bundesregierung drängte darauf, auch im Interzonenhandel den Alleinvertretungsanspruch gegenüber der DDR durchzusetzen. Darüber hinaus sah sie in einer Ausweitung des deutsch-deutschen Warentransfers

ein Vehikel, die rudimentären Strukturen gesamtdeutscher Wirtschaftseinheit zu bewahren. Der Warentransfer zwischen beiden deutschen Staaten stieg von rund 1,15 Milliarden Verrechnungseinheiten (VE)<sup>11</sup> Mitte der 1950er Jahre auf mehr als 3,7 Milliarden VE Ende der 1960er Jahre an.

Während für die Bundesrepublik der Interzonenhandel volkswirtschaftlich nur eine marginale Rolle spielte – sein Anteil am gesamten Außenhandel der Bundesrepublik blieb auf rund zwei Prozent beschränkt –, besaß er für die DDR einen ungleich höheren ökonomischen Stellenwert: Die Bundesrepublik war nach der Sowjetunion der zweitgrößte Außenhandelspartner mit einem Anteil von 10 bis 12 Prozent am Außenhandel der DDR. Aufgrund der ungleichen Gewichtung bot der Bundesregierung eine Intensivierung der Warenaustauschbeziehungen die Möglichkeit, auf indirektem Weg die innerdeutschen Handelsbeziehungen politisch zu instrumentalisieren. Aufgrund der Schwäche der DDR-Volkswirtschaft blieb der SED-Führung eine vergleichbare Strategie verwehrt. Auch wenn bis Ende der 1960er Jahre die innerdeutschen Handelsbeziehungen gegenüber der Deutschlandpolitik ein bemerkenswertes Maß an Autonomie gewonnen hatten, gingen von ihr keine Impulse auf die praktische Deutschlandpolitik aus.

Im Interzonenhandel kamen zwei grundlegende Prinzipien der späteren Neuen Ostpolitik zum Tragen. Die ostdeutschen Wirtschafts-, Versorgungs- und Existenzkrisen 1952/53 und 1960/61 nahm die Bundesregierung Adenauer nicht zum Anlass, den wirtschaftlich wie politisch angeschlagenen SED-Staat über den ökonomischen Hebel zu destabilisieren. Wirtschaftssanktionen zog sie nur in Betracht, wenn die Sicherheit West-Berlins oder die verkehrstechnische Anbindung der Inselstadt an das Bundesgebiet beeinträchtigt wurden. Nach dem Mauerbau war Adenauer bereit, sich auf die Junktim-Politik Kredite gegen humanitäre Konzessionen einzulassen. Eine Verdopplung des zinslosen Überziehungskredits (Swing) auf über 400 Millionen VE machte die Bundesregierung von ostdeutschen Zugeständnissen