



Ruth Lambertz-Pollan

# Auf dem Weg zu Souveränität und Westintegration (1948–1955)

Der Beitrag des Völkerrechtlers und Diplomaten  
Wilhelm Grewe



**Nomos**

**Studien zur Geschichte des Völkerrechts**  
**Begründet von Michael Stolleis**

Herausgegeben von

**Wolfgang Graf Vitzthum**

Juristische Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen

**Bardo Fassbender**

Universität St. Gallen, Lehrstuhl für Völkerrecht,  
Europarecht und Öffentliches Recht

**Anne Peters**

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht  
und Völkerrecht, Heidelberg

**Miloš Vec**

Universität Wien, Institut für Rechts- und  
Verfassungsgeschichte

**Band 34**

Ruth Lambertz-Pollan

# Auf dem Weg zu Souveränität und Westintegration (1948–1955)

Der Beitrag des Völkerrechtlers und Diplomaten  
Wilhelm Grewe



**Nomos**

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

Zugl.: Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Diss., 2012 sowie Université Paris IV – Sorbonne, Diss., 2012

ISBN 978-3-8487-2899-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-7250-4 (ePDF)

1. Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Studie ist die leicht überarbeitete Fassung einer Dissertation, die 2012 im Rahmen einer Doppelpromotion von der Universität Paris 4-Sorbonne und der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg angenommen wurde. Tag der Verteidigung war der 11. September 2012.

Mein ganz besonderer Dank gebührt meinen beiden Doktorvätern, Herrn Prof. Dr. Jean-Paul Cahn und Herrn Prof. Dr. Bernd Wegner. Beide standen mir stets mit sachkundigem und geduldigem Rat zur Seite. Ohne ihre Ermutigung und persönliche Unterstützung wäre diese Doppelpromotion nicht möglich gewesen.

Herzlich danken möchte ich ebenfalls Herrn Prof. Dr. Ulrich Lappenküper und Herrn Prof. Dr. Jérôme Vaillant für ihre freundliche Bereitschaft, die Gutachten zu übernehmen und ihre interessanten Anregungen während der Verteidigung der Arbeit.

Herr Prof. Dr. Bardo Fassbender hat mir mit seiner Begeisterung, seinem Sachverstand und seiner steten Hilfsbereitschaft den Weg zur Veröffentlichung ungemein erleichtert.

Ferner gilt mein Dank den Archivaren und Bibliothekaren, deren beeindruckende Kenntnis der Bestände eine unersetzliche Hilfe war.

Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich Frau Prof. Dr. Constance Grewe, die mir in einem offenen persönlichen Gespräch über ihren Vater berichtete.

Herrn Prof. Dr. Michael Stolleis möchte ich für eine aufschlussreiche Unterredung und die großzügige Zur-Verfügung-Stellung eines noch unveröffentlichten Manuskripts danken.

Herrn Prof. Dr. Dieter Krüger und seinen Kollegen vom MGFA Potsdam verdanke ich wertvolle Anregungen in der Anfangsphase meiner Arbeit.

Gedankt sei auch Herrn Prof. Dr. Hans-Peter Schwarz, dass er sich die Zeit für ein interessantes Gespräch mit mir nahm.

Weiterhin danke ich Herrn Guillaume Parmentier (IFRI/ CART), Herrn Prof. Dr. Simon Serfaty (CSIS), sowie Herrn Dr. Paul Cook (NATO PV), bei denen ich erste Eindrücke von internationalen Beziehungen und Forschungsinstituten auf beiden Seiten des Atlantiks gewann.

Zuletzt möchte ich meinen Eltern und meinem Mann für ihre Geduld und Unterstützung danken. Ohne sie wäre diese Arbeit nie zum Abschluss gekommen.

*Ruth Lambertz-Pollan*

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	21
Biographische Aspekte	23
Bedeutung Grewes als Mann der zweiten Reihe	25
Problemstellung	27
Leitfragen	28
Eingrenzung des Themas	30
Quellenlage	33
Archivbestände	33
Publizierte Quellen: Dokumentensammlungen	41
Publizierte Quellen: Grewes Schriften	43
Publizierte Quellen: Memoiren und Literatur	45
Aufbau der Arbeit	50
Beginn einer Juristenkarriere im Schatten des Dritten Reichs	53
„Im Dienste Deutschlands und des Rechts“ Grewes Rolle 1948 – 1955	101
1 Grewes Engagement für eine juristische Grundlage der Beziehungen zu den Alliierten (1948-50)	103
1.1 „Ein Besatzungsstatut für Deutschland“	103
1.1.1 Pläne der Alliierten für die Rechtsstellung Deutschlands nach dem Krieg	104
1.1.2 Rechtsstellung Deutschlands: die Begriffe „debellatio“ und „occupatio bellica“	109
1.1.3 Die Diskontinuitätstheorie als Begründung des Souveränitätstransfers auf die Alliierten und des Neubeginns für Deutschland	113

1.1.4	Die Kontinuitätstheorie als theoretisches Fundament für Grewes Forderung eines Besatzungsstatuts	120
1.1.4.1	Grewes Thesen zur völkerrechtlichen Lage und zu den Grundrechten Deutschlands	122
1.1.4.2	Forderung eines Besatzungsstatuts	126
1.1.4.3	Im Besatzungsstatut zu verankernde Rechte	129
1.1.4.3.1	Rechte aufgrund der Haager Landkriegsordnung	129
1.1.4.3.2	Rechte aufgrund der Interventionsbesetzung	130
1.1.4.3.3	Rechte aufgrund der Sequestrationsbesetzung	132
1.1.4.3.4	Rechte aufgrund der Reparationsbesetzung	133
1.1.4.3.5	Schutz von Freiheit und Rechtssicherheit der Bevölkerung	135
1.1.4.3.6	Beschränkung der alliierten Vorbehaltsbefugnisse	136
1.1.4.3.7	Fortbestand der deutschen Staatseinheit	137
1.1.4.4	Die Frage der „debellatio“ in späteren Jahren	140
1.1.5	Vergleich der Vorschläge Grewes mit dem alliierten Besatzungsstatut von 1949	141
1.1.5.1	Veränderung der alliierten Ziele für Deutschland vom Kriegsende bis zu den Frankfurter Dokumenten (Mai 1945-Juli 1948)	142
1.1.5.2	Grewes Beurteilung der Frankfurter Dokumente	153
1.1.5.3	Der Weg zu den Dokumenten von Washington (April 1949)	157
1.1.5.3.1	Reaktionen in Deutschland	157
1.1.5.3.2	Reaktionen der Alliierten	161
1.1.5.3.3	Schwierigkeiten der Alliierten bei der Ausarbeitung des Besatzungsstatuts	162
1.1.5.4	Vergleich der Vorschläge Grewes mit den „Dokumenten von Washington“	166



1.2	Grewes Beurteilung der neuen staatsrechtlichen Form der Bundesrepublik	174
1.2.1	Allgemeine Wertung des Grundgesetzes	175
1.2.2	Hauptkritikpunkte	177
1.2.2.1	Staatsrechtliche Kritik	177
1.2.2.1.1	Kritik des Föderalismus	177
1.2.2.1.2	Kommentar zur Rolle der Parteien und Gewerkschaften	182
1.2.2.2	Völkerrechtliche Kritik	187
2	„Erste Schritte auf dem diplomatischen Parkett“: der Weg zum Deutschlandvertrag (1950-52)	195
2.1	Berufung Grewes nach Bonn: „Durch Hallstein zu Adenauer“	195
2.1.1	Gründe für Grewes Berufung	196
2.1.2	Erste Begegnung mit Adenauer	202
2.2	Kontext der Berufung Grewes	203
2.2.1	Kalter Krieg und Angst vor der Sowjetunion	203
2.2.2	Korea-Krieg	206
2.2.3	Veränderte Haltung der Alliierten gegenüber der Bundesrepublik	209
2.2.3.1	Anfängliche Ablehnung einer deutschen Wiederbewaffnung durch die Alliierten	209
2.2.3.2	Reaktionen und Pläne der Alliierten nach Korea	217
2.2.3.2.1	Der „one package proposal“ der Amerikaner	219
2.2.3.2.2	Der britische Ansatz	223
2.2.3.2.3	Die französische Haltung	226
2.2.3.2.4	Eine Kompromisslösung: der Spofford-Plan	231
2.2.4	Adenauers Bedingung: Wiederbewaffnung nur gegen Sicherheitsgarantie und Souveränität	233
2.2.4.1	Erste deutsche Überlegungen zur Wiederbewaffnung	233
2.2.4.2	Erste Vorstöße Adenauers zur Erreichung einer alliierten Sicherheitsgarantie und einer deutschen Wiederbewaffnung	236

2.2.4.3	Souveränitätsbestrebungen und Reaktion auf den Plevan-Plan	242
2.2.5	Verhandlungen über die EVG und den deutschen Wehrbeitrag	245
2.3	Die Verhandlungen über den Generalvertrag	260
2.3.1	Vorstufen	260
2.3.1.1	Erste Überlegungen und Diskussionsentwürfe zum Generalvertrag	261
2.3.1.1.1	Erste deutsche Überlegungen	262
2.3.1.1.2	Die 39 Punkte	266
2.3.1.2	Revision des Besatzungsstatuts	270
2.3.2	Verhandlungspartner	272
2.3.2.1	Deutsche Verhandlungspartner	273
2.3.2.1.1	Grewe als Delegationsleiter	273
2.3.2.1.1.1	Stellung und Aufgaben	273
2.3.2.1.1.2	Diplomatie und Verhandeln	277
2.3.2.1.2	Deutsche Delegation: ständige Mitarbeiter	284
2.3.2.1.3	Instruktionsausschuss	290
2.3.2.1.4	Hallstein	292
2.3.2.1.5	Adenauer	295
2.3.2.2	Alliierte	305
2.3.3	Erste Phase der Verhandlungen: Klärung der Ausgangspositionen	307
2.3.3.1	Zögerlicher Beginn der Verhandlungen	308
2.3.3.2	Kernpunkt der Verhandlungen: die Frage der Obersten Gewalt	312
2.3.3.2.1	Ausgangspositionen	312
2.3.3.2.2	Grewes Verhandlungsmethode am Beispiel der Obersten Gewalt	315
2.3.3.2.2.1	Erste Instruktionen	316

2.3.3.2.2.2	Völkerrechtliche und politische Aspekte der Obersten Gewalt: Grewes Zielsetzung	318
2.3.3.2.2.2.1	„Normalisierung“ des Status der Bundesrepublik und völkerrechtliche Verträge	318
2.3.3.2.2.2.2	„Hallstein-Formel“ und „Grewe-Formel“	321
2.3.3.2.2.2.3	Ausnahmebereiche	322
2.3.3.2.2.3	Truppenvertrag und Frage der Obersten Gewalt	327
2.3.3.2.2.3.1	Der Truppenvertrag als indirekte Lösung der Frage der Obersten Gewalt	327
2.3.3.2.2.3.2	Rechtlicher Status der Truppen	329
2.3.3.2.2.3.3	Langfristiges Ziel: Sicherheitsvertrag	332
2.3.3.2.2.3.4	Verankerung der Sonderrechte im Truppenvertrag	334
2.3.3.2.2.3.5	Grundgesetz und Opposition als Verhandlungsargumente	338
2.3.3.3	Außenpolitische Aspekte der Obersten Gewalt	341
2.3.3.4	Erster großer diplomatischer Erfolg: die Abschlussitzung der ersten Gesprächsrunde	347
2.3.4	Sommerpause und Bürgenstock-Entwurf	352
2.3.4.1	Erste Fassung des „Bürgenstock-Entwurfs“ vom 2. August 1951	354
2.3.4.2	Zweite Fassung des „Bürgenstock-Entwurfs“ vom 28. August 1951	361
2.3.4.3	Adenauers Geheimverhandlungen	365
2.3.5	„Eine Politik der zähen Geduld“: die zweite Verhandlungsphase	368
2.3.5.1	Störinitiativen des Ostens	368

2.3.5.2	„Three Ministers in Search of Solutions“: die Konferenz von Washington vom September 1951	371
2.3.5.3	„Heftiger Zusammenprall“: Eröffnungssitzung der zweiten Verhandlungsphase am 24. September 1951	377
2.3.5.4	Ablauf der Verhandlungen	383
2.3.5.4.1	Effizientere Verhandlungsmethode	383
2.3.5.4.2	Wichtige Etappen der Verhandlungen	385
2.3.5.5	„Dem alliierten Entwurf die Giftzähne ziehen“: Schwerpunkte der Verhandlungen	389
2.3.5.5.1	Oberste Gewalt und Vorbehaltsrechte	391
2.3.5.5.1.1	Oberste Gewalt im Entwurf der Alliierten vom 24. September	393
2.3.5.5.1.2	Deutsche Reaktion auf die alliierte Konzeption der Obersten Gewalt	395
2.3.5.5.1.3	Die Vorbehaltsrechte als Ausdruck der Konzeption der Obersten Gewalt	401
2.3.5.5.1.4	Truppenstationierung	405
2.3.5.5.1.4.1	Status der Truppen	405
2.3.5.5.1.4.2	Truppenvertrag	412
2.3.5.5.1.5	Notstandsklausel	415
2.3.5.5.1.6	Berlin und gesamtdeutsche Fragen	426
2.3.5.5.1.6.1	Berlin	426
2.3.5.5.1.6.2	Gesamtdeutsche Fragen	431
2.3.5.5.1.6.3	Frage der Grenzen	434
2.3.5.5.1.6.4	Bindungsklausel	444
2.3.5.5.1.7	Botschafterrat	455
2.3.5.5.2	Schiedsgericht	459
2.3.5.5.3	Auswärtige Beziehungen	460
2.3.5.5.4	Sicherheitsgarantie	462
2.3.5.5.5	Zusatzverträge	468
2.3.6	Unterzeichnung der Verträge	472

3 Die Verträge im Spannungsfeld der politischen Kräfte (1952-1955)	481
3.1 „Der gefährlichste Torpedoschuß aber kam aus Moskau“: Gewes Interpretation der Stalin-Noten 1952	481
3.1.1 Inhalt der Noten	482
3.1.2 Reaktionen auf die Noten und Auswirkung auf die Verhandlungen	484
3.1.2.1 Reaktionen in Deutschland	484
3.1.2.1.1 Beurteilung durch Regierung und Delegationsleiter Gewe	484
3.1.2.1.2 Beurteilung durch die Opposition	489
3.1.2.2 Reaktionen im Ausland	492
3.1.2.3 Notenwechsel nach Unterzeichnung der Verträge	499
3.1.3 Eine verpasste Gelegenheit?	502
3.2 Gewes Rolle bei der Ratifizierung der Verträge	508
3.2.1 Hintergrund: Widerstand gegen die Verträge	511
3.2.1.1 Außerparlamentarische Opposition	512
3.2.1.1.1 Ablehnung in breiten Bevölkerungskreisen	512
3.2.1.1.2 Ablehnung durch die Kirchen	516
3.2.1.1.3 Ablehnung durch die ehemaligen Soldaten	520
3.2.2 Parlamentarische Ratifizierungsdebatten und verfassungsrechtlicher Streit	526
3.2.2.1 Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	527
3.2.2.2 Gewes Arbeitsweise	532
3.2.2.3 Inhaltliche Schwerpunkte der Debatte	539
3.2.2.3.1 Nationale Interessen, Wiedervereinigung und Westintegration	539
3.2.2.3.1.1 Kritikpunkte	540
3.2.2.3.1.2 Gewes Widerlegung	547
3.2.2.3.2 Sicherheitspolitische Analysen	560
3.2.2.3.2.1 Gewes Auseinandersetzung mit den Vorstellungen der SPD	560

3.2.2.3.2.2	Grewes Auseinandersetzung mit Pfeleiderers Vorschlägen	567
3.2.2.3.2.3	Neutralisierung Deutschlands?	569
3.2.2.3.3	Wiederbewaffnung, Wehrhoheit und Grundgesetz	571
3.2.2.3.3.1	Antimilitaristische Bestimmungen im Grundgesetz	573
3.2.2.3.3.2	Vereinbarkeit von Wiederbewaffnung und Grundgesetz?	575
3.2.2.3.4	Notstandsbestimmungen	579
3.2.3	Ratifizierung	581
3.3	Grewe als Delegationsleiter bei der Berliner Viermächtekonferenz	584
3.3.1	Neue politische Konstellationen im Jahr 1953	584
3.3.2	Die Berliner Viermächtekonferenz	589
3.3.2.1	Churchills überraschender Vorschlag einer Viermächtekonferenz	589
3.3.2.2	Grewes Rolle bei der Berliner Viermächtekonferenz	594
3.3.2.2.1	Stellung	594
3.3.2.2.2	Aufgaben	597
3.3.2.3	Viermächteverhandlungen in Berlin	604
3.3.2.3.1	Grewes Analyse des sowjetischen Verhandlungsstils	604
3.3.2.3.2	Schlüsselpunkte der Verhandlungen	605
3.4	Neufassung und endgültiges Inkrafttreten des Generalvertrags nach dem Scheitern der EVG	611
3.4.1	Widerstand gegen die EVG in Frankreich	611
3.4.2	Suche nach Alternativlösungen	616
3.4.2.1	Grewes Vorschläge	617
3.4.2.2	Vorschläge der Alliierten	629
3.4.3	Die Londoner Konferenz	639
3.4.4	Die Bonner Expertengespräche nach der Londoner Konferenz	643
3.4.5	Endgültige Ausarbeitung der Pariser Verträge	644

3.4.6 Inhaltliche Schlüsselpunkte der Verhandlungen in London, Bonn und Paris und Unterschiede zum Generalvertrag von 1952	648
3.4.6.1 Souveränität	649
3.4.6.2 Vorbehaltsrechte	655
3.4.6.2.1 Truppenstationierung	655
3.4.6.2.2 Notstandsklausel	664
3.4.6.2.3 Gesamtdeutscher Vorbehalt	667
3.4.6.3 Sicherheitserklärungen	669
3.4.7 Ratifizierung der Verträge	670
Schlussbetrachtungen	683
Résumé	699
Abstract	701
Dokumente	703
Lebenslauf Wilhelm Georg Carl Grewe	715
Bibliographie	719
Personenregister	777





# Abkürzungsverzeichnis

<i>Abkürzung</i>	<i>Vollständige Bezeichnung</i>
a.D.	außer Dienst
AA	Auswärtiges Amt
AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
ABC	Atomwaffen, biologische und chemische Waffen
Abs.	Absatz
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung
AHK	Alliierte Hohe Kommission
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artikel
BA	Bundesarchiv
Bd.	Band
BDC	Berlin Document Center
bearb.	bearbeitet von
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHE (ab November 1952 GB/ BHE)	Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten Ab November 1952: Gesamtdeutscher Block/ Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BstU	Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
BverfG	Bundesverfassungsgericht
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
CCG	Control Commission for Germany
CDU	Christlich-Demokratische Union
CED	Communauté Européenne de Défense
CIA	Central Intelligence Agency
CNIP	Centre national des indépendants et paysans
CSU	Christlich-Soziale Union

## *Abkürzungsverzeichnis*

D.C./ DC	District of Columbia
DBPO	Documents on British Policy Overseas
DDF	Documents Diplomatiques Français
Ddok	Deutschland-Dokumentation
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DHI	Deutsches Historisches Institut
DP	Deutsche Partei
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DUD	Deutschland Union Dienst (Pressedient der CDU und CSU)
DV	Deutschlandvertrag
DVP	Deutsche Volkspartei
DzD	Dokumente zur Deutschlandpolitik
EA	Europa-Archiv
EAC	European Advisory Commission
Ebd.	Ebenda
EDC	European Defence Community
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EJIL	European Journal of International Law
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
ERP	European Recovery Program
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FO	Foreign Office
FRUS	Foreign Relations of the United States
GG	Grundgesetz
GP	Gesamtdeutsche Partei
GV	Generalvertrag
HA	Hauptabteilung
HICOG	High Commission for Germany
HLKO	Haager Landkriegsordnung
Hrsg.	Herausgeber
IfZ	Institut für Zeitgeschichte

JCS	Joint Chiefs of Staff
JuS	Juristische Schulung
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MC	Military Committee
MGFA	Militärgeschichtliches Forschungsamt
MPIER	Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte
MRP	Mouvement Républicain Populaire
MSB	Military Security Board (Council of Foreign Ministers)
N.N.	Nomen Nescio, Autor unbekannt
NARA	National Archives and Records Administration (US)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NL	Nachlass
NPC	Nine Power Conference
NSC	National Security Council
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVA	Nationale Volksarmee
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
NYT	New York Times
o.D.	ohne Datum
OEEC	Organization for European Economic Co-operation
OMGUS	Office of Military Government for Germany, United States
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PA/AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts
PCF	Parti Communiste Français
PRO	Public Record Office
Red.	Redaktion
RFA	République Fédérale d'Allemagne
RG	Record Group
SACEUR	Supreme Allied Commander for Europe
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland

*Abkürzungsverzeichnis*

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
U.K./ UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNO/ UN	United Nations Organization
USA/ US/ U.S.	United States of America
VfZ	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
Vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
WAV	Wirtschaftliche Wiederaufbauvereinigung
WEU	Westeuropäische Union
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht