

DEUTSCHLANDPOLITIK 1949–1972
DER POLITISCH-DIPLOMATISCHE PROZESS

SCHRIFTENREIHE
DER VIERTELJAHRSSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE
NUMMER 49

Im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte
Herausgegeben von Karl Dietrich Bracher und Hans-Peter Schwarz
Redaktion: Wolfgang Benz und Hermann Graml

DEUTSCHE VERLAGS-ANSTALT
STUTTGART

Hans Buchheim

Deutschlandpolitik 1949–1972
Der politisch-diplomatische Prozeß

DEUTSCHE VERLAGS-ANSTALT
STUTT GART

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Buchheim, Hans:

Deutschlandpolitik 1949–1972 : d. polit. –
diplomat. Prozess / Hans Buchheim. – Stuttgart :
Deutsche Verlags-Anstalt, 1984.

(Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für
Zeitgeschichte ; Nr. 49)

ISBN 3-421-06199-8

NE: GT

© 1984 Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, Stuttgart

Umschlagentwurf: Edgar Dambacher

Satz und Druck: Druckerei Georg Appl, Wemding

Printed in Germany · ISBN 3-421-06199-8

Inhalt

Vorbemerkung	7
1. Aufgaben und Ziele der ersten Bundesregierung	9
2. Deutschlands Beitritt zur Ruhrbehörde	16
3. Die Saarfrage und Deutschlands Beitritt zum Europa-Rat	22
4. Sicherheit für das Bundesgebiet und deutscher Verteidigungsbeitrag	31
5. Verteidigungsbeitrag und Deutschlandvertrag	39
6. Wiedergutmachung und Schuldenregelung	52
7. Die Stalin-Note	56
8. Eine vorübergehende Umorientierung der sowjetischen Politik	65
9. Die Veränderungen der Lage durch das atomare Patt	70
10. Die Genfer Gipfelkonferenz 1955	74
11. Adenauers Moskau-Reise	78
12. Die Hallstein-Doktrin	81
13. Die Deutschlandfrage unter dem Einfluß der Abrüstungsverhandlungen	83
14. Chruschtschows Berlin-Ultimatum	87
15. Die Genfer Außenministerkonferenz von 1959 und deren Vorbereitung	92
16. Neue deutsche Initiativen und direkte Kontakte mit der Sowjetunion	97
17. Kennedys Berlin- und Deutschlandpolitik	104
18. Die Errichtung der Berliner Mauer	109
19. Deutschland- und Ostpolitik unter der Kanzlerschaft Ludwig Erhards	114
20. Die Passierscheinvereinbarungen	116
21. Die Deutschland- und Ostpolitik der Großen Koalition	122
22. Die Abwandlungen der Hallstein-Doktrin	126
23. Der Sinn der Nicht-Anerkennung der DDR	129
24. Der Irrtum der Politik der Nicht-Anerkennung	131
25. Entspannung	134
26. Deutsche Initiativen zu Entspannungspolitik und Gewaltverzicht	136
27. Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)	139
28. Der Moskauer Vertrag	143
29. Der Weg zum Berlin-Abkommen	151
30. Das Berlin-Abkommen	157
31. Der Grundlagenvertrag	163
32. Die Vertragswerke und die Rechtsansprüche Deutschlands	167
33. Die Lage der Nation nach Abschluß der Verträge	169
Abkürzungen	174
Quellen und Literatur	175
Personenregister	178

Vorbemerkung

Man weiß, daß die Außenpolitik eines Staates von mannigfachen in seiner Gesellschaft tätigen Kräften und Interessen beeinflußt, und daß das Verhältnis der Staaten untereinander von einer Vielfalt transnationaler Verflechtungen mitbestimmt ist. Wer die Einwirkungen z. B. wirtschaftlicher Zusammenhänge, geistiger Orientierung oder ethnischer Eigenart erforscht, wird entsprechend näheren Aufschluß gewinnen, wie außenpolitische Zielsetzungen und Entscheidungen zustandekommen. Jedoch, was zwischen Staaten letztlich zählt, ist die Entwicklung ihrer politischen Beziehungen, die nach der Willensbildung ihrer Parlamente und Regierungen gestaltet und von der Diplomatie im einzelnen in Form gebracht und gepflegt werden. Was letztlich zählt, findet sich daher in den zwischenstaatlichen Verträgen, in Kommuniqués internationaler Konferenzen, in Memoranden, in außenpolitischen Entschlüssen etc. Auf sie muß man seine Aufmerksamkeit konzentrieren, will man die entscheidenden Vorgänge kennenlernen und verstehen. Das gilt ganz besonders dann, wenn man sich – wie hier beabsichtigt – einen knappen Überblick über die Außenpolitik eines größeren Zeitabschnitts verschaffen will. Der vorliegende Text hält sich deshalb nicht selten auch dort, wo nicht ausdrücklich zitiert wird, eng an die Formulierungen der Dokumente, auf die er sich stützt.

Dargestellt werden nur die Grundzüge und wichtigsten Probleme der Deutschland- und Ostpolitik der Bundesrepublik; dies soll aber – soweit möglich – in Form der Schilderung einzelner Ereignisse und Vorgänge geschehen, in denen sie besonders gut erkennbar ihren Niederschlag gefunden haben. Deshalb wird der Lauf des Geschehens weder lückenlos noch in gleichmäßiger Ausführlichkeit nachgezeichnet, sondern es werden Abschnitte und Seiten herausgehoben, die für das Ganze bezeichnend sind. Diese Einzelskizzen sind wiederum auf diejenigen Linien beschränkt, die zum Bild vom Ganzen etwas beitragen. Das bedeutet allerdings, daß das Bild des einzelnen Ereignisses stark vereinfacht wird; ja, man muß sagen, es erscheint beinahe falsch, wenn man es mit dem vergleicht, was sich aus der Rekonstruktion *aller* Faktoren und Wechselwirkungen ergäbe, die seinerzeit darauf einwirkten.

Nach Meinung des Verfassers sind die Probleme der Deutschland- und Ostpolitik besser zu verstehen, wenn man sie politiktheoretisch vertieft. Wo dies angebracht schien, wurden deshalb allgemeine Betrachtungen eingefügt, gewissermaßen also philosophische Exkurse zum zeitgeschichtlichen Überblick.

Auf Literatur statt auf Quellen ist dieser Überblick nur in denjenigen Fällen gestützt, in denen die Autoren ihrerseits Quellen verwendet haben, die entweder gar nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand zugänglich sind. Beispiele sind die Erinnerungen Wilhelm G. Grewes sowie Honoré M. Catudals Buch „Kennedy in der Mauerkrise“. Für die eigenen Quellennachweise wurde in der Regel vergleichsweise leicht

zugänglichen Dokumentensammlungen der Vorzug gegeben vor den authentischen, aber schwerer zu beschaffenden Belegen. Wenn z. B. eine Erklärung vor dem Bundestag in dem vom Auswärtigen Amt herausgegebenen Band „Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland“ abgedruckt ist, wurde dieser anstelle der Stenographischen Berichte des Bundestags zitiert.

Die Darstellung wird spürbar dürrer, je mehr sie sich dem Endpunkt des ausgewählten Zeitabschnitts nähert. So bedauerlich dieser Mangel ist, so unvermeidlich ist er auch, weil für die späteren Jahre viele wichtige Quellen z. Zt. noch nicht zugänglich sind.

1. Aufgaben und Ziele der ersten Bundesregierung

Am 15. September 1949 wählte der Deutsche Bundestag mit 202 von 402 Stimmen, mit knappster absoluter Mehrheit also, Konrad Adenauer zum ersten Bundeskanzler. Am 20. September ernannte Bundespräsident Theodor Heuss auf Vorschlag des Bundeskanzlers 13 Bundesminister; am gleichen Tage wurde das Kabinett vereidigt. Aufgrund der damit vollzogenen Bildung der Bundesregierung trat am 21. September anstelle der bisher rechtlich unbeschränkten Besatzungsherrschaft ein Besatzungsstatut in Kraft, und die Militärregierung wurde von einer zivilen Alliierten Hohen Kommission abgelöst¹. Nach dem Besatzungsstatut besaßen Bund und Länder die volle gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt, ausgenommen diejenigen Rechte, die sich die Drei Mächte vorbehalten, um ihre Besatzungszwecke erfüllen zu können. Das betraf u. a. die Entflechtung der deutschen Wirtschaft, die Entmilitarisierung, die gesamte Außenpolitik, Kontrolle des Ruhrgebietes und des Außenhandels, ein Vetorecht bei Verfassungsänderungen sowie Sicherheit und Ansehen der alliierten Truppen. Auch auf diesen Vorbehaltsgebieten waren die deutschen Instanzen befugt, zu handeln und Recht zu setzen, sofern das mit den Entscheidungen der Besatzungsmächte vereinbar war, oder diese nicht selbst Anordnungen trafen. Generell behielten sich die Drei Mächte das Recht vor, die Ausübung der obersten Gewalt ganz oder teilweise wieder an sich zu ziehen, falls sie es für erforderlich halten sollten, entweder im Interesse ihrer Sicherheit oder um in Deutschland die Demokratie zu erhalten oder in Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen. Letzteres schloß die Möglichkeit ein, die oberste Gewalt wieder zu übernehmen, um mit der Sowjetunion Vereinbarungen über Deutschland als Ganzes zu treffen bzw. auszuführen. So bestand eine Konkurrenz zwischen der auf die Volkssouveränität zurückgehenden deutschen Regierungsgewalt und der auf Siegerrecht beruhenden alliierten Besatzungsgewalt. Das Siegerrecht galt im Prinzip nach wie vor als absolut und übergeordnet (konnten doch alle seine durch das Besatzungsstatut eingeführten Beschränkungen wieder aufgehoben werden), aber die Volkssouveränität besaß den höheren Rang der Legitimation. Die Regierungsgewalt hatte die Vorteile, das Normale zu sein sowie früher oder später von fremder Vormundschaft frei zu werden. Dagegen hatte die Besatzungsgewalt die Nachteile, daß sie Ausnahme war und früher oder später ein Ende nehmen mußte. Das verlieh jedem Akt der Besatzungsgewalt den Charakter eines Eingriffs, der ausdrücklicher Begründung, ja Rechtfertigung bedurfte; die Besatzungsinstanzen konnten nicht einfach aufgrund ihrer Rechte tätig werden, sondern

¹ Die Texte des Besatzungsstatuts vom 10. April 1949 (in Kraft getreten am 21. September 1949) und des Statuts der Alliierten Hohen Kommission vom 20. Juni 1949 sind abgedruckt u. a. bei Ingo von Münch (Hrsg.): *Dokumente des geteilten Deutschland*, Stuttgart 1968, S. 71 ff. und 74 ff.

mußten jeweils auch politisch vertreten, warum sie von ihren Rechten Gebrauch machen wollten. Hinzu kam, daß jeder Eingriff der Besatzungsmacht das politische Ansehen der Regierung und der neuen demokratischen Ordnung beeinträchtigte, während die Alliierten daran interessiert sein mußten, sie zu stärken². Unter diesen Umständen besaßen sie zwar sehr weitgehende Vorbehaltsrechte, jedoch nur sehr begrenzte Möglichkeiten, sie auch wirklich anzuwenden. Und wenn sie es taten, mußten sie, soweit dies irgend ging, offene Interventionen vermeiden, vielmehr ihre Wünsche in das höfliche Gewand von Empfehlungen kleiden.

Für die Praxis ergab sich daraus nach einigen Anfangsschwierigkeiten, daß Angelegenheiten, die alliierten Vorrechten unterlagen, zunächst zwischen den drei Hohen Kommissaren und dem Bundeskanzler erörtert wurden, ehe eine der beiden Seiten Entscheidungen traf oder öffentliche Erklärungen abgab. Dabei kam es einerseits nicht selten zu scharfen Auseinandersetzungen nicht nur wegen der Interessengegensätze in der Sache, sondern auch weil viele Angehörige der Besatzungsbehörden noch ganz in der Vorstellung lebten, allein und unanfechtbar das Sagen zu haben. Andererseits bildeten sich Abspracheverfahren aus, die den Hohen Kommissar Frankreichs, André François-Poncet, gegenüber dem Bundeskanzler einmal zu der Bemerkung veranlaßten³: „Ich gehe auf Ihren Vorschlag, unseren Brief anders zu fassen, ein . . . obwohl ein gewisses Paradoxon darin liegt, daß Sie uns sagen, was wir Ihnen zu schreiben haben. Aber wir nehmen das Paradoxon gern auf uns. Dann werden wir Ihnen sagen, was Sie uns zu antworten haben.“ Man kann das als eine Charakterisierung der allgemein üblichen Verhandlungspraxis der Außenpolitik und Diplomatie verstehen; und in der Tat war der Verkehr zwischen Bundeskanzler und Alliierter Hoher Kommission gewissermaßen die Urform der Außenpolitik des neu geschaffenen deutschen Staates – wobei auch innenpolitische Fragen, sofern die Drei Mächte sich damit befaßten, teilweise unter außenpolitische Gesichtspunkte gerieten. Adenauer beschrieb das treffend in seiner Regierungserklärung vom 20. September 1949⁴:

² So teilte der Bundeskanzler z. B. in der Kabinettsitzung vom 7. Oktober 1949 mit, der britische Hohe Kommissar habe in einem Gespräch am Abend vorher gesagt, er sei sich über die Notwendigkeit im klaren, auf die Belange der deutschen Regierung größere Rücksicht zu nehmen als bisher. Der Hohe Kommissar habe zugesagt, sein Möglichstes zu tun, daß ein Verhalten wie bei der Abwertungs- und Kohlepreisfrage und bei dem Interzonenhandelsabkommen sich nicht wiederhole (Hans Booms (Hrsg.): Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Band 1, 1949, Boppard 1982, S. 105 f.). Vgl. Herbert Blankenhorn: Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949 bis 1979, Frankfurt/M. 1980, S. 65 ff.: Der Bundeskanzler bat die Hohen Kommissare am 29. September, eine eventuelle Neufestsetzung des Kohlepreises nicht in einen Beschluß der Hohen Kommission zu kleiden, um die Autorität der Regierung nicht noch weiter zu beeinträchtigen.

³ Besprechung auf dem Petersberg am 8. Dezember 1949. Es war die Besprechung, in der es um die Formalien ging, wie Deutschlands Beitritt zur Ruhrbehörde vollzogen werden sollte. Eine Skizze „Adenauer und die Hohe Kommission“ von dem damaligen amerikanischen Hohen Kommissar John J. McCloy ist veröffentlicht bei Dieter Blumenwitz u. a. (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. Band 1: Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, S. 421 ff.

⁴ Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben vom Auswärtigen Amt, Köln 1972, S. 147 ff. (148).

„Unter den Bundesministerien fehlt ein Außenministerium . . . Wenn wir demnach auch kein Ministerium des Auswärtigen haben, so bedeutet das keineswegs, daß wir damit auf jede Betätigung auf diesem Gebiet Verzicht leisten. Das Paradoxe unserer Lage ist ja, daß, obgleich die auswärtigen Angelegenheiten Deutschlands von der Hohen Alliierten Kommission wahrgenommen werden, *jede* Tätigkeit der Bundesregierung oder des Bundesparlaments auch in inneren Angelegenheiten Deutschlands irgendwie eine ausländische Beziehung in sich schließt. Deutschland ist infolge Besatzung, Ruhrstatut, Marshall-Plan usw. enger mit dem Ausland verflochten als jemals zuvor.“ Dafür bezeichnend war auch, daß der zuständige Bundestagsausschuß „Ausschuß für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten“ hieß.

Der Bundeskanzler war nicht nur der maßgebliche Verhandlungspartner der Hohen Kommissare, sondern diese wandten sich auch allein an ihn mit ihren politisch wesentlichen Mitteilungen, Wünschen und Forderungen und verlangten von ihm Auskünfte und Stellungnahmen zu allen Fragen der deutschen Politik, an denen sie Interesse nahmen. Das verschaffte dem Kanzler vom ersten Tag an gegenüber Kabinett und Parlament ein zusätzliches Maß von Macht, das die seinem Amt von der Verfassung verliehenen Zuständigkeiten zwar nicht überschritt, sie aber so auszuschöpfen zwang bzw. erlaubte, wie das unter normalen Verhältnissen nicht möglich gewesen wäre. Einerseits war niemand in der Lage dem zu widersprechen, was der Kanzler unter Berufung auf seine Unterredung mit den Hohen Kommissaren mitteilte, riet und forderte; andererseits konnte er verlangen, über alle Angelegenheiten schnell und zuverlässig informiert zu werden, die auf dem Petersberg, dem Sitz der Alliierten Hohen Kommission, möglicherweise zur Sprache kamen – auch wenn es sich um Einzelheiten handelte, für die der zuständige Ressortminister allein verantwortlich war⁵. Außerdem waren die Minister angewiesen, alle Briefe an die Hohe Kommission über die im Bundeskanzleramt eingerichtete „Verbindungsstelle zur Alliierten Hohen Kommission“ zu leiten. Mitte Dezember 1949 setzte Adenauer bei den Hohen Kommissaren durch, daß auch die alliierten Instanzen in allen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung nur über das Bundeskanzleramt mit Dienststellen der Bundesregierung verkehren durften. Das war ein wichtiger Erfolg in seinem Kampf gegen die bisherige Praxis der Besatzungsbehörden, auf allen Ebenen der Verwaltung unmittelbar auf die deutschen Instanzen einzuwirken, während diese sich angewöhnt hatten, selbst bei Entscheidungen von geringer Bedeutung sich erst nach der Auffassung der Militärregierung zu erkundigen und sich deren Einverständnisses zu versichern. Dieses Verfahren war angebracht gewesen, solange die Maßnahmen der deutschen Verwaltung der „Bi- bzw. Trizone“ alliierter Zustimmung bedurften, um rechtskräftig zu werden. Aber seitdem gemäß Besatzungsstatut die Drei Mächte nur noch ein Vetorecht hatten, bekämpfte Adenauer mit gutem Grund diese von ihm so genannten „Frankfurter

⁵ Artikel 65 GG: Innerhalb der Richtlinien des Bundeskanzlers „leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“

Allüren“⁶ und verwandte viel Energie darauf, alle Querverbindungen zwischen deutschen und alliierten Dienststellen unterhalb der Ebene der Minister zu beseitigen. Das erste außenpolitische Ziel der Bundesregierung mußte sein, den Besatzungszustand, unter dem Deutschland Objekt der Politik anderer Mächte war, gänzlich zu überwinden und volle politische Selbstbestimmung und Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Dafür war es notwendig, das internationale Vertrauen, das das NS-Regime zerstört hatte, wiederherzustellen und das neue wirtschaftliche und politische Potential der Bundesrepublik so fest in eine europäische Ordnung einzufügen, daß die Nachbarländer vor einem für sie gefährlichen deutschen Alleingang sicher sein konnten⁷.

Zwei wichtige Voraussetzungen für die Rückgewinnung von Vertrauen fand die Bundesregierung in der Einstellung der Bevölkerung vor: den Willen, unter allen Umständen an den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und politischen Freiheit festzuhalten und eine entschiedene Abwendung vom Nationalismus. Beides brauchte nur politisch aktualisiert und überzeugend zum Ausdruck gebracht werden⁸. Insbesondere war zu zeigen, daß diese Grundsätze auch für die Wiedervereinigung und den erstrebten gesamtdeutschen Staat unbedingt Geltung haben würden. Ferner war die Bundesregierung, um Deutschland wieder vertrauenswürdig zu machen, willens, Konsequenzen der Niederlage in Kauf zu nehmen und dem nur zu begreiflichen Mißtrauen und Sicherheitsbedürfnis der ehemaligen Gegner Rechnung zu tragen.

⁶ Die deutschen Organe des „Vereinigten Wirtschaftsgebietes“ (Wirtschaftsrat, Länderrat und Verwaltungsrat) und die Behörden des alliierten „Zweizonen-Kontrollamtes“ befanden sich alle in Frankfurt/Main (Tilman Pinder: *Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946–1949*, o. O. 1966, S. 117 ff., 133 ff.). In der Kabinettsitzung vom 21. Oktober 1949 führte der Bundeskanzler aus (*Booms* a. a. O., S. 143; vgl. auch S. 84, 95), falls Frankfurt Bundeshauptstadt werde, müßten alle alliierten Verbindungsstäbe, sofern sie nicht unmittelbar zur Hohen Kommission gehören, aus der Stadt herausgezogen werden, „damit die Querverbindungen zwischen der deutschen Regierung und den Besatzungsmächten aufhören . . .“ („Man müsse anstreben, diese bisher in Frankfurt üblich gewesenen Allüren abzuschaffen“) S. 102, 105, 152.

⁷ Konrad Adenauer: *Erinnerungen*, 4 Bde. Stuttgart 1965–1968, Bd. 1, S. 246. Der Text dieses Abschnitts ist nahezu identisch mit Adenauers Ausführungen im Bundestag am 24. November 1949 (Sitzungsbericht I. Wahlperiode, 18. Sitzung, S. 472 C).

⁸ Charakteristisch für Adenauers scharfe Kritik am Nationalismus sind Ausführungen, die er am 6. April 1954 vor der Auslandspresse in Bonn machte („Die Auswärtige Politik“ S. 252): „Meiner Meinung nach ist die Entartung des Gedankens des Nationalstaates, das Abgleiten in die nationalistische Denkungsweise bei allen Völkern der Ausgangspunkt und die Ursache dafür gewesen, daß sie unfähig waren, das Notwendige zu erkennen und das Richtige zu tun. Der Nationalismus verführt die Völker dazu, zu vergessen, daß alle Völker ein Recht auf ihre Existenz haben und daß allein ein harmonisches Zusammenleben der Völker auch den Interessen des eigenen Volkes am besten dient. Wir können daher nur zu einem Zeitalter der Entspannung, der Zusammenarbeit und des Friedens kommen, wenn die nationalistische Idee aus der Politik der Völker ausgeschaltet wird. . . . Die Zeit selbst, die Entwicklung der modernen Technik und der modernen Gesellschaft zwingt uns, Mauern, die früher zwischen den Völkern bestanden, niederzulegen. . . . Wir müssen entschieden Schluß machen mit nationalistischen Ideen, mit überholten Vorstellungen der Vergangenheit, wir müssen entschlossen und kühn das Tor zu einer neuen Ära des Zusammenlebens der Völker aufstoßen.“

Das bedeutete keinen Verzicht auf die Völkergrundrechte der deutschen Nation, insbesondere auf Selbstbestimmung, Freiheit, Souveränität und Gleichheit; wohl aber erforderte es die Bereitschaft, für eine Übergangszeit gewisse Kontrollen, Auflagen und Benachteiligungen hinzunehmen. Auch eine Politik der festen Einbindung Deutschlands in eine europäische Staatengemeinschaft war von der in der Bevölkerung vorherrschenden Stimmung getragen. Nach dem erschreckenden Bankrott des Nationalstaates war die Europabegeisterung groß und es kostete keine Überwindung, einen Teil der Hoheitsrechte, die man bald wieder zu erhalten hoffte, freiwillig an eine supranationale politische Ordnung abzutreten bzw. sie zu deren Gunsten einzuschränken. Die verfassungsmäßigen Voraussetzungen dafür waren mit den Bestimmungen von Artikel 24 des Grundgesetzes schon gegeben, wonach der Bund durch einfaches Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen und zugunsten eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einwilligen kann.

Schließlich würde eine Politik westeuropäischer oder atlantischer Integration auch von großer innenpolitischer Bedeutung sein. Denn die Entscheidung, die das deutsche Volk für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung getroffen hatte, wurde zusätzlich dadurch abgesichert, daß es sich außenpolitisch mit denjenigen Staaten verbündete, die diese Ordnung in der Welt repräsentierten. Daß Deutschland einer festen Verankerung in Westeuropa bedürfe, war eine Grundüberzeugung Adenauers. Er hielt es für notwendig, Deutschland zum Schutz des deutschen Volkes vor sich selbst so unwiderruflich in eine europäische Gemeinschaft einzufügen, daß ihm objektiv die Möglichkeit genommen wäre, innenpolitisch noch einmal den Weg des Rechtsstaates und der freiheitlichen Demokratie zu verlassen. Deshalb war Adenauer während seiner ganzen Regierungszeit auch äußerst skeptisch gegen alle Pläne, ein wiedervereinigtes Deutschland zwischen West und Ost zu neutralisieren. Denn selbst wenn das zunächst unter freiheitlichen Verhältnissen möglich gewesen wäre, fehlte ihm das Vertrauen, daß die Deutschen, ganz auf sich allein gestellt, an den politischen Voraussetzungen ihrer Freiheit festhalten würden⁹.

Eine Wiedervereinigung Deutschlands in Freiheit schien der Bundesregierung nur auf weite Sicht erreichbar. Mindestvoraussetzung war nach ihrer Überzeugung, daß der Westen eine genügend große politische Überlegenheit gewann, um die Sowjetunion zwingen oder durch Gegenleistungen dazu bewegen zu können, die DDR aus ihrem Einflußbereich zu entlassen. Wahrscheinlich aber würde wegen der Größenordnung Deutschlands und dem Sicherheitsbedürfnis aller seiner Nachbarn eine Wiedervereinigung nur im Rahmen einer gesamteuropäischen Friedensregelung erreichbar sein. Bundeskanzler Kiesinger hat später einmal formuliert, was schon seit 1949 galt¹⁰: Ein

⁹ Charakteristisch dafür ist die Bestimmung in dem von Adenauer gebilligtem „Globke-Plan“ von 1958/59, daß ein wiedervereinigtes Deutschland entscheide, ob es der NATO oder dem Warschauer Pakt angehören wolle, „nicht auch: ob es neutral werden will.“

¹⁰ Ansprache Bundeskanzler Kiesingers zum „Tag der deutschen Einheit“ am 17. Juni 1967 („Die Auswärtige Politik“, S. 601 ff.).

wiedervereinigtes Deutschland habe eine kritische Größenordnung. Es sei zu groß, um in der Balance der Kräfte keine Rolle zu spielen, und zu klein, um die Kräfte um sich herum selbst im Gleichgewicht zu halten. Darum könne man das Zusammenwachsen der getrennten Teile Deutschlands nur eingebettet sehen in den Prozeß der Überwindung des Ost-West-Konflikts in Europa. – Wenn jedoch die Lösung der deutschen Frage ohne eine gesamteuropäische Friedensordnung nicht denkbar ist, dann heißt das erstens, daß die Wiederherstellung eines gesamtdeutschen Nationalstaates nur unter Verhältnissen möglich wird, in denen ganz allgemein der Nationalstaat als politische Form an Bedeutung und Interesse verloren hat. Zweitens aber bestünde dann zwischen einer Westintegration der Bundesrepublik und dem Ziel der Wiedervereinigung nicht der Widerspruch, der in Anbetracht der Gegebenheiten des Ost-West-Gegensatzes der fünfziger Jahre offenkundig schien. Denn die Chance, dieses freiheitliche Gesamt Europa zu schaffen, ohne welches ein freiheitliches Gesamtdeutschland nicht zu haben ist, wird um so größer, je politisch stärker die westliche Gemeinschaft der freien europäischen Staaten ist. Mit anderen Worten: Nur als Glied zunächst dieser Gemeinschaft hätte das deutsche Volk Aussicht, später „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“, wie es im Schlußsatz der Präambel des Grundgesetzes heißt.

Was für dieses Ziel die Regierung seit Bestehen der Bundesrepublik mittelbar tun konnte, war, ihren Willen zur Wiedervereinigung unbezweifelbar zum Ausdruck zu bringen, die Rolle des Treuhänders eines freien Gesamtdeutschland zu übernehmen, Freiheit für die Deutschen in der DDR zu fordern und die westlichen Besatzungsmächte bzw. Verbündeten in ihrer Pflicht und Verantwortung für Deutschland als Ganzes zu halten. Die Treuhänderschaft meldete der Bundeskanzler unter lebhaftem Beifall „rechts, in der Mitte und bei der SPD“ vor dem Bundestag am 21. Oktober 1949 an¹¹: „Ich stelle folgendes fest. In der Sowjetzone gibt es keinen freien Willen der deutschen Bevölkerung. Das, was jetzt dort geschieht, wird nicht von der Bevölkerung getragen und damit legitimiert. Die Bundesrepublik Deutschland stützt sich dagegen auf die Anerkennung durch den freibekundeten Willen von rund 23 Millionen stimmberechtigter Deutscher. Die Bundesrepublik Deutschland ist somit bis zur Erreichung der deutschen Einheit insgesamt die alleinige legitimierte staatliche Organisation des deutschen Volkes.“ Diese Feststellung war die Grundlage des später als sog. Hallstein-Doktrin formulierten Alleinvertretungsanspruchs bzw. -rechts. Die Forderung nach Wiedervereinigung durch freie Wahlen und damit nach Freiheit für die Deutschen in der DDR erhob die Bundesregierung erstmalig am 22. März 1950¹². Der Bundestag forderte die Bundesregierung am 14. September 1950 einstimmig (mit Ausnahme der KPD) auf, das deutsche Volk und die Welt über die Zustände der Rechtlosigkeit unter der kommunistischen Diktatur in der sowjetischen Besatzungszone in stetiger Folge nachhaltig zu unterrichten, sowie die Besatzungsmächte zu bitten, in allen vier Zonen unter internationaler Kontrolle freie Wahlen zu einem ge-

¹¹ „Die Auswärtige Politik“ S. 155 ff.

¹² Archiv der Gegenwart 1950, S. 2307 c.

samtdeutschen Parlament vornehmen zu lassen¹³. Wie an eine Wiedervereinigung in Freiheit ohne Hilfe der drei Westmächte nicht zu denken war, so bedeutete die Mitzuständigkeit aller vier Besatzungsmächte bei der Erfüllung dieses elementaren Interesses der deutschen Nation auch ein Hindernis und beträchtliches Risiko. Denn einerseits verminderte jede Zunahme der Gegensätze zwischen ihnen die Aussichten auf Überwindung der Teilung von vornherein. Andererseits brachte jede Verringerung der Spannungen die Gefahr mit sich, daß sich West und Ost über Deutschland einigten, ohne die Deutschen selbst viel zu fragen; sei es, daß sie die Teilung endgültig machten, sei es, daß sie einen gesamtdeutschen Staat gemeinsamen Kontrollen unterwarfen und ihm diskriminierende Auflagen machten.

Die Forderung nach Wiedervereinigung bezog die Bundesregierung lediglich auf die DDR, nicht aber auf die deutschen Ostgebiete jenseits von Oder und Neiße. Denn ihr war klar, daß sich die dort geschaffenen Tatsachen nicht wieder rückgängig machen ließen bzw. daß ein Versuch, es zu tun, von den Westmächten keinesfalls unterstützt würde. Diese bestanden zwar darauf, daß eine völkerrechtsgültige Festsetzung der deutsch-polnischen Grenze erst in einem Friedensvertrag erfolgen könne, sie ließen aber auch keinen Zweifel, daß dabei höchstens kleinere Korrekturen der bestehenden Demarkationslinie zugunsten Deutschlands denkbar seien. Der amerikanische Außenminister George Marshall hatte auf der 4. Konferenz des Rates der Außenminister (März/April 1947) sogar bestätigt, daß Polen als Entschädigung für seine an Rußland abgetretenen Gebiete östlich der Curzon-Linie mindestens Süd-Ostpreußen und Oberschlesien erhalten müsse. Dabei sei allerdings Vorsorge zu treffen, daß die Naturschätze dieser Gebiete der Wirtschaft Europas erhalten blieben¹⁴. Die Bundesregierung hat in Anbetracht dieser Gegebenheiten und wegen der moralischen Schuld des deutschen Volkes gegenüber dem polnischen Volk die formell zunächst nur unter polnischer Verwaltung stehenden Gebiete nie zurückverlangt oder irgendwelche neuen Umsiedlungen gefordert. Ebenso wenig hat sie allerdings auch einen Verzicht ausgesprochen. Vielmehr hat sie immer betont, daß eine Lösung des Problems nur in freundschaftlicher Zusammenarbeit im Rahmen einer gesamteuropäischen Ordnung gefunden werden könne. „Keine deutsche Regierung wird je in der Lage sein, die Oder-Neiße-Linie anzuerkennen“, heißt es in einem Memorandum des Bundeskanz-

¹³ „Die Auswärtige Politik“ S. 163 f. Der Antrag wurde eingebracht und begründet vom Abgeordneten Herbert Wehner. Unter Punkt 3 wurde gefordert, „gegen alle Personen, die an den Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der sowjetischen Besatzungszone beteiligt sind, im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Strafverfolgung einzuleiten.“

¹⁴ Verhandlungen des Rates der Außenminister vom 9. April 1947 (EA 1/1947, S. 718 f.). Marshall sagte: „Es dürfte als abgemacht gelten, daß Süd-Ostpreußen polnisches Gebiet werden soll. Ebenso sollte auch Deutsch-Oberschlesien mit seiner Industrie polnisch werden. Doch muß Vorsorge dafür getroffen werden, daß die Kohlevorkommen und sonstigen Naturschätze dieses Gebietes der Wirtschaft Europas auch weiterhin erhalten bleiben.“ Vgl. Georg *Bluhm*: Die Oder-Neiße-Linie in der deutschen Außenpolitik, Freiburg 1963. Wenig hilfreich ist für die Zeit ab 1949: Hans-Georg *Lehmann*: Der Oder-Neiße-Konflikt, München 1979.

lers an Präsident Eisenhower vom 29. Mai 1953¹⁵: „Deutschland wird aber anstreben, die damit zusammenhängenden territorialen Fragen in einem neuen Geist internationaler friedlicher Zusammenarbeit zu ordnen“. Wenn Polen einmal wieder frei über seine Geschicke verfügen könne, dann bestünde nach Auffassung Adenauers vielleicht die Möglichkeit, die strittigen Gebiete in die Montanunion oder eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft einzubeziehen; dabei würden die jetzigen politischen Grenzen sowieso an Bedeutung verlieren¹⁶. Adenauer betonte zwar immer wieder das Recht der Vertriebenen auf Heimat; es sei ein Menschenrecht, „das wir niemals preisgeben können“¹⁷. Er meinte damit aber nicht eine Wiedereingliederung der Ostgebiete in den deutschen Staat; sondern es sollte jedermann, der das will, in seine Heimat zurückkehren können und dort als polnischer Staatsangehöriger die allgemein anerkannten Rechte ethnischer Minderheiten gewährleistet erhalten.

2. Deutschlands Beitritt zur Ruhrbehörde

Für das zur britischen Besatzungszone gehörige Ruhrgebiet forderten wegen seines Kohlebergbaus und seiner Schwerindustrie sowohl die Sowjetunion als auch Frankreich Sonderregelungen; sie knüpften damit an Pläne, die Ruhr zu internationalisieren, an, denen auf den Kriegskonferenzen von Teheran und Jalta auch England und die USA zugestimmt hatten. Die Sowjetunion hatte dann auf der Potsdamer Konferenz eine Vier-Mächte-Besatzungskontrolle verlangt. Frankreich wünschte anfangs eine Abtrennung des Gebietes von Deutschland, später eine Internationalisierung der Ruhrindustrie¹⁸. Den Franzosen mußten die Amerikaner und Engländer irgendwie

¹⁵ Heinrich Sieglar (Hrsg.): Dokumentation zur Deutschlandfrage. Von der Atlantik-Charta 1941 bis zur Genfer Außenministerkonferenz 1959. Hauptband: Chronik der Ereignisse, Bonn 1959, S. 173. Im gleichen Sinne äußerte sich Staatssekretär Hallstein gegenüber dem amerikanischen Außenminister Dean Acheson am 22. November 1951 (*Adenauer: Erinnerungen* Bd. 1, S. 514).

¹⁶ ... er könne sich gut vorstellen, daß eines Tages auch das ganze Gebiet jenseits der Oder und Neiße innerhalb der Montan-Union und des Gemeinsamen Marktes stehen werde. Dann würden die jetzigen politischen Grenzen immer mehr an Bedeutung verlieren. (Vgl. FAZ vom 23. September 1957).

¹⁷ In einer Rede auf der Landestagung Westfalen der Jungen Union in Dortmund am 21. Oktober 1956 erklärte Adenauer: „Ich möchte nachdrücklich betonen, daß das Heimatrecht ein Menschenrecht ist, das wir niemals preisgeben können. Aber ich bin doch nach wie vor der Auffassung, daß eine Verständigung zwischen uns und einem freien, d. h. Moskau nicht mehr hörigen Polen, absolut möglich, sogar wahrscheinlich ist.“ (Bulletin der Bundesregierung vom 24. Oktober 1956).

¹⁸ Rolf Steininger: Reform und Realität. Ruhrfrage und Sozialisierung in der anglo-amerikanischen Deutschlandpolitik 1947/48, in: VfZ 27 (1979), S. 167 ff. Günter Henle: Vom Ruhrstatut zur Montan-Union, in: *Blumenwitz* a. a. O., S. 566 ff. Wilhelm G. Grewe: Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit, Stuttgart 1960, S. 17 ff. Einen knappen Überblick über die Auseinandersetzungen zwischen den Alliierten wegen der Ruhr gibt Ernst Deuerlein: Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg 1945–1955, Konstanz 1964, S. 34 ff.

entgegenkommen, weil sie deren Zustimmung für die Gründung eines westdeutschen Staates brauchten. Doch hätte es den damit verfolgten Zwecken widersprochen, hätte man diesen Staat durch eine strikte Internationalisierung, praktisch also das Herauslösen seines mit Abstand wichtigsten Industriegebiets von vornherein wirtschaftlich gelähmt und um sein politisches Ansehen bei der Bevölkerung gebracht. Trotzdem etwas im Sinne der französischen Wünsche zu tun, empfahl sich allerdings noch aus einem anderen Grunde. Sollte der Marshall-Plan Erfolg haben, so brauchten die westeuropäischen Staaten Kohle und Koks des Ruhrgebiets; mit Rücksicht auf ihr Sicherheitsbedürfnis sollten sie dafür aber nicht von Deutschland abhängig sein. Der Ausweg, der gefunden wurde, um allen Gesichtspunkten gerecht zu werden, war das Ruhrstatut. Mit dieser am 28. April 1949 unterzeichneten völkerrechtlichen Vereinbarung errichteten die drei Besatzungsmächte zusammen mit den Benelux-Staaten eine internationale Behörde für die Ruhr¹⁹. Diese hatte keinerlei Regierungsbefugnisse, sondern nur Aufgaben im wirtschaftlichen Bereich. Sie sollte Kohle, Koks und Stahl der Ruhr so verteilen, daß die sechs Unterzeichnerstaaten angemessenen Zugang dazu erhalten, und sollte dabei die wesentlichen Bedürfnisse Deutschlands berücksichtigen. Sie sollte Mindestmengen, nicht aber Höchstmengen festlegen und sie hatte das Recht, Preise und Zölle zu prüfen sowie Sanktionen zu beschließen. Auch Deutschland war in der Behörde vertreten, zunächst allerdings durch Beauftragte der Besatzungsmächte. Wenn später ein westdeutscher Staat seinen Sitz selbst einnehmen würde, werde er nach den Bestimmungen des Statuts bei Abrüstungsfragen und Sanktionsmaßnahmen kein Stimmrecht haben. Alle beteiligten Staaten bekundeten ihren Willen, eine enge Vereinigung ihrer wirtschaftlichen Systeme, also eine Wirtschaftsgemeinschaft anzustreben.

Die Aufforderung, der Ruhrbehörde als ordentliches Mitglied beizutreten, erging an die Bundesrepublik bereits im Oktober 1949. Die Bundesregierung war damit vor eine schwierige Entscheidung gestellt. Einerseits würde sie mit einem Beitritt anerkennen, daß Deutschland die freie Verfügung über ein Kernstück seiner Wirtschaft entzogen war, daß es die Kontrolle darüber mit sechs anderen Staaten teilen müßte und dabei nicht einmal gleichberechtigt wäre. Andererseits war zu bedenken, daß das Ruhrstatut das vergleichsweise erträgliche Ergebnis der Abwehr wesentlich weitergehender russischer und französischer Forderungen darstellte. Auch bot die Mitwirkung in der Behörde in der Tat eine Chance, sich an den ersten Schritten einer europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu beteiligen. Die Entscheidung, ob Deutschland der Behörde beitreten sollte oder nicht und wie das gegebenenfalls vollzogen würde, besaß beispielhafte Bedeutung, weil es der erste Fall war, in dem die Alliierten und die Bundesregierung für beide Seiten annehmbare Wege finden mußten, die aus dem Besatzungszustand heraus- und zu politischem Zusammenwirken hinführten. Daher waren die Gründe, aus denen sich die Bundesregierung zum Beitritt

¹⁹ Der Text ist abgedruckt in EA 11/1949, S. 2197 ff.

entschloß²⁰, die SPD aber dagegen opponierte, bezeichnend für Deutschlands damalige Lage insgesamt und für die Politik, die die Parteien in Anbetracht dieser Lage für geboten hielten.

Als Ende Dezember 1948 der Entwurf des Ruhrstatuts bekanntgeworden war, hatte Adenauer in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der CDU der britischen Zone dazu gesagt, kein Mensch werde es den Deutschen verdenken können, wenn sie dem Statut sehr abweisend gegenüberstünden²¹. Immerhin seien darin aber auch Möglichkeiten zum Beginnen einer europäischen Zusammenarbeit enthalten. Werde das Statut in diesem Geiste gehandhabt, dann könne Deutschland zunächst auch einige Opfer bringen. Diese Auffassung galt für den Kanzler Adenauer und die Bundesregierung auch im Herbst 1949. Dazu kamen folgende Überlegungen: Wenn Deutschland der Ruhrbehörde beiträte und dabei die nicht geringen Benachteiligungen in Kauf nähme, so würde das zu der so notwendigen Wiederherstellung des Vertrauens im Ausland beitragen. Ferner würde Deutschland von Amerika Anleihen für den Wiederaufbau der Ruhrindustrie erhalten und durch seine Mitwirkung in der Ruhrbehörde bessere Voraussetzungen dafür gewinnen, die Demontagen zumindest zu verringern, vielleicht sogar zu beenden. Da die Behörde von der Alliierten Hohen Kommission völlig unabhängig war, bot sie der Bundesregierung Ansatzpunkte für eine Politik jenseits der durch die Besatzungsverhältnisse gezogenen Grenzen. Dabei Erfolg zu erzielen, war auch deshalb aussichtsreich, weil man sich die Unterschiede der Interessen der sechs anderen Mitgliedsstaaten zunutze machen konnte und der Generalsekretär der Behörde, der Niederländer Kaeckenbeeck, als ausgesprochen deutschfreundlich bekannt war²².

Seitens der SPD läßt deren Einschätzung des Ruhrstatuts sowie ihre Ablehnung des Beitritts der Bundesrepublik zur Ruhrbehörde die Grundzüge ihrer Deutschlandpolitik in der ersten Hälfte der 50er Jahre erkennen²³. Diese Politik war von der Überzeugung geleitet, daß die Wiedervereinigung in Freiheit ein kurzfristig erreichbares Nahziel sei. Um das nicht zu gefährden, lehnten die Sozialdemokraten jegliche Einbeziehung der Bundesrepublik in den beginnenden Zusammenschluß der westeuropäischen Staaten strikt ab, während Gesamtdeutschland daran selbstverständlich beteiligt sein sollte. Die Politik gegenüber den Besatzungsmächten beurteilten sie un-

²⁰ Die Frage des Beitritts wurde im Kabinett am 25. Oktober gründlich beraten und zustimmend entschieden (*Adenauer: Erinnerungen* Bd. 1, S. 249 ff.).

²¹ Interview mit der „Allgemeinen Kölnischen Rundschau“ (*Adenauer: Erinnerungen* Bd. 1, S. 166 f.).

²² *Henle* a. a. O. S. 567.

²³ Zur Deutschlandpolitik der SPD in den fünfziger Jahren: Rudolf *Hrbek*: Die SPD, Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und Westintegration (1945–1957), Bonn 1972. Kurt Thomas *Schmitz*: Deutsche Einheit und europäische Integration. Der sozialdemokratische Beitrag zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des programmatischen Wandels einer Oppositionspartei, Bonn 1978. Schmitz schreibt (S. 194): „In der Aufbauphase der BRD (1949–1955) bestimmte die Wiedervereinigung als oberstes Ziel sozialdemokratischer Politik die Debatten über die Deutschland- und Europapolitik. Die Annahme, daß Wiedervereinigung ein Nahziel sei und kurzfristig erreicht werden könne, ließ keinen Spielraum für eine andere Zielsetzung oder alternative Diskussion zu.“

ter dem Eindruck der alten – unberechtigten – Beschuldigung, sie hätten seinerzeit durch Annahme des Versailler Vertrags Deutschland der Vorherrschaft der Siegermächte ausgeliefert. Das wollten sie sich nicht noch einmal vorwerfen lassen und deshalb mißbilligten sie alle Vereinbarungen und jedes Zusammenwirken mit den Alliierten, solange diese Deutschland nicht zuvor bedingungslos und uneingeschränkt rehabilitierten. Die Alliierten seien, um Westeuropa zu stabilisieren, auf Deutschland angewiesen; warum also sollte dann die Bundesrepublik durch Zugeständnisse ihnen teuer bezahlen, wozu sie sich sowieso würden bequemen müssen. Der Übergang von einseitigen Besatzungsauflagen zu einem System von Verträgen, so führte Carlo Schmid einmal aus, sei kein Vorteil sondern ein Nachteil, weil man damit den beibehaltenen Einschränkungen auch noch selber zustimme: „Ich glaube, daß es in einer solchen Situation das richtige Verhalten wäre, die Gegenseite in die Konsequenzen ihres Siegeranspruchs zu drängen, ihr zu sagen: Meine Herren: Sie haben den totalen Sieg gewollt, sehen Sie, wie Sie unter den veränderten Umständen damit fertig werden.“²⁴ Wenn die Alliierten mit gewissen Maßnahmen das Selbstgefühl des deutschen Volkes lähmten, lähmten sie auch seine Widerstandskraft „gegen den mächtigen Sog, der von Osten her einwirkt.“²⁵

Wer ohne volle Gleichberechtigung Verträge schließe bzw. vertragsähnliche Verpflichtungen eingehe, sagte Schmid, der übernehme auf Generationen hin schicksalhafte Bindungen²⁶. Als Beispiel für solche Verträge führte auch er den Versailler Vertrag an, der die Deutschen dazu gezwungen habe, unter Außenpolitik nichts anderes zu verstehen, als den Kampf für die Beseitigung dessen, was man durch seine Unterschrift bekräftigt hatte²⁷. Das aber war ein falscher Vergleich. Denn da Deutschland im Ersten Weltkrieg nicht bedingungslos kapitulierte hatte, übernahm es damals schwerwiegende Auflagen erst mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages; dagegen wäre die Annahme des Ruhrstatuts einer der Schritte der Bundesrepublik vom Zustand bedingungsloser Unterwerfung zur Möglichkeit, über sein Schicksal mitzubestimmen. Unter dem Gesetz der occupatio bellica waren vom Willen der Sieger abweichende Interessen und Bestrebungen einfach Ungehorsam, der geahndet werden konnte; wenn dagegen einmal Verträge geschlossen waren, konnte man gleichberechtigt über deren Auslegung argumentieren. Und während der Versailler Vertrag nach Frankreichs damaligem Willen unter dem Zeichen der Bestrafung Deutschlands gestanden hatte, konnten diesmal die Amerikaner gegen Frankreich durchsetzen, daß das Ruhrstatut keinen Strafcharakter hatte, vielmehr Deutschland das Gefühl geben sollte, Teil Westeuropas zu sein²⁸.

²⁴ Carlo Schmid: Wege und Ziele der deutschen Außenpolitik, in: Für und Wider. Lebensfragen deutscher Politik. Offenbach 1952, S. 19 ff. (24). Es handelt sich bei dieser Schrift um eine Vortragsreihe, die das Institut für Politische Wissenschaft der Universität Frankfurt veranstaltet hatte.

²⁵ Ebenda, S. 30 f.

²⁶ Ebenda, S. 32.

²⁷ Ebenda, S. 23.

²⁸ Steiningger a. a. O., S. 236 f. Das Kommuniqué vom 28. Dezember 1948, mit dem das Ruhrstatut veröffentlicht wurde, schließt mit der Feststellung „if operated wisely“ könne das Ruhrstatut als Beitrag

Gerade weil die Entwicklung – wie mit Recht auch die SPD feststellte – unweigerlich darauf hinauslief, daß Deutschland als gleichgestellter Partner angenommen werden mußte, konnte man es wagen, vorübergehend Nachteile und minderes Recht in Kauf zu nehmen, wenn man es damit den Besatzungsmächten politisch erleichterte, das Unvermeidliche zu vollziehen. Henry A. Byroad, Leiter der Deutschlandabteilung im amerikanischen Außenministerium, sagte damals in einem Vortrag²⁹, es könne keine halben Lösungen geben, ein Volk könne nicht halb frei und halb versklavt sein; deshalb seien die Vereinigten Staaten fest entschlossen, Deutschland völlig in die Familie der freien Nationen aufzunehmen.

Wie alle rechtlichen Vereinbarungen, die in jener Übergangszeit vom Besatzungszustand zu Zusammenarbeit und Bündnis zwischen den Drei Mächten und Deutschland geschlossen wurden, war auch das Ruhrstatut bei der Abgrenzung der deutschen Rechte und Pflichten ausgesprochen vieldeutig und unbestimmt formuliert³⁰. Dadurch hielten sich die Alliierten einerseits alle Möglichkeiten offen, in Einzelfällen oder auch insgesamt zu strikter Besatzungspraxis zurückzukehren, wenn ihnen das nötig schien; andererseits aber verbauten auf diese Weise die Deutschland benachteiligenden Bestimmungen, die in der Zeit der Abfassung des Dokuments noch geboten erschienen, nicht die Möglichkeit zu späteren positiven Entwicklungen. Typisches Beispiel ist der Artikel 31 des Ruhrstatuts, wonach eine deutsche Regierung, die dem Abkommen beitrifft, gewährleisten müsse, „daß sie die im Rahmen des Abkommens vorgesehene Verantwortung und solche anderen Verpflichtungen übernimmt, wie sie von den Signatarmächten vereinbart werden können“. Als Adenauer bei den Verhandlungen mit den Hohen Kommissaren am 15. und 17. November 1949³¹ kritisierte, daß Deutschland mit dieser „ziemlich verschnörkelten“ Bestimmung bei seinem Eintritt in die Behörde womöglich einen Blankoscheck ausstelle für alles, was die anderen Mitgliedsstaaten beschlössen, versicherten die Kommissare, der Artikel besage nur, daß Deutschland sich, wie jedes andere Mitglied auch, Mehrheitsbeschlüssen fügen müsse. Es werde keine speziell gegen Deutschland gerichtete „Dispositionen“ geben. Die Hohe Kommission könne auch keine Bedenken erheben, wenn der Bundeskanzler im Parlament zu erklären wünsche, daß gewisse Punkte des Ruhrstatuts revisionsbedürftig seien, und daß er diese Revision betreiben werde.

zu einer engen wirtschaftlichen Verbindung zwischen den Ländern Europas angesehen werden (EA 11/1949, S. 2198).

²⁹ „Die Neue Zeitung“ vom 1. November 1949. Byroad war Nachfolger von Robert D. Murphy.

³⁰ Vgl. dazu die allgemeinen Bemerkungen *Grewes* (Nachkriegszeit, S. 25 f.). Er schreibt u. a., man stehe bei der Formulierungstechnik des Ruhrstatuts „vor der gleichen Erscheinung, die sich auch am Text des Besatzungsstatuts oder des Dreimächtekontrollabkommens oder sonstiger auf Deutschland bezüglicher Abkommen seit 1945 beobachten läßt: alle diese Dokumente weisen eine Sprache auf, welche die exakten juristischen Formulierungen der Gesetzessprache weitgehend vermissen läßt, aber auch die elastischere Sprache völkerrechtlicher Verträge durch die Unbestimmtheit und Vieldeutigkeit ihrer Formulierungen um ein Mehrfaches übertrifft.“ Bei der Abgrenzung der deutschen Rechte und Pflichten tauchten sofort vieldeutige Ermessensbegriffe, Generalklauseln, unverbindliche Zusagen und vage Versprechungen auf.

³¹ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 270 ff. (270, 271, 275).

In Anbetracht solcher Gestaltung und Behandlung des Textes hatte Carlo Schmid Unrecht gehabt, als er am 7. Januar 1949 im Parlamentarischen Rat das Statut als Zeugnis repressiven Denkens bezeichnet hatte, aus dem nie eine Kooperation werden könne³². Vielmehr war es, wie Thomas Dehler einmal bemerkte, nicht Grundstein eines Gebäudes, sondern Meilenstein eines Weges. Es war ein „entwicklungsfähiges Dokument“: nicht was noch vom alten, sondern das, was schon von einem angestrebten neuen Zustand darin seinen Niederschlag gefunden hatte, wurde maßgebend. Daß unter diesen Umständen der Entschluß der Bundesregierung vom 25. Oktober 1949, der Ruhrbehörde beizutreten, richtig war, bestätigte sich unerwartet bald: bereits am 19. Oktober 1951 wurde durch Vertrag Auflösung der Behörde vereinbart³³, da an ihre Stelle die Montanunion trat. Übrigens hat die Ruhrbehörde praktisch nie eine so große Rolle gespielt, die mit ihrer großen politischen Bedeutung als Musterfall deutsch-alliierten Politik im Übergang von Besatzung zur Verbündung vergleichbar gewesen wäre³⁴.

Die Sozialdemokraten erhoben allerdings gegen das Ruhrstatut, wie gegen die gesamte von der Bundesregierung betriebene Politik der europäischen Integration auch grundsätzliche Einwände. Kurt Schumacher brachte sie am 15. November 1949 im Bundestag vor³⁵: Die Idee der Vereinigten Staaten von Europa habe eine große Tradition, aber es sei die Tradition der Freiheit und Völkerversöhnung und nicht die der europäischen Schwerindustrie. Es handle sich hier um eine Angelegenheit der ganzen Völker und nicht um eine Frankreich-Deutschland AG. Der Kampf zwischen Bundesregierung und Opposition in der Frage der ausländischen Finanzierung der deutschen Schwerindustrie sei ein Kampf zwischen einer versunkenen Welt, als deren Sprecher der Kanzler heute gelten dürfe³⁶. . . . Nach Schumachers Auffassung haben sich nur die Sozialdemokraten im Widerstand gegen Hitler als Gegenelite ausgewiesen und damit besäßen sie allein das historische Recht und den moralischen Anspruch, nach dem Zusammenbruch die Führung des Landes zu übernehmen³⁷. Spe-

³² Protokoll der Hauptausschußsitzung des Parlamentarischen Rates vom 7. Januar 1949. Carlo Schmid führte aus, das Statut scheine weniger dem berechtigten Sicherheitsbedürfnis von Deutschlands Nachbarn zu dienen, als vielmehr der Sicherheit vor Deutschland als wirtschaftlichem Konkurrenten. Das Statut aus Willen zur Selbsterhaltung abzulehnen sei kein Nationalismus: „Man verweist uns oft darauf, wir sollten uns doch nicht so sehr an den Text des Dokuments festklammern; wir sollten vielmehr auf den Geist vertrauen, in dem es angewandt werden würde. Nun, bisher hat man uns jedesmal, wenn wir an den Geist einer Institution appellierten, eingeladen, den Text ihres Statuts zu lesen.“

³³ Auflösungsvertrag vom 19. Oktober 1951 (EA 2/1952, S. 4661).

³⁴ Henle a. a. O. S. 567 f. Für die Deutschen unangenehm spürbar wurde ihre Tätigkeit nur, als sich ab Oktober 1950 die Folgen des Koreakrieges auf dem Weltkohlemarkt auswirkten.

³⁵ Sitzungsbericht I. Wahlperiode, 17. Sitzung vom 15. 11. 1949, S. 402–407.

³⁶ Sitzungsbericht I. Wahlperiode, 17. Sitzung vom 15. 11. 1949, S. 447 A/B. Schumacher wurde an dieser Stelle unterbrochen und hat, als er fortfuhr, zur Charakterisierung der „anderen Welt“ nichts mehr gesagt.

³⁷ Hierzu: Lewis J. Edinger: Kurt Schumachers politische Perspektive, in: Politische Vierteljahresschrift 3 (1962), S. 331 ff. (349 f.).

ziell das Ruhrstatut lehnte die SPD auch ab, weil sie befürchtete, es werde die Sozialisierung der Ruhrindustrie erschweren oder gar unmöglich machen³⁸. Formell erklärte die Bundesregierung ihre Absicht, der Ruhrbehörde als Mitglied beizutreten in dem zwischen dem Bundeskanzler und den Hohen Kommissaren am 22. November 1949 geschlossenen Petersberg-Abkommen³⁹. Inhalt dieses Abkommens war eine Revision des Besatzungsstatuts zugunsten Deutschlands in einer Reihe von wichtigen Punkten mit dem Ziel, „die Bundesrepublik als friedliebendes Mitglied in die europäische Gemeinschaft einzugliedern“. Fortschritte auf diesem Weg mußten „auf der Wiederherstellung eines echten Sicherheitsgefühls in Westeuropa beruhen“. Die Mitgliedschaft Deutschlands in der Ruhrbehörde wurde als ein wesentlicher Beitrag dazu ausdrücklich anerkannt. Im Petersberg-Abkommen sagten die Drei Mächte u. a. auch eine wesentliche Verringerung der Demontagen zu und beseitigten damit eine der krassen Widersprüchlichkeiten einer Übergangszeit, in welcher sie Deutschland einerseits noch als besetztes Land, andererseits schon als zukünftigen Verbündeten behandelten. Sie hatten noch immer um der Sicherheit vor Deutschland willen Industrieanlagen abgebaut, als sie bereits im Sinne des Marshall-Plans die deutsche Wirtschaft für den Wiederaufbau Europas wie auch zur Stärkung der gemeinsamen Sicherheit vor der Sowjetunion mobilisierten.

3. Die Saarfrage und Deutschlands Beitritt zum Europa-Rat

Bei einem Besuch in Washington vom 22. bis 26. August 1945 wollten der französische Ministerpräsident Charles de Gaulle und Außenminister George Bidault u. a. erreichen, daß die Amerikaner einer Annexion des Saargebietes zustimmten. Diese lehnten jedoch ab unter dem Hinweis auf den Grundsatz der Atlantikcharta, daß es keine Gebietsveränderungen geben dürfe, die nicht mit den frei geäußerten Wünschen der betroffenen Völker übereinstimmten. Immerhin versprachen sie, in den kommenden Friedensverhandlungen Frankreichs Anspruch auf das Saarland zu unterstützen⁴⁰.

³⁸ Das hat z. B. Carlo Schmid in den oben (Anm. 32) zitierten Ausführungen im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates zum Ausdruck gebracht.

³⁹ „Die Auswärtige Politik“ S. 158 ff. (158 f.): „In der Überzeugung, daß die möglichst enge Mitarbeit Deutschlands zu dem Wiederaufbau der westeuropäischen Wirtschaft wünschenswert ist, erklärt die Bundesregierung ihre Absicht, der internationalen Ruhrbehörde, in der sie derzeit nur durch einen Beobachter vertreten ist, als Mitglied beizutreten. Zwischen beiden Parteien besteht Einverständnis darüber, daß der deutsche Beitritt zum Ruhrabkommen keinen besonderen Bedingungen aus Artikel 31 dieses Abkommens unterworfen ist.“

⁴⁰ James F. Byrnes: In aller Offenheit. Frankfurt/M. 1947, S. 227 ff., 263. Auch in seiner berühmten Stuttgarter Rede vom 6. September 1946 sagte der amerikanische Außenminister, die Regierung der Vereinigten Staaten glaube, Frankreichs Anspruch auf das Saargebiet nicht verwerfen zu können, nachdem Frankreich in sieben Jahren dreimal von Deutschland überfallen und besetzt worden sei: „Natürlich mußte Frankreich, wenn ihm das Saargebiet eingegliedert wird, seine Reparationsan-

Frankreich forderte daraufhin in einer Note vom 12. Februar 1946⁴¹ unter ausdrücklicher Anerkennung, daß der endgültige Status der Saar erst bei einer Friedensregelung bestimmt werden könne, diesen Teil Deutschlands mit sofortiger Wirkung aus der Zuständigkeit des Alliierten Kontrollrates zu entlassen und wirtschaftlich mit Frankreich zu verbinden; es erhielt dafür wegen des Einspruchs der Sowjetunion nie eine ausdrückliche Zustimmung. Doch hatten sie mit der Schaffung eines unabhängigen Regierungspräsidiums Saar am 31. Juli 1945 schon eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um das Saargebiet von ihrer Besatzungszone zu trennen und an die Verhältnisse des eigenen Landes anzugleichen⁴². Dazu gehörten u. a. die Unterstellung der Saargruben unter französischen Sequester, die Verlegung der Zollgrenze auf die Verwaltungsgrenze zwischen dem Saarland und Rheinland-Pfalz und die Einführung der französischen Währung. Im Jahre 1950 schloß die französische Regierung mit der seit Herbst 1947 im Amt befindlichen saarländischen Regierung Johannes Hoffmann 12 Konventionen⁴³. Nach diesen galt das Saarland als autonom und wurde im Ausland „gemäß der saarländischen Verfassung“ durch Frankreich vertreten. Der Vertreter Frankreichs im Saarland verfügte über das Verwaltungs- und Vetorecht in Angelegenheiten der Zoll- und Währungseinheit mit Frankreich, und er konnte Einspruch erheben, wenn Maßnahmen der Saarregierung die „politische Unabhängigkeit“ des Saargebiets gefährdeten.

Nach Gründung der Bundesrepublik mußte die Bundesregierung sich darüber klar werden, wie sie der französischen Saarpolitik begegnen konnte. Die Lage war für Deutschland nicht so ungünstig, wie sie auf den ersten Blick scheinen mochte. Frankreich hatte, da es sich das Saarland nicht einfach einverleiben durfte, einen Zwischenzustand geschaffen, den es allmählich aber konsequent in Richtung auf dieses Ziel entwickelte. Ein solcher Zwischenzustand aber bot, weil alle Maßnahmen unter dem Vorbehalt der Vorläufigkeit blieben, ebenso gut Ansatzpunkte für eine Politik, die alles, was geschehen war, rückgängig zu machen suchte, um die Saar für Deutschland zurückzugewinnen oder vielleicht auch in eine übernationale europäische Ordnung einzubringen. Das war zudem von zwei Vorteilen begünstigt. Erstens konnten die Bemühungen langfristig angelegt werden, weil ja die Regelung, auf die Frankreich hinarbeitete, erst im Rahmen eines Friedensvertrags mit Deutschland endgültig würde. Zweitens stimmte die deutsche Zielsetzung mit der von den übrigen beteiligten Staaten verfolgten Absicht überein, Sicherheit vor Deutschland dadurch zu schaffen, daß man es in die europäische Gemeinschaft einband; dagegen waren die französischen Bestrebungen Restbestand der längst überholten alliierten Pläne, Deutschland aufzuteilen. Die Bundesrepublik hatte wegen dieser beiden Vorteile nicht einmal ein Inter-

sprüche an Deutschland entsprechend ändern.“ (EA 6/1946, S. 261 f.). Ausführliche Darstellungen des Saarkonflikts bieten Per *Fischer*: *Die Saar zwischen Deutschland und Frankreich. Politische Entwicklung von 1945–1959*, Frankfurt/M. 1959 und Jacques *Freymond*: *Die Saar 1945–1955*, München 1961.

⁴¹ EA 14/1954, S. 6748 f.

⁴² Zu den französischen Maßnahmen siehe P. *Fischer* a. a. O., S. 51 ff.

⁴³ Die Saarkonventionen vom 3. März 1950 sind abgedruckt in EA 6/1950, S. 2915 ff.

esse, die Saarfrage sehr bald zu lösen. Denn je weiter der Zusammenschluß Europas gediehen und Deutschlands Gleichstellung erreicht sein würden, desto besser waren die Aussichten auf eine günstige Regelung.

Allerdings bot der politische Schwebezustand, wie sich bald zeigte, in Frankreich auch den Gegnern eines besonders engen Zusammenschlusses der westeuropäischen Staaten Möglichkeiten, diesen zu stören, indem sie, jedesmal wenn wichtige Schritte der Einigung bevorstanden, an der Saar politische Schwierigkeiten verursachten. Deshalb mußte die Bundesregierung ihre Europa-Politik und die Saarfrage möglichst voneinander getrennt halten. Der Streit um die Saar durfte nicht den Fortschritt der europäischen Integration hemmen, der die Voraussetzung für eine Lösung zugunsten Deutschlands war. In diesem Sinne erklärte der Bundeskanzler auf einer Pressekonferenz am 16. Januar 1950⁴⁴: „Meines Erachtens ist die Saarfrage noch nicht für eine Regelung reif. Ich würde es lieber sehen, wenn die Regelung der Saarfrage erst in Angriff genommen wird, wenn das Verhältnis zwischen Frankreich und Deutschland noch normaler und der europäische Gedanke noch stärker geworden ist.“ Er fügte hinzu, vielleicht könnten die Ideen und Erwägungen des Ruhrstatuts auch auf die Saar, vielleicht auch auf die Eisenerze Lothringens ausgedehnt werden. Adenauer betrachtete demnach die Bestimmungen, die für das im deutschen Staatsverband befindliche Ruhrgebiet diskriminierend waren und daher nur vorübergehend hingenommen werden konnten, für das aus dem deutschen Staatsverband faktisch herausgenommene Saargebiet als mögliche Lösung auf Dauer. Er knüpfte damit an die im Ruhrstatut enthaltenen Elemente europäischer wirtschaftlicher Zusammenarbeit an und wies auf deren mögliche Fortentwicklung hin. Einschränkung von Hoheitsrechten, wie sie an der Ruhr einseitig Deutschland auferlegt waren, verlören ihren diskriminierenden Charakter, wenn sie über die Saar hinaus auf einen Teil Lothringens und damit auf ein Stück französischen Staatsgebietes ausgedehnt würden.

Den Wunsch, „daß die Bundesrepublik demnächst als assoziiertes Mitglied in den Europarat aufgenommen werden soll“, brachten die drei Hohen Kommissare und der Bundeskanzler im Petersberg-Abkommen vom 22. November 1949 übereinstimmend zum Ausdruck⁴⁵. Hier nun bereitete die Saarfrage erstmals erhebliche Schwierigkeiten, weil Frankreich schon seit dem Sommer die Aufnahme auch des Saargebiets als assoziiertes Mitglied betrieb. Es erhob sich nämlich die Frage, ob es nicht eine Anerkennung der Abtrennung der Saar bedeute, wenn die Bundesrepublik mit ihr gleichzeitig dem Europarat beitrete. Wäre das aber der Fall, so würde man die eigene Position im Protest gegen die Abtrennung der deutschen Ostgebiete jenseits von Oder und Neiße erheblich schwächen. Mit diesen möglichen Folgewirkungen begründete

⁴⁴ Archiv der Gegenwart 1950, S. 2219. Ebenso hatte sich Adenauer in einem Interview mit Ernst Friedländer („Die Zeit“ vom 3. November 1949) geäußert: „Ich halte es für sehr bedauerlich, daß die Saarfrage überhaupt mit der Europafrage verknüpft worden ist. . . Es erscheint mir wesentlich, daß diese beiden Fragen in Zukunft getrennt gehalten werden.“

⁴⁵ „Die Auswärtige Politik“ S. 158 ff. (158).

die SPD ihre Opposition gegen einen Beitritt zum Europarat⁴⁶. Wenn man dort einen selbständigen Saarstaat toleriere, habe man ihn bereits als vollendete Tatsache hingenommen, und man verliere damit den festen Boden unter den Füßen für den Kampf gegen die Oder-Neiße-Linie. Mit dieser Gefahr argumentierte auch der Bundeskanzler in einem Gespräch mit Robert Schuman am 15. Januar 1950⁴⁷: Wenn die Westmächte einen Verstoß gegen den Grundsatz duldeten, daß über den Status der Saar erst im Friedensvertrag entschieden werde, könne man dem Russen gegenüber nicht mehr auf die Unzulässigkeit der von ihm im Osten getroffenen Maßnahmen hinarbeiten. Trotz solcher Bedenken konnte die Bundesregierung auf die Mitgliedschaft im Europarat nicht verzichten, ohne ihre Politik der Wiederherstellung der Gleichberechtigung Deutschlands im Wege der Teilnahme an der Einigung Europas zu gefährden.

Die Situation verschärfte sich noch erheblich dadurch, daß am 3. März 1950 die 12 Saarkonventionen unterzeichnet wurden. Der Bundeskanzler legte dagegen in einer Regierungserklärung vor dem Bundestag am 10. März nachdrücklich Verwahrung ein⁴⁸. Die vier Konventionen, die veröffentlicht worden seien, schufen Verhältnisse, die eine andere Regelung durch einen Friedensvertrag faktisch unmöglich machten. Auch herrsche im Saargebiet weder Freiheit noch Demokratie. Deshalb seien in Deutschland Zweifel daran entstanden, ob in Frankreich wirklich der Wunsch nach einem freundschaftlichen Verhältnis zu Deutschland bestehe; ob wirklich der Wille vorhanden sei, Deutschland als gleichberechtigtes Mitglied wieder in den Kreis der Völker einzuführen. Das gegenwärtige Stadium des Stillstandes und Mißtrauens müsse durch einen entscheidenden Schritt nach vorwärts überwunden werden. Zu den Hohen Kommissaren sagte der Kanzler auf dem Petersberg am 22. März⁴⁹, wegen der Saarkonventionen fürchte er, im Bundestag für den Beitritt zum Europarat keine Mehrheit zu finden, wenn nicht irgend eine Geste gegenüber der Bundesrepublik gemacht werde. Die drei hatten dafür jedoch keinen Vorschlag bereit. Stattdessen gab es eine heftige Auseinandersetzung zwischen Adenauer und François-Poncet, weil die Alliierten verlangten, Deutschland müsse für die Aufnahme in den Europarat ausdrücklich ein Gesuch stellen. Da dies in der Satzung des Rates nicht vorgesehen war, bedeutete die Forderung ein Zeichen von Mißtrauen. Um deshalb ein Gesuch zu vermeiden, und um für den Beitritt eine Mehrheit im Bundestag zu gewinnen, machte der Kanzler am nächsten Tag, dem 23. März, in gesonderten Schreiben an die drei Hohen Kommissare folgenden Vorschlag: Er würde den Versuch machen, eine Mehrheit des Bundestages für den Beitritt zum Europarat zu gewinnen, wenn er vorher ein Schreiben der drei Hohen Kommissare erhalte, daß die

⁴⁶ So Kurt Schumacher in seiner Antwort auf die Regierungserklärung im Bundestag am 21. September 1949 (Sitzungsbericht I. Wahlperiode, 6. Sitzung, S. 41 D–42 B).

⁴⁷ *Adenauer: Erinnerungen* Bd. 1, S. 299.

⁴⁸ Sitzungsbericht I. Wahlperiode, 46. Sitzung vom 10. 3. 1950, S. 1557 D; siehe auch *Adenauer: Erinnerungen* Bd. 1, S. 337.

⁴⁹ *Adenauer: Erinnerungen* Bd. 1, S. 317 ff. (322).

Drei Mächte dringend diesen Beitritt wünschten und die Mitgliedschaft des Saargebiets vorbehaltlich der friedensvertraglichen Regelung gelte: „Damit nicht die Hohen Kommissare eventuell erfolglos ein derartiges Schreiben an mich richten, schlage ich vor, daß sie mir schreiben, sie würden eine Note mit dem oben skizzierten Inhalt an mich richten, wenn eine Mehrheit im Bundestag zu erwarten sei . . . Den weiteren Verlauf denke ich mir dann so, daß ich durch die Hohen Kommissare den Ministerausschuß des Europarates wissen ließe, daß eine Einladung angenommen werden würde, und daß daraufhin Deutschland eingeladen werden würde. Alsdann würde die Angelegenheit von mir an das Plenum des Bundestags gebracht werden.“⁵⁰

Am 9. Mai 1950 beschloß die Bundesregierung den Beitritt zum Europarat und am gleichen Tage gab Robert Schuman den Vorschlag der französischen Regierung bekannt, „die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Hohe Behörde zu stellen, in einer Organisation, die den anderen europäischen Ländern zum Eintritt offen steht“.⁵¹ Um den jahrhundert alten Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland auszulöschen und eine europäische Solidarität der Tat zu schaffen, müsse man in einem begrenzten, jedoch entscheidenden Punkt zur Tat schreiten. Dies sei die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion, die einen Krieg zwischen den beiden Ländern unmöglich mache und eine erste Etappe der europäischen Föderation bedeute. Dieser „Schuman-Plan“ war wesentlich mehr als eine Geste, wie sie der Bundeskanzler von den Hohen Kommissaren gefordert hatte, und so war mit seiner Bekanntgabe die Zustimmung des Bundestags zum Beitritt zum Europarat gesichert. Sie erfolgte am 15. Juni 1950⁵².

Erneut gefährdete die französische Politik an der Saar den Fortgang der europäischen Einigung im Frühjahr 1952. Zwei Wochen vor der für den 7. und 8. Februar angesetzten Debatte des Bundestags über den EVG-Vertrag wurde am 25. Januar der französische Hochkommissar Gilbert Grandval zum Botschafter gemacht⁵³. Damit war der Besatzungszustand im Saarland beendet und dessen bis dahin von der Besatzungshoheit noch überlagerte Autonomie und Abtrennung von Deutschland kamen

⁵⁰ *Adenauer* (Erinnerungen Bd. 1, S. 324 f.) schloß das Schreiben mit dem Satz: „Um auch den Schein eines offiziellen Schrittes meinerseits bei der Hohen Kommission als solcher zu vermeiden, erlaube ich mir, diese Mitteilung an jeden der drei Hohen Kommissare gesondert zu richten.“ Mit einer ähnlich umständlichen Prozedur wie hier, wo Adenauer vermied, das geforderte Gesuch zu stellen, hatte sich Adenauer beim Beitritt Deutschlands zur Ruhrbehörde der Forderung der Alliierten entzogen, daß die Bundesregierung ausdrücklich schriftlich versichere, die aus dem Ruhrstatut sich ergebenden Pflichten zu übernehmen. Damals erwähnte er im eigentlichen Beitrittsgesuch den Gesichtspunkt der Verpflichtung nicht und nahm später in das Schreiben, mit dem er den Namen des Vertreters der Bundesrepublik in der Ruhrbehörde bekannt gab, die Wendung auf, daß diese Benennung die Übernahme der Rechte und Pflichten, wie sie im Ruhrstatut festgesetzt sind, bedeute.

⁵¹ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 327 ff. Der volle Wortlaut des Schumanschen Vorschlags ist abgedruckt in EA 11/1950, S. 3091 f.

⁵² „Die Auswärtige Politik“ (Zeittafel). Der Vertrag über die aus dem Schuman-Plan hervorgegangene Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montan-Union) wurde am 18. April 1951 unterzeichnet und trat am 25. Juli 1952 in Kraft („Die Auswärtige Politik“/Zeittafel).

⁵³ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 517.

unmittelbar und offenkundig zur Wirkung. Der amerikanische Hochkommissar McCloy schrieb dazu an den Bundeskanzler⁵⁴, es scheine eine Fügung zu sein, daß die Saarfrage bei jeder wichtigen Phase der europäischen Entwicklung wieder auftauche; es sei deshalb wohl besser, sie doch schon vor einem Friedensvertrag endgültig zu regeln: „Ich habe das Gefühl, daß sie alle unsere Bemühungen verpesten wird, solange sie nicht geregelt ist.“ Die Bundesregierung antwortete auf die neue Störung, die auf eine starke Gruppe im französischen Außenministerium zurückging⁵⁵, damit, daß sie sich bei den EVG-Verhandlungen der Stimme enthielt⁵⁶ und am 29. Februar in einem Memorandum an den Europarat die Gewährung der politischen Grundfreiheiten an der Saar forderte⁵⁷. Insbesondere sollten freie Wahlen stattfinden und dazu neben den saarländischen Parteien CVP, SPS und DSP auch CDU, SPD und FDP zugelassen sein. Am 20. März stand das Memorandum auf der Tagesordnung des Ministerausschusses des Europarats⁵⁸. Den zu erwartenden unerfreulichen Streit vermied Adenauer, in dem er sich vorher mit Robert Schuman und Johannes Hoffmann bei einem vom Präsidenten des Ministerausschusses, dem schwedischen Außenminister Undén, gegebenen Essen beriet. Er erreichte Schumans Zustimmung, daß erstens deutsche und französische Vertreter im Benehmen mit den saarländischen Behörden die Voraussetzungen für freie Wahlen im Saarland prüften⁵⁹, und daß zweitens deutsch-französische Besprechungen eingeleitet würden mit dem Ziel, zu einer einvernehmlichen Lösung der Saarfrage noch vor einer Friedensregelung zu gelangen. Diese Lösung müsse die Zustimmung der Saarbevölkerung und das Einverständnis von England und den USA finden. Nach diesen Absprachen verzichtete der Bundeskanzler auf eine Erörterung der „Deutschen Saarbeschwerde“ im Ministerausschuß. Wie in diesem Falle, so bestätigte sich auch in der Folgezeit, daß der Beitritt zum Europarat der Bundesrepublik neue Möglichkeiten eröffnete, die Ziele ihrer Saarpolitik zu verfolgen, und zusätzliche Chancen bot, sie zu erreichen. Denn seitdem Deutschland und das Saarland Mitglieder geworden waren, besaß deren Konflikt für den Europarat unmittelbare Bedeutung⁶⁰. So konnte er mehrere Konventionen, die – wie es in seiner Satzung heißt – dazu beitragen sollten, „eine größere Einheit zwischen seinen Mitgliedern herzustellen“, entweder garnicht oder nur mit erheblicher Verzögerung zum Abschluß bringen, weil die Saar darauf bestand, sie als gleichgestellter Verhandlungspartner mit zu unterzeichnen, und die Bundesrepublik dagegen protestierte. Um diese Blockade der europäischen Einigungspolitik zu überwinden stellte – einer Erklärung der Sozialistischen Internationale aus dem Jahre 1950 entsprechend⁶¹ –

⁵⁴ Schreiben McCloy's vom 28. Januar 1952 (*Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 518).

⁵⁵ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 519.

⁵⁶ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 517 f.

⁵⁷ *P. Fischer* a. a. O., S. 124 f.

⁵⁸ Ebenda, S. 132 ff.

⁵⁹ So Adenauer vor der CDU/CSU-Fraktion des Bundestags am 26. März 1952.

⁶⁰ Zum Folgenden: *P. Fischer* a. a. O., S. 157 ff.; *Freymond* a. a. O., S. 157 ff.

⁶¹ *P. Fischer* a. a. O., S. 128 ff. Es handelt sich um die Resolution, die im Juni 1950 auf der Kopenhagener Konferenz der Sozialistischen Internationale verabschiedet wurde: „Die Konferenz ist der Auf-

der niederländische Abgeordnete Marinus van der Goes van Naters zusammen mit 29 sozialistischen Abgeordneten anderer Mitgliedsländer den Antrag, die Beratende Versammlung möge „die zukünftige Stellung der Saar“ beraten. Van Naters wurde zum Berichterstatter über die Angelegenheit gewählt und legte in dieser Eigenschaft am 31. August 1953 den Entwurf eines europäischen Statuts für die Saar vor⁶². Danach sollte das Saargebiet „europäisches Territorium“ werden. Seine Interessen in allen Fragen der Außenpolitik und der Verteidigung sollte ein europäischer Kommissar wahrnehmen, der dem Ministerkomitee des Europarates verantwortlich sein würde. Nach Gründung der Europäischen Politischen Gemeinschaft⁶³ würde er deren Exekutivrat unterstehen. Der gemeinsame Markt der Saar mit Frankreich sollte bleiben, jedoch nur als Übergangsstadium verstanden werden bis zur Errichtung eines gemeinsamen Marktes aller Mitglieder der europäischen Gemeinschaft. Politische Parteien, Zeitungen und öffentliche Versammlungen sollten keiner behördlichen Genehmigung mehr bedürfen.

Van Naters' Plan wurde in den Gremien der Beratenden Versammlung in einigen Punkten zugunsten Deutschlands geändert und dann in den Regierungen der Mit-

fassung, daß die Übertragung der wirtschaftlichen Macht über die Saarindustrie an eine überstaatliche europäische Organisation die einzig mögliche Lösung des Saarproblems darstellt. Der Vorschlag des französischen Außenministers Schuman könnte der Ausgangspunkt zu einer positiven Lösung europäischer Probleme und damit auch des Saarproblems werden“. Der Europarat solle sich mit der Saarfrage befassen und sie einer konstruktiven Lösung zuführen. – Die Sozialistische Internationale unterstützte in der Saarfrage nicht die SPD, die jegliche Europäisierung des Gebiets ablehnte und auf dessen Rückgliederung an Deutschland bestand. Im November 1947 hatte allerdings der Parteivorstand der SPD erklärt, die Probleme des Saargebiets könnten nur europäisch gelöst werden, und dies sei der dem sozialistischen Denken allein entsprechende Weg (*P. Fischer* a. a. O., S. 117 f.).

⁶² Text des Goes van Naters-Plans bei *P. Fischer* a. a. O., S. 287 ff.

⁶³ Artikel 38 des EVG-Vertrags schrieb vor, daß die „Versammlung“, also das parlamentarische Organ der Verteidigungsgemeinschaft, binnen sechs Monaten nach Aufnahme ihrer Tätigkeit Vorschläge für die Bildung eines bundesstaatlichen oder staatenbündischen Gemeinwesens vorzulegen habe; dieses sollte auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruhen und über ein Zweikammersystem verfügen. Das Vorhaben entsprang der Einsicht, daß ohne eine den beteiligten Staaten übergeordnete politische Leitung ein supranationales Kommando über ihre integrierten Streitkräfte schwer denkbar sei. Als sich im September 1952 die „Gemeinsame Versammlung“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) konstituierte, übertrug der Ministerrat schon ihr die an sich erst für die EVG vorgesehene Aufgabe, die Verfassung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) vorzubereiten. Die EGKS-Versammlung konstituierte sich zu diesem Zweck zusätzlich als „Ad hoc-Versammlung“ und setzte einen Verfassungsausschuß mit Heinrich von Brentano als Vorsitzendem ein. Dieser legte bereits im März 1953 einen Entwurf vor, der im August von den Außenministern der EGKS-Staaten grundsätzlich gebilligt wurde (abgedruckt in EA 9/1953, S. 5669 ff.). Nach deutschen Vorstellungen sollte die Europäische Politische Gemeinschaft supranationale Funktionen ausüben, auch Funktionen auf außenpolitischem Gebiet übernehmen, jedoch die souveränen Rechtspersönlichkeiten der Staaten unangetastet lassen. Mit dem Scheitern der EVG war auch einer Verwirklichung der Politischen Gemeinschaft der Boden entzogen, und damit wiederum war die Voraussetzung entfallen, das Saarland sinnvoll und in einer für Deutschland annehmbaren Form zu europäisieren.

gliedsländer des Europarats vorgelegt⁶⁴. Nach der überarbeiteten Fassung sollten die wirtschaftlichen Beziehungen der Saar zur Bundesrepublik in gleicher Weise wie die zu Frankreich entwickelt werden. Auch wurde deutlicher zum Ausdruck gebracht, daß eine Europäisierung der Saar die Verwirklichung der Europäischen Politischen Gemeinschaft voraussetze, und das Statut wurde insgesamt unter den Vorbehalt eines Friedensvertrags gestellt. Der erste Satz der von der Beratenden Versammlung verabschiedeten Fassung des Entwurfs lautete demnach: „Das Saarland wird europäisches Territorium, sobald die Europäische Politische Gemeinschaft besteht, unter dem Vorbehalt der Bestimmungen des Friedensvertrages oder einer ähnlichen Regelung.“ Während die Bundesregierung den Plan als Verhandlungsgrundlage gelten ließ, legte die französische Regierung einen Gegenentwurf vor, der den deutschen Interessen nicht entgegenkam. Eine Möglichkeit, in dieser Patt-Situation die Dinge zunächst einmal auf sich beruhen zu lassen, bestand nicht, weil Frankreich seine Zustimmung zur Schaffung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft von der Lösung der Saarfrage – natürlich in seinem Sinne – abhängig gemacht hatte⁶⁵. Dieses Junctim hatte bereits Robert Schuman eingeführt, als er am 19. August 1952 vor dem Auswärtigen Ausschuß der französischen Nationalversammlung erklärte, daß das Schicksal der EVG von einer befriedigenden Lösung der Saarfrage abhinge. Ministerpräsident René Mayer machte dann in seiner Investiturrede vom 6. Januar 1953 in aller Form die Einigung über ein Saarstatut zur Voraussetzung für die Vorlage des EVG-Vertrags im Parlament⁶⁶. Als am 30. August 1954 die EVG gescheitert war, übertrug Ministerpräsident Mendès-France das Junctim auf das im Oktober 1954 auf der Londoner Neun Mächte-Konferenz ausgehandelte Vertragswerk, durch das Deutschland seine volle Souveränität zurückerlangen und Mitglied der NATO werden sollte⁶⁷. Spätestens jetzt kehrte sich die Wirkung des Junctims gegen Frankreich selbst. Denn indem die Franzosen auf ihren speziellen nationalen Interessen an der Saar beharrten, stellten sie sich gegen das gemeinsame Interesse aller anderen Beteiligten, die nun endlich die Verträge in Kraft gesetzt haben wollten, über die sie jahrelang schwierige, mühselige Verhandlungen hatten führen müssen. Den Abschluß nochmals zu blockieren, hätte Frankreich völlig ins politische Abseits gebracht, deshalb mußte es, wenn es am Junctim festhielt, in der Saarfrage Zugeständnisse machen. In dieser Situation befand sich Mendès-France, als er buchstäblich am Vorabend der Unterzeichnung der „Pariser Verträge“ mit dem Bundeskanzler über ein deutsch-französisches Saarabkommen verhandelte. Adenauer hat diese Verhandlungen in seinen Memoiren ausführlich dargestellt⁶⁸. Die Unterzeichnung der Verträge war für Samstag, den 23. Oktober vorgesehen. Am Freitag Nachmittag war noch keine Einigung zwischen Mendès-France und ihm zu erkennen. Abends gab der britische Außenminister An-

⁶⁴ Text bei P. Fischera. a. O., S. 293 ff.

⁶⁵ Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 364 f.

⁶⁶ P. Fischera. a. O., S. 143 f.

⁶⁷ Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 365.

⁶⁸ Ebenda, S. 370 ff.

thony Eden ein Essen. Sobald der Nachtschisch gereicht war, zogen sich Mendès-France und Adenauer zu erneuten Beratungen zurück; aber erst gegen 23 Uhr begann sich die Möglichkeit für einen Kompromiß abzuzeichnen, der endlich nach Mitternacht erreicht war. Demnach sollte die Saar im Rahmen der Westeuropäischen Union ein europäisches Statut⁶⁹ erhalten, aber nicht „europäisches Territorium“ werden. Das Statut sollte im Wege der Volksabstimmung gebilligt werden und hätte dann bis zum Abschluß eines Friedensvertrags in Kraft bleiben müssen. Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und der Saar sollten auf die gleiche Ebene mit jenen zwischen Frankreich und der Saar gestellt werden. Jede von außen kommende Einmischung, die auf eine Einwirkung auf die öffentliche Meinung an der Saar abzielte, würde untersagt.

Die französische Nationalversammlung billigte dieses Abkommen am 23. Dezember 1954, der Deutsche Bundestag am 27. Februar 1955⁷⁰. Die in der Abstimmung unterlegene SPD klagte beim Bundesverfassungsgericht, daß das Abkommen mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sei. Diese Klage wurde am 4. Mai 1955 abgewiesen⁷¹. In der Begründung heißt es: „Eine im Gefolge des politischen Zusammenbruchs des Deutschen Reiches von einer Besatzungsmacht einseitig geschaffene Lage wird nur hingenommen, um von ihr aus durch vertragliche Absprachen eine Regelung zu finden, die – soweit politisch erreichbar – den Status des Saargebietes näher an die Vorstellung des Grundgesetzes heranführt. Wenn dabei, was die Antragsteller beanstanden, ein dem Artikel 23 des Grundgesetzes entsprechender Zustand nicht voll erreicht worden ist, so ist doch nicht zu verkennen, daß das Abkommen in dieser Richtung deutlich Verbesserung gegenüber dem bisherigen Zustand ermöglicht ... Eine der Verbesserungen liegt darin, daß in diesem, zwischen zwei Staaten strittigen Gebiet der überragende Einfluß des einen Vertragspartners dadurch neutralisiert wird, daß wichtigste, von ihm bisher geübte Funktionen, einem europäischen Kommissar übertragen werden.“ Am 23. Oktober 1955 lehnten die Saarländer das Statut mit knapp 68% Nein-Stimmen gegen etwas über 32% Ja-Stimmen ab⁷². Frankreich respektierte diese demokratische Entscheidung und vereinbarte mit einem Vertrag vom 27. Oktober 1956 mit der Bundesrepublik die Bedingungen und Formen der Wiedervereinigung des Saargebiets mit Deutschland⁷³.

Adenauer hatte sich vor der Volksabstimmung öffentlich für die Annahme des Saar-Statuts eingesetzt. So sagte er z. B. auf einer CDU-Veranstaltung in Bochum⁷⁴, er habe an die Bevölkerung der Saar die herzliche Bitte zu richten, das Statut anzunehmen, denn die europäischen Interessen verträgen es nicht, „daß ausgerechnet in diesem Augenblick, wenige Wochen vor der zweiten Genfer Konferenz, in Europa zwischen

⁶⁹ Der Text des deutsch-französischen Abkommens über das Statut der Saar vom 23. Oktober 1954 ist abgedruckt in „Die Auswärtige Politik“ S. 268 ff.

⁷⁰ Beide Daten bei P. Fischer a. a. O., S. 199 f.

⁷¹ BVerfGE 4, S. 157 ff. (177 f.). Vgl. P. Fischer a. a. O., S. 201.

⁷² „Die Auswärtige Politik“, S. 313.

⁷³ Ebenda, S. 339 f. Vertrags-Ploetz Teil II Bd. 4 (2. Aufl. 1959), S. 538 ff.

⁷⁴ Vgl. Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 378 ff.

Deutschland und Frankreich wieder ein Unruheherd geschaffen wird.“ Manche Beobachter vermuten, Adenauer sei sich ganz sicher gewesen, daß eine Mehrheit der Saarländer gegen das Statut, mithin für eine Rückkehr nach Deutschland entscheiden werde, und er habe für das Statut in aller Öffentlichkeit nur geworben, um bei den Franzosen persönlich glaubwürdig zu bleiben und so die Fortsetzung seiner Verständigungspolitik möglichst wenig zu belasten. Andere meinen, Adenauer hätte es im Interesse seiner Europa-Politik tatsächlich lieber gesehen, wenn das Statut gebilligt worden wäre. Man muß zwischen solchen Mutmaßungen nicht entscheiden, um dreierlei mit Sicherheit sagen zu können. Erstens wäre eine im Sinne der Adenauerschen Politik gute Lösung die Europäisierung der Saar nur als Element der Entwicklung der Europäischen Politischen Union gewesen. Nachdem diese mit der EVG gescheitert war, konnte die Unterstellung des Gebietes unter ein Kommissariat nur eine Notlösung sein, die so wenig eine Befriedigung auf Dauer gebracht hätte, wie die Internationalisierung strittiger Gebiete in anderen Fällen (z.B. Danzig und Tanger) auch. Zweitens wäre schon die Notlösung gegenüber dem vorherigen Zustand – wie auch das Bundesverfassungsgericht feststellte – ein Fortschritt für Deutschland gewesen. Mit Recht bemerkt Adenauer in seinen Erinnerungen, daß wir uns glücklich preisen könnten, wenn wir eine ähnliche Vereinbarung für die Gebiete jenseits von Oder und Neiße erreicht hätten⁷⁵. Drittens war der Konflikt schon mit dem Abschluß des deutsch-französischen Abkommens bereinigt, weil es der Saarbevölkerung die freie Entscheidung über ihren politischen Status überließ, so wie es den Grundsätzen der Atlantik-Charta und der Charta der Vereinten Nationen entsprach.

4. Sicherheit für das Bundesgebiet und deutscher Verteidigungsbeitrag

Zu den dringenden Erfordernissen nach Gründung der Bundesrepublik gehörte es, von den Westmächten eine Sicherheitsgarantie zu erwirken, also die verbindliche Zusage, für den Fall eines sowjetischen Angriffs das Bundesgebiet strategisch nicht als Niemandsland und frei verfügbaren Kriegsschauplatz einzuplanen, sondern „an der Elbe“ zu verteidigen⁷⁶. Die Alliierten zögerten, eine solche Garantie zu geben, die

⁷⁵ Ebenda.

⁷⁶ Alle mit dem deutschen Verteidigungsbeitrag zusammenhängende Vorgänge sind bis einschließlich 1950 in großer Ausführlichkeit behandelt in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.): *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik*. Bd. 1 Von der Kapitulation bis zum Plevan-Plan, München, Wien 1982. Dort auch weitere Literatur. Im Beitrag von Christian Greiner: Die alliierten militärstrategischen Planungen zur Verteidigung Westeuropas 1947–1950 (a. a. O., S. 119 ff.) werden die Pläne „Verteidigung am Rhein“ und „Verteidigung so weit im Osten wie möglich“ dargestellt (S. 206 ff. bzw. 230 ff.). Immer noch wertvoll ist die knappe, aber höchst kompetente und gehaltvolle Darstellung der Verhandlungen über den deutschen Verteidigungsbeitrag in: Presse- und Informationsamt

den Spielraum ihrer militärischen Planung verengen und sie u. U. zwingen würde, zum Schutz deutschen Interesses Krieg zu führen. Aber wenn sie sich schon verpflichten sollten, das Bundesgebiet zu verteidigen, so forderten zumindest die Amerikaner, die dafür die Hauptlast zu tragen hätten, daß auch die Deutschen selbst einen militärischen Beitrag leisteten. Zudem bekundeten die amerikanischen Militärs schon seit 1947 Interesse an der Verwendung deutscher Soldaten⁷⁷, nicht zuletzt wegen deren Erfahrung im Kampf mit russischen Truppen; sie dachten dabei allerdings an die Aufstellung deutscher Söldner-Einheiten. Angesichts dieser Gegebenheiten stellte sich für die Bundesregierung im Winter 1949/50 nicht die Frage, ob man einen Verteidigungsbeitrag anstreben oder anbieten solle, sondern unter welchen Bedingungen man ihn zu leisten bereit war, wenn er von Deutschland verlangt würde. Die Antwort lautete, kurz zusammengefaßt, es dürfe weder eine deutsche Söldnertruppe noch eine deutsche Nationalarmee geben, sondern allenfalls deutsche Einheiten in einer integrierten europäischen Armee. Das aber setze voraus, daß die Bundesrepublik ihre volle Souveränität wiedererlange und als gleichberechtigter Verbündeter angenommen werde. Dies gedachte die Bundesregierung als Preis für einen eigenen Verteidigungsbeitrag zu fordern, den sie als Preis für eine alliierte Garantie, das Bundesgebiet zu verteidigen, zahlen sollte⁷⁸.

Da die Bundesregierung über diplomatische Vertretungen im Ausland noch nicht verfügte, und auch die im Petersberg-Abkommen zugestandenen ersten Konsulate und Handelsmissionen eben erst eingerichtet wurden, hatte der Bundeskanzler damals nur zwei Wege, um außenpolitische Ziele zu verfolgen: seine regelmäßigen Zusammenkünfte mit den Hohen Kommissaren und Interviews für ausländische, vorzugsweise amerikanische Zeitungen. Auf dem Petersberg brachte er den Wunsch nach der Sicherheitsgarantie am 8. Dezember 1949 zur Sprache: Da die Alliierten Deutschland völlig entwaffnet hätten, falle ihnen die Pflicht zu, für dessen Sicherheit zu sorgen. Es sei an der Zeit, statt immer nur an die Sicherheit *vor* Deutschland, auch einmal an die Sicherheit *für* Deutschland zu denken. In der Ostzone werde eine Armee aufgestellt und im Westen höre die Bevölkerung immer wieder, daß als Verteidigungslinie der Rhein vorgesehen sei: „Wir würden es sehr begrüßen, wenn von seiten der Westalliierten eine Erklärung abgegeben würde, daß die Bundesrepublik geschützt wird.“ Die drei Hohen Kommissare versprachen, ihre Regierungen von den Sorgen des Kanzlers zu unterrichten. Im gleichen Sinne wie auf dem Petersberg hatte sich Adenauer be-

der Bundesregierung (Hrsg.): *10 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 5. Aufl. 1959, S. 255 ff. Spezielle Dokumentensammlungen sind: Auswärtiges Amt (Hrsg.): *Der deutsche Verteidigungsbeitrag*. Dokumente und Reden, Bonn 1954 und Klaus v. *Schubert* (Hrsg.): *Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Dokumentation 1945–1975, Teil 1, Köln 1978.

⁷⁷ Laurence W. *Martin*: *The American Decision to rearm Germany*, in: Harold *Stein* (Ed.): *American civil-military Decisions. A Book of Case-Studies*, Alabama University Press 1963.

⁷⁸ Wenn man Adenauers damalige Politik so interpretiert, daß er von vornherein einen deutschen Verteidigungsbeitrag wollte, weil dies der geeignetste „Hebel“ sei, um die volle internationale Gleichstellung zurückzuerlangen, so gab es auch in diesem Fall kein Interesse an einer Wiederbewaffnung um ihrer selbst willen, sondern nur weil sie das beste Mittel zum Zweck war.

reits am 3. Dezember in einem Gespräch mit dem Europakorrespondenten der Zeitung: „The Plain Dealer“ (Cleveland, USA) geäußert⁷⁹. Er hatte dabei auch klargestellt, daß es keinesfalls deutsche Söldner oder eine deutsche Nationalarmee geben werde, sondern äußerstenfalls deutsche Einheiten in einer integrierten europäischen Armee unter einem europäischen Oberkommando.

Grundlegend für die so in Gang gebrachten Verhandlungen über die Sicherheitsfrage war im Jahr 1950 die Unterscheidung zwischen „äußerer“ und „innerer“ Sicherheit⁸⁰. Die „äußere Sicherheit“ erforderte die Bereitschaft, einen militärischen Angriff abzuwehren bzw. die Sowjetunion von einem Angriff abzuschrecken. Nach Lage der Dinge konnte diese Aufgabe nur von den Alliierten erfüllt werden, denn den Deutschen fehlten allein schon die technischen und organisatorischen Voraussetzungen, um in der gebotenen Kürze der Zeit Streitkräfte aufzustellen und einsatzbereit zu machen. Davon abgesehen, lag es aber auch politisch nicht im Interesse der Bundesrepublik, sofort einen militärischen Verteidigungsbeitrag zu leisten, denn sie hätte sich damit der Möglichkeit begeben, ihn von der Beendigung des Besatzungsregimes und voller Gleichberechtigung abhängig zu machen. Überdies hätte eine neue deutsche Armee, wäre sie unter Besatzungskontrolle aufgestellt worden, einen Geburtsfehler gehabt, der sie und den demokratischen Staat noch über Jahrzehnte belastet hätte. Unter „innerer Sicherheit“ verstand man erstens die Sicherung gegen Unruhen und bewaffneten Aufstand im Lande; zweitens für den Fall eines Angriffs von außen den zivilen Bevölkerungsschutz, Notstandsvorsorge, Aufrechterhaltung des Verkehrs im Operationsgebiet usw. Das alles waren nicht militärische, sondern polizeiliche Aufgaben, die deutsche Kräfte selbst und sofort übernehmen konnten, und zwar auch unter Fortgeltung des Besatzungsstatuts. Deshalb forderte die Bundesregierung am 28. April 1950 in einer Note an die Alliierte Hohe Kommission, die Aufstellung einer Bundespolizei von 30 000 Mann zu genehmigen⁸¹ und bot dafür jede gewünschte Kontrolle an, einschließlich der Verwendung alliierter Offiziere in den höheren Kommandostellen.

Die Sicherheitsfrage wurde neben vielen anderen Tagesordnungspunkten auf der Konferenz der drei westlichen Außenminister in London vom 11. bis 13. Mai beraten. Alle Deutschland betreffenden Ergebnisse waren in einem Communiqué zusammen-

⁷⁹ *Adenauer: Erinnerungen* Bd. 1, S. 341 ff. Die Haltung der SPD zur Frage eines deutschen Wehrbeitrags im Jahre 1950 ist niedergelegt im Communiqué einer Sitzung der leitenden Körperschaften der Partei vom 16./17. September 1950 (v. *Schubert* a. a. O., S. 97 f.): „Es gibt nur einen Fall, in dem die Sozialdemokratie zu einem militärischen Beitrag für eine notwendig werdende Verteidigung Ja sagen kann: Die unlösliche Verbundenheit des Schicksals der westlichen Demokratien mit dem deutschen Schicksal. . . . Keine Machtverteilung in der Welt enthebt Deutschland der Aufgabe, zu erklären, daß ohne eine entscheidende deutsche Mitwirkung als gleichberechtigter Partner eines internationalen Vertrages eine Aufrüstung Deutschlands nicht stattfinden kann. Als mutiger offener Beitrag zur Kriegsverhütung ist auch eine Haltung notwendig, die sich sehr scharf gegen jede kommunistische und pro-russische Verlockung wendet und sich eindeutig zur Demokratie bekennt.“

⁸⁰ Hierzu und zum Folgenden: Roland G. *Foerster*: Innenpolitische Aspekte der Sicherheit Westdeutschlands (1947–1950), in: *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik* Bd. 1, S. 403 ff. (441 ff.).

⁸¹ Zu den Auseinandersetzungen über eine Bundespolizei siehe *Foerster* a. a. O., S. 482 ff.

gefaßt, das zunächst dem Bundeskanzler vertraulich zur Kenntnis gegeben und deshalb erst am 15. Mai veröffentlicht wurde⁸². Die Außenminister betonten darin, daß es seit 1948 die Politik der Alliierten sei, Deutschland wieder in die Gemeinschaft der freien Völker Europas eintreten zu lassen. Der Fortschritt werde davon abhängen, wie weit erstens dabei die eigene Sicherheit der Alliierten gewährleistet sei und zweitens die demokratische Entwicklung in Deutschland vorankomme. Über die Entstehung dieses Textes berichtete der britische Hochkommissar, Sir Brian Robertson, am 16. Mai auf dem Petersberg dem Bundeskanzler folgendes: „Aber wie das schon so ist, als die Herren Minister zusammenkamen, haben sie sich über die einzelnen Fragen unterhalten und sind etwas weitschweifig gewesen. Der eine hatte dieses Problem, der andere jenes Problem aufgeführt. So ist die Besprechung etwas weitläufiger geworden. Und wie es bei Ministern so üblich ist, haben sie am Ende ihrer Unterhaltung gesagt: Nun gut, wir werden unsere Beauftragten wieder bitten, dieses Dokument [den Entwurf eines Kommuniqués] neu zu verfassen. Die betreffenden Beamten, darunter auch die Hohen Kommissare, haben sich also wieder zusammengesetzt, und es ist wenig verwunderlich, daß angesichts der ziemlich weitschweifigen Unterhaltung ihre Aufgabe etwas schwierig geworden ist. Nach einer kurzen Besprechung wurde folgender Vorschlag gemacht. Der Sprecher sagte: Meine Herren, wir wissen doch alle, daß unsere Minister sich über das Dokument, das abgefaßt werden soll, völlig einig sind, warum nehmen wir nicht unsere Federn und schreiben genau das auf, was nach unserer Annahme unsere Minister im Sinn haben; wollen wir also die einfachste und unmittelbarste Sprache anwenden und einfach von A bis E zum Beispiel die Gedanken unserer Minister niederschreiben. So geschah es dann auch, und es stellte sich bald heraus, daß die Herren, die das taten, mit dem Ergebnis ihrer Arbeit zufrieden waren. Das wurde dann auch den Ministern vorgelegt, die, ebenfalls mit dem Kopf nickten und sagten: Jawohl, genau so haben wir es uns gedacht.“

Robertson sagte, er habe diese kleine Geschichte erzählt, um herauszustellen, daß es sich hier nicht um ein Propagandadokument handle; nichts sei verhüllt oder vernebelt, sondern was man gedacht habe, das habe man geschrieben. Daher sei er für seine Person wenigstens der Ansicht, „daß dieses Dokument den Zeitabschnitt abschließt, in dem von Konzessionen der Alliierten gegenüber Deutschland die Rede sein sollte. . . . Nach meiner Auffassung stellten diese Dokumente ganz eindeutig fest, daß von Konzessionen weiterhin nicht die Rede sein kann, sondern daß ein definitiver Plan besteht, Deutschland in fortschreitender Weise in die Gesellschaft der freien Nationen aufzunehmen.“⁸³

Aufgrund der Beschlüsse der Außenminister wurde der Bundeskanzler informell ermächtigt, mit den notwendigen Vorbereitungen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit zu beginnen. Er beauftragte damit den General a. D. Gerhard Graf Schwerin, der ihm dafür von britischer Stelle empfohlen worden war⁸⁴. Im übrigen jedoch

⁸² Adenauer: *Erinnerungen* Bd. 1, S. 332 ff. Sieglar: *Deutschlandfrage*, S. 95 f.

⁸³ Adenauer: *Erinnerungen* Bd. 1, S. 335.

⁸⁴ Foerster a. a. O., S. 456 ff.

verfuhren die Alliierten während der Sommermonate in der Sicherheitsfrage ganz und gar nicht nach den Wünschen und Vorstellungen der Bundesregierung – obgleich am 25. Juni nordkoreanische Truppen in Südkorea eingedrungen waren, und es nahe lag, einen entsprechenden Angriff aus der Ostzone zu befürchten. Erst am 28. Juli traf endlich die Antwort der Drei Mächte auf den Antrag vom 28. April ein, eine Bundespolizei von 30 000 Mann zu genehmigen; sie brachte nur die Erlaubnis, die Länderpolizeien um insgesamt 10 000 Mann zu verstärken. Am 4. Juli erklärte der amerikanische Hochkommissar McCloy in einem dpa-Interview, eine formelle Sicherheitsgarantie für das Bundesgebiet sei nicht nötig⁸⁵. Schließlich begannen die Amerikaner und Engländer ihre deutschen Dienstgruppen („Industriepolizei“, „Labor Service Units“, „German Civil Labour Organization“) zu verstärken, zu kasernieren und mit Karabinern auszurüsten⁸⁶, was als Schritt zur Bildung von Söldnereinheiten verstanden werden mußte. Positiv zu vermerken war allerdings, daß Winston Churchill am 11. August in der Beratenden Versammlung des Europarates in Straßburg den Antrag stellte, eine europäische Armee unter Einbeziehung deutscher Truppen zu schaffen⁸⁷. Das wurde mit 89 gegen 5 Stimmen angenommen bei Enthaltung derjenigen Delegierten, die Mitglieder der Labourparty und der SPD waren.

Die nächste Konferenz der westlichen Außenminister war für Mitte September in New York anberaumt. Von ihr wollte der Bundeskanzler endlich die erstrebte Sicherheitsgarantie erhalten, deshalb verfolgte er ab Mitte August diese Forderung mit Nachdruck auf dem Petersberg wie gegenüber der Presse⁸⁸. Anknüpfend an die Ereignisse des Korea-Krieges stellte er jetzt die Frage in den Mittelpunkt, ob die Alliierten die Sicherheitsgarantie auch auf den Fall ausdehnten, daß zwar nicht sowjetische Truppen, jedoch die ostzonale Volkspolizei in das Bundesgebiet eindringe. Sollten die Westmächte dies als einen Fall der „inneren Sicherheit“ betrachten und deshalb nicht eingreifen, so müsse die Bundesrepublik bis Frühjahr 1951 eine „Verteidigungsmacht“ aufstellen, die nach Stärke (150 000 Mann) und Bewaffnung der Volkspolizei gewachsen wäre. Was Adenauer erreichen wollte, war, daß die Alliierten einen ostzonalen Angriff als Fall der „äußeren Sicherheit“ bestätigten, bei dem sie eingreifen würden. Aber er steuerte sein Ziel auf dem verwirrenden Umweg an, ihnen als einzige Alternative die Notwendigkeit einer deutschen „Verteidigungsmacht“ vor Augen zu führen, die weder für sie annehmbar, noch von der Bundesregierung realisierbar war. Vielleicht wollte er ihnen auf diese Weise demonstrieren, daß sie gar keine andere Wahl hätten, als die von ihnen geforderte Sicherheitsgarantie auch auf eventuelle Übergriffe der Volkspolizei zu beziehen.

Am 29. August übersandte der Bundeskanzler der Alliierten Hohen Kommission zwei

⁸⁵ Archiv der Gegenwart 1950, S. 2467.

⁸⁶ Heinz-Ludger Borgert u. a.: Dienstgruppen und westdeutscher Verteidigungsbeitrag, Boppard 1982 (insbes. S. 143 ff.).

⁸⁷ „Der deutsche Verteidigungsbeitrag“, S. 8 ff. EA 18/1950, S. 3374 ff.

⁸⁸ Hierzu und zum Folgenden Norbert Wiggershaus: Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag 1950, in: *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik* Bd. 1, S. 325 ff. (371 f.). Wiggershaus' Interpretation ist wohl nicht in allen Punkten zutreffend.

Memoranden⁸⁹, mit denen er zunächst auf die Beratungen der drei Außenminister Einfluß nehmen wollte, die darüber hinaus aber das politische Konzept darstellten, nach dem die Bundesregierung einen Verteidigungsbeitrag davon abhängig zu machen gedachte, daß Deutschland die volle Souveränität und Gleichberechtigung zurückerlangte. In dem ersten, dem sog. Sicherheitsmemorandum, wurde wieder zwischen „äußerer“ und „innerer“ Sicherheit unterschieden. Die Verteidigung des Bundes nach außen liege in erster Linie in den Händen der Besatzungstruppen, und der Bundeskanzler bitte in dringendster Form, diese zu verstärken. Weiter hieß es: „Der Bundeskanzler hat ferner wiederholt seine Bereitschaft erklärt, im Falle der Bildung einer internationalen westeuropäischen Armee einen Beitrag in Form eines deutschen Kontingents zu leisten. Damit ist eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß der Bundeskanzler eine Remilitarisierung Deutschlands durch Aufstellung einer eigenen militärischen Macht ablehnt.“ Die wesentliche Passage über die innere Sicherheit lautete: „Es könnte sehr wohl der Fall eintreten, daß nach koreanischem Muster die Volkspolizei offene oder getarnte Aktionen gegen westdeutsches Gebiet beginnt. Sollten in einem solchen Fall die Alliierten aus irgendwelchen Gründen ihre Kräfte nicht zum Einsatz bringen wollen, so müßte es die Aufgabe einer Polizei auf Bundesebene sein, nach Kräften gegen diese Aktionen einzuschreiten. Die Bundesregierung schlägt deshalb vor, umgehend auf Bundesebene eine Schutzpolizei in einer Stärke aufzustellen, die eine hinreichende Gewähr für die innere Sicherheit zu bieten vermag.“ Bei seiner nächsten Besprechung mit den Hohen Kommissaren am 31. August⁹⁰ mußte der Kanzler einräumen, daß diese Sätze nicht klar werden ließen, ob die Bundesregierung an einen militärischen Einsatz dieser Polizei dachte (ob es sich also um die „Verteidigungsmacht“ handle, von der er in den vergangenen Wochen gesprochen hatte) oder nicht. Er schloß daran die Frage an, ob die drei Regierungen einen Einmarsch der Volkspolizei als einen Angriff auf ihre Staaten betrachteten. Die Antwort der Hohen Kommissare war so eindeutig bejahend, daß er am 2. September in zwei Briefen an den Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission diese Ausdehnung der Sicherheitsgarantie förmlich beantragte und – endlich mit klaren Worten – eine echte Schutzpolizei von 60 000 Mann forderte, die keine nationale Armee sein solle und internationaler Kontrolle unterworfen werden könne. Das zweite Memorandum vom 29. August betraf „die Neuordnung der Beziehungen der Bundesrepublik zu den Besatzungsmächten“. Wenn die deutsche Bevölkerung die Pflichten erfüllen solle, die ihr im Rahmen der europäischen Gemeinschaft aus der gegenwärtigen Lage und deren besonderen Gefahren erwachsen, dann müsse ihr ein Maß an Freiheit und Verantwortung gegeben werden, das ihr die Erfüllung dieser Pflichten sinnvoll erscheinen lasse. Die Bundesregierung halte es daher für notwen-

⁸⁹ Es handelte sich erstens um das sog. Sicherheitsmemorandum (veröffentlicht bei v. Schubert a. a. O., S. 79 ff.), zweitens um das „Memorandum zur Frage der Neuordnung der Beziehungen der Bundesrepublik zu den Besatzungsmächten“ (veröffentlicht bei Adenauer: Erinnerungen Bd. 1, S. 358 f. v. Schubert a. a. O., S. 84 ff. „Die Auswärtige Politik“ S. 162).

⁹⁰ Adenauer: Erinnerungen Bd. 1, S. 360 ff.

dig, daß die Beziehungen Deutschlands zu den Besatzungsmächten auf neue Grundlagen gestellt würden, und zwar so, daß sie fortschreitend durch ein System vertraglicher Abmachungen geregelt würden. Dies solle durch eine deutsch-alliierte Sachverständigenkommission vorbereitet werden.

Über die Ergebnisse der New Yorker Konferenz (vom 12. bis 18. September) unterrichteten die Hohen Kommissare den Bundeskanzler am 23. September⁹¹. Die Außenminister hatten die erstrebte umfassende Sicherheitsgarantie ihrer Regierungen ausgesprochen und, um diese erfüllen zu können, eine Vermehrung der alliierten Truppen in Deutschland in Aussicht gestellt. Ferner hatten sie anerkannt, daß die aus freien Wahlen hervorgegangene Bundesregierung berechtigt sei, „als Repräsentant des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten für Deutschland zu sprechen“ – was allerdings nicht die Anerkennung der Bundesregierung als de jure-Regierung für ganz Deutschland bedeute⁹². Ferner war beschlossen worden, die Beendigung des rechtlich noch bestehenden Kriegszustandes und den Übergang zu gleichberechtigten vertraglichen Regelungen einzuleiten. Auch wurde der Bundesregierung gestattet, ein Auswärtiges Amt zu errichten. Als Bedingungen für die Verwirklichung der Zusagen nannten die Außenminister, daß die Bundesregierung die Vorkriegs-Auslandsschulden des Deutschen Reiches regele und mit den Alliierten bei der Verteilung der für die Verteidigung notwendigen Rohstoffe zusammenarbeite. Die Frage des militärischen Verteidigungsbeitrags der Bundesrepublik war in New York offen geblieben, weil der französische Außenminister erklärt hatte, zur Erörterung dieses Problems nicht ermächtigt zu sein. Jedoch hatte der NATO-Rat am 27. September in einem Kommuniqué mitgeteilt, daß der NATO-Verteidigungsausschuß beauftragt worden sei, baldmöglichst Empfehlungen auszuarbeiten, wie Deutschland am zweckmäßigsten einen Verteidigungsbeitrag leisten könne⁹³.

Kritiker Adenauers haben ihm vorgeworfen, er habe den Alliierten die Wiederbewaffnung Deutschlands angeboten, und soweit dies mit dem Sicherheitsmemorandum geschehen sei, habe er das Kabinett nicht an der Willensbildung beteiligt. Abgesehen davon, daß der Bundeskanzler sich mit einem solchen Angebot der Möglichkeit beraubt hätte, als Preis für den Verteidigungsbeitrag die volle Gleichberechtigung Deutschlands zu fordern, treffen die Vorwürfe auch nicht sein tatsächli-

⁹¹ Ebenda, S. 365 ff. Das Kommuniqué der Konferenz vom 19. September findet sich in „Der deutsche Verteidigungsbeitrag“ S. 13 ff.; ferner bei v. Schubert a. a. O., S. 87 ff. und EA 2/1950, S. 3405 ff. Zur Konferenz selbst siehe Wiggershaus a. a. O., S. 374 ff.

⁹² In einer „Interpretative Minute“ vom gleichen Tage stellten die Außenminister fest, daß die zitierte Anerkennung „did not therefore constitute recognition of the Government of the Federal Republic as the de jure government of all Germany“. (Näheres dazu bei Eberhard Menzel: Wie souverän ist die Bundesrepublik? in: Zeitschrift für Rechtspolitik 4 (1971), S. 178 ff. (188)). Vgl. den von der Intergovernmental Study Group am 30. August 1950 vorgeschlagenen Text der Interpretative Minute in: Foreign Relations of the United States 1950 Vol. III, S. 1266 f.

⁹³ v. Schubert a. a. O., S. 87 ff.; „Der deutsche Verteidigungsbeitrag“ S. 17 f. In dem Kommuniqué heißt es u. a.: „Die Verwendung von deutschem Menschenpotential und deutschen Hilfsquellen wurden im Lichte der Gesichtspunkte erörtert, die kürzlich von ‚defense leaders‘ in Deutschland und andernorts geäußert wurden.“

ches Verhalten. Zwar hat das Kabinett das Sicherheitsmemorandum – bei einer Gegenstimme – erst gebilligt, als es schon an die Hohe Kommission abgesandt worden war, aber an der Willensbildung in der Sache war es beteiligt gewesen. Der Bundeskanzler trug am 25. August im Kabinett die mit der Sicherheitsfrage verbundenen Tatbestände ausführlich vor, und daran schloß sich eine Aussprache an⁹⁴. Das Fehlen des Kabinettsbeschlusses hatte den Vorteil, daß das Memorandum geringere Verbindlichkeit besaß. Es war eben nicht die Bundesregierung, sondern nur der Kanzler, der, wie es im Text heißt, seine Bereitschaft erklärte, „im Falle der Bildung einer internationalen westeuropäischen Armee einen Beitrag in Form eines deutschen Kontingents zu leisten“. Diese Erklärung hatte somit den Charakter und Wert einer politischen Initiative. Als dann von der New Yorker Außenministerkonferenz aus der stellvertretende amerikanische Hohe Kommissar General Hays bei Adenauers Mitarbeiter Blanken-

⁹⁴ Gustav Heinemann warf dem Bundeskanzler vor, das Kabinett an der Willensbildung über das Sicherheitsmemorandum nicht beteiligt zu haben und erklärte deshalb seinen Rücktritt als Bundesinnenminister (EA 24/1950, S. 3594 ff.).

Richtig ist, daß die Beschlußfassung des Kabinetts erst erfolgte, als das Memorandum schon abgeschickt war. Dagegen kann man nicht behaupten, daß das Kabinett an der Willensbildung nicht beteiligt gewesen sei, denn am 25. August war die Sache dort gründlich beraten worden. Heinemann schrieb dazu selbst in einer „Aktennotiz zu meiner Rücktrittserklärung vom 31. 8. 1950“: „Über die in den vergangenen Wochen in der Öffentlichkeit breit erörterte Sicherheitsfrage erfolgte nach langer Unterbrechung im Kabinett erstmalig eine Aussprache am Freitag, dem 25. August. . . In der Kabinettsitzung am 25. August trug der Herr Bundeskanzler die mit der Sicherheitsfrage verbundenen Tatbestände ausführlich vor. . .“ (Die Aufzeichnung Heinemanns wird im Herbst 1984 in der Edition der Protokolle des Bundeskabinetts des Jahres 1950 in den Anmerkungen zur Sitzung vom 25. August veröffentlicht. Ich danke dem Bundesarchiv für die freundliche Genehmigung, aus dem Manuskript der Edition zitieren zu dürfen).

Heinemanns Aufzeichnung wird bestätigt durch einen Brief vom Bundesfinanzminister Fritz Schäfer an den Bundeskanzler vom 29. August 1950, in dem es heißt: „In der Kabinettsitzung am 25. August 1950 haben Sie die Mitglieder der Bundesregierung über Ihre Besprechung mit dem amerikanischen Hohen Kommissar McCloy unterrichtet. In dieser Besprechung hatten Sie sich bereiterklärt, der Alliierten Hohen Kommission in Kürze eine Stellungnahme der Bundesregierung zur Sicherheitsfrage zu übermitteln.“ Daß Heinemanns Bundesinnenministerium an der Abfassung des Sicherheitsmemorandums beteiligt war (nach Paul Weymar: Konrad Adenauer. Die autorisierte Biographie, München 1955, S. 536, hatte Heinemann sich beschwert, daß sein Haus nicht beteiligt worden sei), ist belegt durch ein Schreiben, mit dem das BMI (Ministerialdirektor Egidi) am 24. August 1950 dem Kanzleramt „den Entwurf einer neuen Fassung der Ziffern III und IV des gestern besprochenen Memorandums“ zuleitete.

Erich Kosthorst: Jakob Kaiser. Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen 1949–1957, Stuttgart 1972, S. 155, schreibt: „Es spricht einiges dafür, daß Gustav Heinemann, der, wie Adenauer vielsagend mitteilt, ‚sein Rücktrittsgesuch in einem Augenblick der Erregung‘ dem Kanzler übergab, sich in einem noch nicht voll abgeschlossen gedanklichen Prozeß befand und seine weitere Mitwirkung im Kabinett Adenauer noch nicht für gänzlich sinnlos gehalten hat. Als ihm . . . Hans Globke die Abschiedsurkunde im Auftrage des Kanzlers überreichte, sagte Gustav Heinemann dem Sinne nach: Mußte man denn alles gleich so ernst nehmen!“ Kosthorst beruft sich auf Staatssekretär Globke, der auch zum Verfasser am 6. September 1963 gesagt hat, als er Heinemann die Entlassungsurkunde überbracht habe, habe dieser sich darüber verwundert gezeigt und gesagt, man hätte ja eigentlich über die Sache noch einmal reden können.

horn anrief und fragte, wie sich die Bundesregierung die Behandlung der Frage eines deutschen Kontingents in einer europäischen Armee vorstelle, ließ Adenauer ausrichten, die Außenminister mögen das zum Gegenstand einer formellen Anfrage bei der Bundesregierung machen. Dann könnten sich die zuständigen deutschen Organe, insbesondere der Bundestag mit der Frage befassen⁹⁵.

5. Verteidigungsbeitrag und Deutschlandvertrag

Die Franzosen mußten erkennen, daß sie sich auf längere Sicht gegen einen deutschen Verteidigungsbeitrag nicht würden sperren können, ohne die Unterstützung der Vereinigten Staaten für ihre eigene Verteidigung zu verlieren. Zudem war ihnen an einer Abwehrfront an der Elbe (statt erst am Rhein) mehr gelegen als den beiden anderen Westmächten; diese Linie aber war nach damals allgemein verbreiteter Vorstellung militärisch nur zu halten, wenn die verfügbaren alliierten Truppen durch deutsche Streitkräfte verstärkt würden⁹⁶. Um auf die also unvermeidliche Wiederbewaffnung Deutschlands den größtmöglichen Einfluß nehmen und sie in möglichst engen Grenzen halten zu können, entschloß sich die französische Regierung, dafür einen eigenen Plan vorzulegen. Er wurde vom Ministerpräsidenten René Pleven eingebracht und am 25. Oktober 1950 von der Nationalversammlung gebilligt⁹⁷. Nach seinem Konzept knüpfte der Plan an die im Entstehen begriffene Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl an; in seiner Ausführung jedoch sollte Deutschland von der NATO ferngehalten, zu einem Partner minderen Rechts gemacht und einseitigen Kontrollen unterworfen werden. Charakteristisch dafür war die Absicht,

⁹⁵ Daß der Bundeskanzler den Verteidigungsbeitrag nicht „angeboten“ hatte, so daß die Drei Mächte ihn nur noch hätten anzunehmen brauchen, geht auch aus den Verhandlungen im Herbst und Winter 1950/51 hervor. So forderte Adenauer z. B. am 16. November auf dem Petersberg, die Alliierten müßten bald eine Entscheidung treffen, damit dieser Zustand des Halbdunkels nicht länger bestehen bleibe. Im übrigen halte er es für sehr wohl möglich, daß, wenn die Frage an Deutschland gestellt werden sollte, auch die SPD im Bundestag nicht „nein“ sagen würde. Am 1. Dezember sagte er zu den Hohen Kommissaren, Vertreter der Regierungskoalition könnten sich unmöglich Tag für Tag hinstellen und sagen: Ob wir gefragt werden, wissen wir nicht; wenn wir gefragt werden, sind wir bereit, einen Beitrag zu leisten. Hier wiederholte sich die für das damalige Verhältnis zwischen Deutschland und den Drei Mächten charakteristische Prozedur, die schon beim Beitritt zum Europarat und zur Ruhrbehörde zu beobachten war: beide Seiten waren geradezu skrupulös darauf bedacht, keinen Schritt zu riskieren, ohne ganz sicher zu sein, daß ein entsprechender Schritt von der anderen Seite folgen werde. Die Alliierten forderten, um sicher zu gehen, ein förmliches Gesuch bzw. eine förmliche Verpflichtung, und der Bundeskanzler scheute keinen Aufwand, dies zu vermeiden.

⁹⁶ Der französische General Billotte sagte am 3. März 1950 vor dem anglo-amerikanischen Presseverband in Paris: „Wir wollen offen eingestehen, daß wir ohne die Deutschen nicht an der Elbe-Linie kämpfen können.“ („10 Jahre Bundesrepublik Deutschland“, S. 263).

⁹⁷ „Der deutsche Verteidigungsbeitrag“, S. 19 ff. v. *Schubert* a. a. O., S. 99 ff. EA 22/1950, S. 3518. Siehe auch *Wiggershaus* a. a. O., S. 390 ff.

rein deutsche Truppeneinheiten nur in einer Stärke von 800 bis 1000 Mann zuzulassen. Außerdem wollte die französische Regierung mit der in Aussicht genommenen europäischen Militärorganisation den politischen Einfluß Amerikas auf die europäische Verteidigung abschwächen sowie ein spezielles Zusammenwirken zwischen den USA und der Bundesrepublik verhindern.

Der Bundeskanzler war trotz der Absichten, die Frankreich damit verfolgte, bereit, in Verhandlungen über den Pleven-Plan einzutreten. Denn immerhin entsprach dessen Konzept seinen europapolitischen Zielen; außerdem boten diese Verhandlungen eine weitere Möglichkeit, den Besatzungsmächten als gleichberechtigter Konferenzpartner gegenüberzutreten, mithin über Außenpolitik in Form von Debatten mit den Hohen Kommissaren hinauszukommen. Wenn aber Verhandlungen erst einmal im Gange seien, dann werde sich unter Berufung auf das Konzept, das Frankreich nicht verleugnen könne, sowie mit Unterstützung der beteiligten anderen Staaten der Montan-Union auch die wirkliche Gleichstellung Deutschlands erreichen lassen. Getrennt von der französischen Initiative stellte der NATO-Rat am 18./19. Dezember fest, er habe „einstimmige Einigkeit über die Rolle erreicht, die Deutschland bei der gemeinsamen Verteidigung spielen könnte“. Er lud die drei Besatzungsmächte ein, die Prüfung dieser Frage mit der Regierung der Bundesrepublik Deutschland weiter zu verfolgen⁹⁸. Die drei Außenminister ermächtigten ihre Hochkommissare im Sinne dieser Empfehlung tätig zu werden und forderten sie auf, „gleichzeitig etwaige Veränderungen am gegenwärtigen Besatzungsregime zu prüfen, die logischerweise im Zusammenhang mit einem deutschen Verteidigungsbeitrag stehen könnten“⁹⁹.

Die vom NATO-Rat angeregten Besprechungen begannen am 9. Januar auf dem Petersberg¹⁰⁰. Sie konzentrierten sich, da eine politische Entscheidung ja noch nicht getroffen war, auf technisch-organisatorische, insbesondere militärische Fragen. Zuerst wurde erörtert, wie die Verstärkung der alliierten Truppen erfolgen solle, die notwendig geworden war, um die Sicherheitsgarantie erfüllen zu können. Sodann verhandelten die Sachverständigen Einzelheiten des deutschen Beitrags, und erst am Schluß sollte der Bundeskanzler mit den Hohen Kommissaren politische Fragen besprechen¹⁰¹. Die Ergebnisse ihrer Arbeit legten die Sachverständigen am 4. Juni 1951 im sog. Petersberg-Bericht vor. Demnach sollten die deutschen Streitkräfte von Anfang an in die NATO integriert werden, ihr Anteil aber nicht mehr als 20% der für die Verteidigung Europas bestimmten Truppen betragen. Die deutschen Verbände sollten groß genug sein, um wirkungsvoll im Kampf eingesetzt werden zu können; rein militärisch gesehen, seien das national einheitliche Divisionen von 10 000 Mann. Nach

⁹⁸ „Der deutsche Verteidigungsbeitrag“, S. 41 ff. v. *Schubert* a. a. O., S. 110 f. EA 1/1951, S. 3639 ff. *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 398 ff. Kritisch dazu: *Arnulf Baring*: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München 1969, S. 94 ff.

⁹⁹ Communiqué der Außenministerkonferenz vom 19. Dezember 1950 (EA 1/1951, S. 3639).

¹⁰⁰ „Der deutsche Verteidigungsbeitrag“ S. 42. „Die Auswärtige Politik“ (Zeittafel). Zu den Verhandlungen siehe auch „10 Jahre Bundesrepublik Deutschland“, S. 267 ff.

¹⁰¹ Archiv der Gegenwart, 1951, S. 2766.

Anweisung der NATO sollte allerdings die Verteidigungsverwaltung in Deutschland Gegenstand eines alliierten Kontrollsystems sein.

Dem Plevan-Plan verweigerten die Verteidigungsminister der NATO zunächst ihre Zustimmung, bis sich Frankreich zu einem vom amerikanischen Botschafter Charles Spofford vorgeschlagenen Kompromiß bereitfand. Nach diesem Spofford-Plan sollten alle Kampfeinheiten, einschließlich der deutschen, 5–6000 Mann stark sein, und deutsche Truppen konnten aufgestellt werden, noch ehe das vorgesehene europäische Verteidigungsministerium organisiert war¹⁰². An den Verhandlungen, die am 15. Februar 1951 in Paris begannen¹⁰³, beteiligten sich als Interessenten außer Frankreich und Deutschland von Anfang an Italien, Belgien und Luxemburg, die Niederlande dagegen erst ab Herbst 1951. Weil die Franzosen eine tatsächliche Gleichstellung Deutschlands nicht zulassen wollten, kam es mehrfach zu Krisen; weil sie aber die Verhandlungen nicht scheitern lassen konnten, ohne daß die auf dem Petersberg vorbereitete NATO-Lösung zum Zuge gekommen wäre, wurde schließlich ein für Deutschland annehmbares Ergebnis erreicht. Es wurde den beteiligten Regierungen im „Zwischenbericht“ vom 24. Juli 1951¹⁰⁴ vorgelegt. Danach sollten die Streitkräfte der Teilnehmerstaaten unter gemeinsamen überstaatlichen Organen so verschmolzen werden, daß „eine möglichst vollständige Integration der menschlichen und materiellen Faktoren gewährleistet sei“. Führung und Einsatz der Streitkräfte sollte der Atlantische Oberbefehlshaber übernehmen, einschließlich der Befugnis, sie den Erfordernissen der militärischen Lage entsprechend zu gliedern. Die überstaatlichen Behörden sollten soweit wie möglich die institutionellen Bestimmungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl übernehmen und mit Handlungs- und Kontrollbefugnissen ausgestattet sein, wie sie ein Verteidigungsministerium gegenüber nationalen Streitkräften besitzt. Von der Integration ausgenommen sein sollten die zur Verteidigung der überseeischen Gebiete der Teilnehmerstaaten erforderlichen Einheiten. Das bedeutete praktisch, daß Frankreich so viele Truppen außerhalb der Verteidigungsgemeinschaft haben konnte, als es insbesondere in Nordafrika stationierte. Insgesamt entsprach der Zwischenbericht den Vorstellungen der Amerikaner so weit, daß über den deutschen Verteidigungsbeitrag nur noch auf dieser Grundlage weitergeplant und -verhandelt wurde, während die Gespräche auf dem Petersberg keine Fortsetzung fanden.

Die im zweiten Memorandum vom 29. August 1950 geforderte Neuordnung der Beziehungen der Bundesrepublik zu den Besatzungsmächten begann mit Verhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts und erfolgte schließlich durch den Deutschlandvertrag¹⁰⁵. Am 27. Februar 1951 übermittelte die Alliierte Hohe Kommis-

¹⁰² Wiggershaus a. a. O., S. 397 ff. „10 Jahre Bundesrepublik Deutschland“ S. 268 ff.

¹⁰³ „Die Auswärtige Politik“ (Zeittafel). Adenauer: Erinnerungen Bd. 1, S. 446 ff.

¹⁰⁴ „10 Jahre Bundesrepublik Deutschland“, S. 270. Adenauer: Erinnerungen Bd. 1, S. 459 ff.

¹⁰⁵ Über die Verhandlungen berichtet aus eigenem Erleben Wilhelm G. Grewe: Rückblenden 1976–1951, Frankfurt/M. 1979, S. 130 ff. Über wichtige Einzelfragen informiert Grewe in seinem Buch Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit. Vgl. auch Wilhelm G. Grewe: Der Deutschland-Vertrag nach 20 Jahren, in: Blumenwitz a. a. O., Bd. 1, S. 698 ff.

sion der Bundesregierung einen Katalog von 39 Punkten, über die Vereinbarungen getroffen werden sollten. Die Liste ließ erkennen, daß die Drei Mächte auf ihre Besatzungsrechte nicht zu verzichten gedachten und in zahlreichen Angelegenheiten sich bestimmenden Einfluß oder wenigstens die Möglichkeit zu intervenieren erhalten wollten; das betraf z.B. die Überwachung der Einhaltung der im Grundgesetz niedergelegten Verfassung, die Entflechtung der deutschen Industrie und die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts. Außerdem erhoben die Alliierten sehr weitreichende Forderungen bezüglich der Besatzungskosten, der Stellung und Sicherheit ihrer in Deutschland stationierten Truppen und des Schutzes von Personen, die mit ihnen in den vergangenen Jahren zusammengearbeitet hatten. Am 10. Mai begannen auf dem Petersberg die vorbereitenden Beratungen der Sachverständigen, die sich allerdings im wesentlichen darin erschöpften, daß die alliierten Vertreter die Stellungnahme der Deutschen zu ihren einzelnen Forderungen und Vorschlägen einholten. Die „Deutsche Delegation zur Ablösung des Besatzungsstatuts“ wurde von Prof. Wilhelm Grewe geleitet und von einem „Instruktionsausschuß“ unter dem Vorsitz von Staatssekretär Hallstein kontrolliert und beraten.

Vom 10. bis 14. September 1951 tagten die drei westlichen Außenminister in Washington. Sie stellten in einer Erklärung¹⁰⁶ fest, daß der Eintritt der Bundesrepublik in die Europäische Verteidigungsgemeinschaft „auf der Grundlage der Gleichberechtigung“ ohne eine völlige Änderung der Beziehungen der Drei Mächte zur Bundesrepublik nicht möglich sei. Deshalb beauftragten sie ihre Hohen Kommissare, Verhandlungen mit der Bundesregierung aufzunehmen mit dem Ziel, gegenseitig annehmbare Abkommen zu schließen, die „die Wirkung haben, den Charakter der Beziehungen der Drei Mächte zur Bundesrepublik vollständig zu ändern“. Dieser Weisung gemäß legten die Hochkommissare am 24. September dem Bundeskanzler einen Vertragsentwurf vor¹⁰⁷. Er entsprach allerdings in entscheidenden Punkten nicht den deutschen Erwartungen, die wohl auf einer zu optimistischen Auslegung der von den Außenministern gebrauchten Formulierungen beruhten. Vor allem bestätigte sich, daß die Drei Mächte die oberste Gewalt in Deutschland zu behalten und nur deren Ausübung vertraglich teils einzuschränken, teils zu regeln gedachten. Insbesondere wollten sie zwar die Hohe Kommission abschaffen, dafür aber einen Botschafterausschuß mit Rechtsetzungsbefugnissen einrichten. Sie wollten ferner die Stationierung ihrer Truppen auf besatzungsrechtlicher Grundlage belassen und sich weitreichende Notstandsbefugnisse vorbehalten. Insgesamt hätte ein Vertrag nach dem alliierten Entwurf keinen wesentlichen Schritt über den unter dem Besatzungsstatut bereits gegebenen Zustand hinaus gebracht. Der Bundeskanzler bemerkte dazu, wenn die Bundesregierung unter solche Bestimmungen ihren Namen setzen würde, so würde sie damit das Mißtrauen, das gegen Deutschland bestehe, als berechtigt anerkennen¹⁰⁸.

¹⁰⁶ EA 19/1951, S. 4397 ff. „Der deutsche Verteidigungsbeitrag“ S. 43 f. *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 468 ff.

¹⁰⁷ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 474 ff. *Grewe*: Rückblenden S. 145 ff.

¹⁰⁸ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 476.

Ziel der Bundesregierung war eine eindeutige Beendigung des Besatzungszustandes und die vertragliche Regelung der gesamten Beziehungen nach den Grundsätzen der Gleichheit und Gegenseitigkeit. Folgende Punkte erachtete sie als besonders wichtig¹⁰⁹: Auch die Stationierung der alliierten Truppen sollte auf vertragliche Grundlage gestellt werden, und sie sollte nicht mehr irgendwelchen Besatzungszwecken, sondern ausschließlich „der gemeinsamen Verteidigung Europas und der freien Welt“ dienen; die Sicherheitsgarantie sollte vertraglich erneuert werden, weil sie so, wie sie im September 1950 einseitig gegeben worden war, auch einseitig gekündigt werden könnte; die Westmächte sollten sich verpflichten, die Bundesregierung bei allen Deutschland betreffenden Verhandlungen, Notenwechseln usw. mit der Sowjetunion zu konsultieren; die Anwendung des Vertrags sollte einer umfassenden Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen sein.

Der Grundsatz der Gegenseitigkeit gebietet allgemein beim Verfolgen des eigenen Interesses auch das der anderen Seite zu berücksichtigen, und zwar mindestens insoweit, als jenes von diesem abhängt. Im vorliegenden Fall mußte deshalb die Bundesregierung in Rechnung stellen, daß sie mit ihrer Forderung nach voller Souveränität und Gleichberechtigung den Alliierten zumutete, sich ihrer unter schweren Opfern errungenen Siegerrechte zu begeben und darauf zu verzichten, durch einseitige Maßnahmen selbst dafür zu sorgen, daß von Deutschland nicht noch einmal Gefahr für Frieden und Freiheit in Europa ausgehe. Solchen Verzicht konnte die Bundesrepublik nur erwarten, wenn sie aus eigenem Entschluß Bindungen einging und bestimmte Verpflichtungen übernahm, die ein Wiederaufleben der deutschen Gefahr ausschlossen und auch nicht mehr befürchten ließen. Sie mußte also ihre Souveränität als Gleichberechtigung im Bündnis begreifen¹¹⁰. Darüber hinaus standen dem Wunsch nach uneingeschränkter Souveränität die Tatsachen entgegen, daß die Bundesrepublik zur Wahrung ihrer Sicherheit sowie der Freiheit West-Berlins auf den politischen und militärischen Schutz der Alliierten angewiesen war, und daß sie ein dringendes Interesse daran hatte, die Drei Mächte in ihrer Mitverantwortung für die Wiedervereinigung zu halten. Daraus aber ergab sich die Notwendigkeit, die Souveränität der Bundesrepublik auf eine Weise wieder freizugeben, die nicht den Bruch derjenigen Vereinbarungen bedeutete, die die Drei Mächte früher mit der Sowjetunion über Deutschland getroffen hatten (vor allem der „Berliner Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands“ vom 5. Juni 1945); andernfalls hätten sie ihre Rechte auf Anwesenheit und Mitsprache selbst in Frage gestellt. Um vielmehr für Gesamtdeutschland unanfechtbar zuständig und handlungsfähig zu bleiben, mußten die Drei Mächte mit ein und demselben Akt, mit dem sie die Bundesrepublik grundsätzlich als souverän anerkannten, ihre Vorbehaltsrechte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin bestätigen. Wenn die Bundesrepublik in diese Souveränitätsbeschränkung einwilligte, so war das nicht ein Zugeständnis an die bisherigen Besatzungsmächte,

¹⁰⁹ *Ebenda*, S. 476 ff., 482 ff.

¹¹⁰ So Hermann Graml: Die Außenpolitik, in: Wolfgang Benz (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland. Geschichte in drei Bänden. Bd. 1, Frankfurt/M. 1983, S. 331 ff. (342).

sondern es geschah in Wahrnehmung des Interesses Gesamtdeutschlands. Insofern sich die Bundesrepublik nämlich als mit Gesamtdeutschland identisch verstand und dessen Wiederherstellung als Erfüllung des Sinnes ihrer eigenen staatlichen Existenz betrachtete, war für sie die eigene Souveränität ja nicht – wie das sonst für Staaten gilt – eine letztmaßgebliche Orientierung. Mithin wurde ihr Grundanspruch als Staat nicht beeinträchtigt, wenn sie eine Einschränkung ihrer Hoheitsrechte hinnahm, um eben dadurch den Grundanspruch des gesamtdeutschen Staates zu wahren und den Weg zu seiner Erfüllung offenzuhalten.

Ergebnis der Verhandlungen über die Ablösung des Besatzungsstatuts war der Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952, der anfangs als „Generalvertrag“, später als „Deutschlandvertrag“ bezeichnet wurde¹¹¹. In ihm wurden die Vorbehaltsrechte in der Form verankert, daß die Drei Mächte in Artikel 2 deren Fortbestehen einseitig feststellten, die Bundesrepublik dies aber nicht ausdrücklich bestätigte, sondern sich lediglich verpflichtete, diese Rechte nicht zu beeinträchtigen, sondern deren Ausübung zu erleichtern. Die Ausübung wiederum war durch Artikel 7 II politischen Richtlinien unterworfen. Dort ist bestimmt, daß die Alliierten mit der Bundesrepublik zusammenwirken werden, „um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung ähnlich wie die Bundesrepublik besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist“. Nur soweit es diesem Ziel diene, war demnach die Wahrnehmung der Vorbehaltsrechte legitimiert, und die Drei Mächte hatten sich mit einer so genau umrissenen Zielsetzung auf eine bestimmte, und zwar auf die von der Bundesrepublik gewünschte Deutschlandpolitik vertraglich verpflichtet.

Soweit die Wiederfreigabe der Souveränität der Bundesrepublik zur Voraussetzung hatte, daß sie freiwillig Bindungen einging, die dem Sicherheitsbedürfnis der anderen Staaten vor Deutschland Rechnung trugen, erhob sich die Frage, ob die im Vertrag zugestandenen Rechte und die darin festgelegten Verpflichtungen auch für ein wiedervereinigtes Deutschland Geltung haben würden. Einerseits war begreiflich, daß die Bundesrepublik die Fortgeltung der Rechte und die Drei Mächte das Fortbestehen der Bindungen wünschten, andererseits fragten sich die Deutschen, ob es rechtlich möglich und politisch ratsam sei, vertraglichen Bindungen eines zukünftigen gesamtdeutschen Staates zuzustimmen. Diese Probleme bestimmten die Auseinandersetzungen über den als „Bindungsklausel“ bezeichneten Absatz III des Artikels 7. Am Anfang hatte der Wunsch der Bundesregierung gestanden, vertraglich zugesichert zu bekommen, „daß dem wiedervereinigten Deutschland keinesfalls ein geringeres Maß an Befugnissen zustehen soll, als durch diesen Vertrag der Bundesrepublik eingeräumt wird“. Damit sollte im Falle der Wiedervereinigung ein Wiederaufleben der Vier Mächte-Kontrolle über Deutschland ausgeschlossen werden. Als Gegenleistung forderte dann die alliierte Seite, „daß ein wiedervereinigtes Deutschland durch die von der Bundesrepublik abgeschlossenen Verträge und Abkommen gebunden sein

¹¹¹ Der Vertragstext in der Fassung von 1952 ist abgedruckt in „Die Auswärtige Politik“, S. 208 ff.

soll“. Im Laufe des November 1951 bemühten sich beide Seiten um einen Kompromiß, der schließlich in der Vereinbarung gefunden wurde, daß die Drei Mächte die der Bundesrepublik zustehenden Rechte einem wiedervereinigten Deutschland zubilligen würden, wenn dieses die aus den Verträgen entstandenen Verpflichtungen der Bundesrepublik übernehme. Die dafür im Vertrag verwendeten Formulierungen bargen allerdings so unterschiedliche und in ihren Folgewirkungen kaum abzuschätzende Auslegungsmöglichkeiten, daß der französische Ministerpräsident Mendès-France später bemerkte, drei französische Außenminister hätten sich dabei jeder etwas Verschiedenes gedacht und er selbst sei dankbar, wenn er der Notwendigkeit enthoben sei, sich selbst darüber eine Meinung zu bilden¹¹². In der endgültigen Fassung des Deutschlandvertrags vom 23. Oktober 1954¹¹³ wurde der Absatz III ersatzlos gestrichen mit der Begründung, daß er nichts enthalte, was sich nicht sowieso aus dem Vertrag als Ganzem ergebe. Und was die Frage der Bindung Gesamtdeutschlands betreffe, so hänge die Antwort von dessen völkerrechtlichem Verhältnis zur Bundesrepublik ab. Sollte das wiedervereinigte Deutschland mit ihr völkerrechtlich identisch sein, so wäre es auch an deren vertragliche Verpflichtungen gebunden, sollte keine völkerrechtliche Identität vorliegen, könne es auch keine solche Bindung geben¹¹⁴.

¹¹² Grewe: Nachkriegszeit, S. 81, 190.

¹¹³ „Die Auswärtige Politik“, S. 262 ff.

¹¹⁴ Über die Entstehung der Bindungsklausel berichtet Wilhelm G. Grewe (Rückblenden, S. 322): Für den Fall, daß Gesamtdeutschland die Verpflichtungen aus dem EVG- und dem Deutschland-Vertrag nicht übernehme, sollte ein Wiederaufleben der Viermächte-Kontrolle ausgeschlossen werden. Deshalb entwarf der die Vertragsverhandlungen leitende Beratende Ausschuß des Bundeskanzlers am 1. November 1951 folgende Klausel: „Die vertragschließenden Mächte sind sich darüber einig, daß dem wiedervereinigten Deutschland keinesfalls ein geringeres Maß an Befugnissen zustehen soll, als durch diesen Vertrag der Bundesrepublik eingeräumt wird.“ Als Grewe diesen Vorschlag dem Rechtsberater der amerikanischen Hohen Kommission Robert R. Bowie vorlegte, habe dieser den Spieß umgedreht und sich bereit erklärt, die Rechte aus dem Deutschland-Vertrag dann auf ein wiedervereinigtes Deutschland zu erstrecken, wenn dieses auch die Pflichten aus den Verträgen übernehme (Alliierten Entwurf vom 3. November: „Sie stimmen darin überein, daß ein wiedervereinigtes Deutschland durch die von der Bundesrepublik abgeschlossenen Verträge und Abkommen gebunden sein soll und dieselben Rechte und Vorteile genießen soll, die der Bundesrepublik nach diesen Verträgen zustehen“). Man einigte sich dann auf folgenden Text, der in der von den vier Außenministern am 22. November 1951 gebilligten Fassung des „Generalvertrags“ enthalten war (zit. bei Grewe: Nachkriegszeit, S. 57 und S. 327): „Die Bundesrepublik und die Drei Mächte sind darin einig, daß ein wiedervereinigtes Deutschland durch die Verpflichtungen der Bundesrepublik nach diesem Vertrag, den Zusatzverträgen und den Verträgen über die Bildung einer integrierten europäischen Gemeinschaft – in einer gemäß ihren Bestimmungen oder durch Vereinbarung der beteiligten Parteien angepaßten Fassung – gebunden sein wird, und daß dem wiedervereinigten Deutschland in gleicher Weise die Rechte der Bundesrepublik aus diesen Vereinbarungen zustehen werden.“ Die in dieser Bestimmung enthaltene automatische Bindung Gesamtdeutschlands sei – berichtet Grewe weiter – auch im Kabinett auf heftige Kritik und Widerstand gestoßen, zu deren Wortführer sich Herr v. Brentano als Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion gemacht habe. Deshalb habe Adenauer Brentano zum amerikanischen Außenminister geschickt, damit er dort eine ihm annehmbar erscheinende Formulierung erwirke. Die habe Dean Achesons Rechtsberater Philipp Jessup mit folgendem Text geliefert, der dann in den am 26. Mai 1952 unterzeichneten Vertrag aufgenommen wurde (Grewe: Nachkriegszeit, S. 185): „Im Falle der Wiedervereinigung

Am 22. November 1951 billigten die Außenminister der Drei Mächte und Adenauer in seiner Eigenschaft als Außenminister der Bundesrepublik auf einer Konferenz in Paris den Text des „General-“ oder Dachvertrags¹¹⁵. Sie kamen außerdem überein, daß dieser Vertrag und der EVG-Vertrag nur gleichzeitig in Kraft treten könnten, und daß zusammen mit dem Generalvertrag auch die Zusatzverträge ratifiziert werden mußten. An diesen Zusatzverträgen wurde in den folgenden Monaten gearbeitet; es handelte sich um einen Truppenvertrag, einen Finanzvertrag, einen Überleitungsvertrag sowie eine Reihe völkerrechtsgültiger Briefwechsel¹¹⁶. Der Truppenvertrag legte fest, unter welchen Bedingungen im einzelnen die Drei Mächte ihr Recht zur Stationierung von Truppen im Bundesgebiet ausüben konnten. Er war nötig geworden, weil die Bundesrepublik nicht Mitglied der NATO, die USA und Großbritannien nicht Mitglieder der EVG waren, folglich weder das Truppenstatut der NATO, noch das der EVG anwendbar sein würde. Die Briefwechsel enthielten Vereinbarungen, die entweder von zweitrangiger Bedeutung waren oder für die einer der Vertragspartner nicht zuständig war oder die im Vertrag wie von den Drei Mächten einseitig verfügte Auflagen gewirkt hätten oder der Interpretation und Ausführung von Vertragsbestimmungen dienten. Dazu gehörten z. B. Vereinbarungen über die Fortgeltung von Verträgen, die die Besatzungsbehörden mit dritten Staaten in deutschen Angelegenheiten geschlossen hatten; Vereinbarungen über Kartellpolitik, Wiedergutmachung, Besatzungsschäden, Funkdienste, steuerliche Behandlung der alliierten Streitkräfte und ihrer Mitglieder usw. Alle Vertragstexte fielen sehr umständlich aus, weil die deutsche Seite zum Schutz ihrer Interessen bemüht war, die dehnbaren Generalklauseln der von den Alliierten vorgelegten Entwürfe durch genau umgrenzte Bestimmungen und kasuistische Beschränkungen zu ersetzen. Die gesamte Verhandlungsarbeit mußte bis zum Frühjahr 1952 geleistet sein, wenn der amerikanische Kongreß die Verträge noch ratifizieren sollte, ehe er im Juli für ein halbes Jahr in die Ferien ging. Am 26. Mai 1952 wurde der Deutschlandvertrag samt Zusatzverträgen in Bonn und am nächsten Tag der EVG-Vertrag in Paris von den vier Außenministern unterzeichnet¹¹⁷.

Der amerikanische Senat stimmte am 1. Juli, das britische Unterhaus am 1. August

Deutschlands – vorbehaltlich einer zu vereinbarenden Anpassung – werden die Drei Mächte die Rechte, welche der Bundesrepublik auf Grund dieses Vertrages und der Zusatzverträge zustehen, auf ein wiedervereinigtes Deutschland erstrecken und werden ihrerseits darin einwilligen, daß die Rechte auf Grund der Verträge über die Bildung einer integrierten europäischen Gemeinschaft in gleicher Weise erstreckt werden, wenn ein wiedervereinigtes Deutschland die Verpflichtungen der Bundesrepublik gegenüber den Drei Mächten oder einer von ihnen auf Grund der genannten Verträge übernimmt.“

¹¹⁵ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 513 ff. Das Kommuniqué ist abgedruckt in „Der deutsche Verteidigungsbeitrag“, S. 44 ff.

¹¹⁶ Sämtliche Dokumente des umfangreichen Vertragswerkes bei Dietrich *Rauschning* (Hrsg.): Die Gesamtverfassung Deutschlands. Nationale und internationale Texte zur Rechtslage Deutschlands, Frankfurt/M., Berlin 1962, S. 133 ff.

¹¹⁷ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 1, S. 530 ff.

1952 dem Deutschlandvertrag zu¹¹⁸; der Deutsche Bundestag ratifizierte ihn und den EVG-Vertrag, nach heftigen Auseinandersetzungen auch in der Öffentlichkeit, am 19. März 1953¹¹⁹. In Frankreich dagegen bestand zunehmend Gefahr, daß die Nationalversammlung den EVG-Vertrag ablehnen werde¹²⁰; ihr Außenpolitischer Ausschuß verwarf ihn am 9. Juni 1954. Das Interesse der Franzosen an integrierten europäischen Streitkräften hatte erheblich abgenommen, seit es gegen ihre Absichten den anderen beteiligten Staaten gelungen war, die tatsächliche Gleichstellung Deutschlands zu erreichen; außerdem scheuten sie, als es ernst wurde, davor zurück, militärische Hoheitsbefugnisse an supranationale Kommandobehörden abzutreten¹²¹. In der immer kritischer werdenden Situation verlangte Pierre Mendès-France, seit 17. Juni 1954 französischer Ministerpräsident, von den fünf anderen beteiligten Staaten eine Reihe von Änderungen des Vertrags bzw. verändernde Interpretationen einzelner Bestimmungen¹²². So sollte z. B. anstelle einer Gültigkeit von 50 Jahren der Vertrag schon nach 20 Jahren sowie im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands kündbar sein; der Ministerrat sollte für eine Übergangszeit von acht Jahren nur einstimmig beschließen können, jedes Land also ein Veto-Recht haben; die militärische Integration sollte auf die in Deutschland stationierten Truppen beschränkt sein. Die sechs Außenminister berieten die französischen Anträge vom 19. bis 22. August in Brüssel¹²³, doch konnte sich Mendès-France (der genau wie Adenauer das Amt des Außenministers zusätzlich zu dem des Regierungschefs innehatte) nicht durchsetzen. Denn hätte man die Anträge angenommen, so hätte man, wie Adenauer bemerkte, das ganze Gewand der Verteidigungsgemeinschaft wieder aufgetrennt, und es wäre, zumindest in Deutschland, ein erneutes Ratifikationsverfahren erforderlich geworden. Die Bundesrepublik, Italien und die Benelux-Länder waren sich einig, daß nichts beschlossen werden dürfe, was eine neue Ratifizierung nötig mache, was einen Teilnehmerstaat diskriminiere, was die supranationalen Organe beschränke und was die militärische Schlagkraft mindere¹²⁴. Da die Außenminister von Italien und Benelux sehr energisch für die Gleichberechtigung der Bundesrepublik eintraten, konnte der Bundeskanzler sich so zurückhalten, daß scharfe deutsch-französische Auseinandersetzungen vermieden wurden¹²⁵.

¹¹⁸ „10 Jahre Bundesrepublik Deutschland“ (Zeittafel).

¹¹⁹ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 2, S. 194.

¹²⁰ Zum Folgenden siehe auch Paul Noack: Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954, Düsseldorf 1977. Eine Übersicht über die „Agonie der EVG“ findet sich in: EA 17/1954, S. 6869 ff.; 23/1954, S. 7115 ff. und 7231 ff.

¹²¹ Im Hinblick auf die Vermutung, daß Mendès-France gegen die Zusage, die EVG scheitern zu lassen, eine für Frankreich erträgliche Beendigung des Indochinakrieges eingehandelt habe, fragt man sich allerdings, welches Interesse die Sowjetunion an einem Scheitern der EVG gehabt haben soll, wenn dies mit Sicherheit den Beitritt Deutschlands zur NATO zur Folge haben würde.

¹²² *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 2, S. 270 ff. Sir Anthony Eden: *Memoiren 1945–1957*, Köln 1960, S. 176 ff. *Grew*: Rückblenden, S. 193 f.

¹²³ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 2, S. 280 ff.

¹²⁴ Ebenda, S. 282.

¹²⁵ Ebenda.

Am 30. August stimmte die Nationalversammlung dem Antrag des gaullistischen Abgeordneten Aumeran, die Debatte über den EVG-Vertrag abzubrechen – und damit ihn abzulehnen – mit 319 gegen 264 Stimmen bei 12 Enthaltungen zu. Als dieses Ergebnis bekanntgegeben wurde, sangen die gaullistischen und kommunistischen Abgeordneten die Marseillaise¹²⁶. Mit dem Scheitern der Verteidigungsgemeinschaft war auch der im Juncetim damit verbundene Deutschland-Vertrag gefährdet. Um einen Ausweg aus der verfahrenen Situation zu finden, schlug der britische Außenminister Anthony Eden vor, so schnell wie möglich eine Konferenz der betroffenen Staaten einzuberufen, die die Frage prüfen sollte, „wie die volle Assoziierung der Bundesrepublik Deutschland mit dem Westen sowie der deutsche Verteidigungsbeitrag gewährleistet werden könnten“¹²⁷. Diese „Neun-Mächte-Konferenz“ fand vom 28. September bis 3. Oktober 1954 in London statt¹²⁸. Außer den sechs „EVG-Staaten“ nahmen daran Großbritannien, die USA und Kanada teil. Soweit die Beratungen NATO-Fragen betrafen, wurden die Botschafter der auf der Konferenz nicht vertretenen NATO-Staaten laufend informiert und konsultiert.

Ziel der Verhandlungen war, Deutschland in die NATO aufzunehmen und zusätzlich eine neue Form für diejenigen Elemente und Regelungen der EVG zu finden, die als unerlässliche Bedingungen eines deutschen Verteidigungsbeitrags galten, im Rahmen der NATO aber nicht zu verwirklichen waren. Um den Weg zum Beitritt Deutschlands zur NATO freizumachen und um insbesondere den Widerstand Frankreichs dagegen zu überwinden, wurden im Verlauf der Konferenz folgende Erklärungen abgegeben: Dulles sicherte zu, daß die Vereinigten Staaten weiterhin in Europa so viele Streitkräfte belassen würden, wie erforderlich seien, um einen fairen Beitrag zu dem zu leisten, was für die gemeinsame Verteidigung des nordatlantischen Gebiets benötigt werde. Eden gab die Zusicherung, daß Großbritannien auf dem europäischen Festland weiterhin vier Divisionen (die sog. Rheinarmee) sowie die taktische Luftwaffe unterhalten und beide nicht gegen den Wunsch der Mehrheit der bisherigen EVG-Staaten zurückziehen werde. Adenauer schließlich erklärte, daß die Bundesrepublik Deutschland ihre Politik in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen halten werde: „Insbesondere verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen und alle zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten gegebenenfalls entstehenden Streitfragen mit friedlichen Mitteln zu lösen.“

Eine neue Form, die als unentbehrlich geltenden Einrichtungen und Bestimmungen der gescheiterten EVG einzuführen, fand man in der Umwandlung des Brüsseler

¹²⁶ Ebenda, S. 289 ff. Noack a. a. O., S. 82 f.

¹²⁷ Hierzu siehe auch Thilo Vogelsang: Großbritanniens Politik zwischen Mendès-France und Adenauer im August/September 1954, in: *Blumenwitz*: a. a. O., Bd. 2, S. 37 ff.

¹²⁸ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 2, S. 328 ff. *Eden*: a. a. O., S. 176 ff. *Grew*: Rückblenden, S. 195 ff. Auszüge aus der Schlußakte der Konferenz sind abgedruckt in „Die Auswärtige Politik“ S. 256 ff. Vollständiger Text in EA 20/1954, S. 6978 ff.

Paktes in die „Westeuropäische Union“ (WEU)¹²⁹. Der Brüsseler Pakt seinerseits ging zurück auf den britisch-französischen Bündnisvertrag vom 4. März 1947. Dieser Dünkirchner Vertrag war geschlossen worden, um nach dem wirtschaftlichen Zusammenschluß der britischen und amerikanischen Besatzungszone Frankreichs Sicherheitsbedürfnis entgegenzukommen. Die beiden vertragschließenden Mächte hatten sich damals verpflichtet, alles zu tun, daß Deutschland nicht wieder eine Gefahr für den Frieden werden könne, und einander unverzüglich militärischen Beistand zu leisten, falls eine von ihnen doch wieder in Feindseligkeiten mit Deutschland verwickelt würde. In den Brüsseler Pakt wurde dieser britisch-französische Vertrag unter Beteiligung der Benelux-Staaten am 17. März 1948 umgewandelt. Er war jetzt nicht mehr ausschließlich gegen Deutschland, vielmehr in erster Linie gegen einen möglichen bewaffneten Angriff der Sowjetunion gerichtet. Nunmehr, auf der Londoner Neun-Mächte-Konferenz, gestaltete man den Pakt zur „Westeuropäischen Union“ aus und forderte Deutschland und Italien auf, beizutreten. Diese neuerliche Umwandlung erfolgte durch ein „Protokoll zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrages“, in dem u. a. bestimmt wurde, daß in der Präambel dieses Vertrages die Worte „alle Maßnahmen zu treffen, die im Fall der Wiederaufnahme einer deutschen Angriffspolitik als notwendig erachtet werden“ zu ersetzen seien durch „die Einheit Europas zu fördern und seiner fortschreitenden Integrierung Antrieb zu geben“. Die wichtigste Funktion der WEU war, daß sie – anders als die NATO – die Möglichkeit der Rüstungskontrolle bot. Während die NATO die untere Grenze festsetzte, die der Rüstungsaufwand ihrer einzelnen Mitglieder nicht unterschreiten sollte, würde die WEU Obergrenzen bestimmen. Vor allem aber sollte sie Deutschland auf eine nicht-diskriminierende Weise einer Beschränkung der Rüstungsproduktion unterwerfen. In diesem Punkt gerieten die Verhandlungen der Neun Mächte allerdings in Schwierigkeiten. Um eine Ungleichbehandlung Deutschlands formal zu vermeiden, wollten sie die Herstellung bestimmter Waffen in „strategisch gefährdeten Gebieten“ untersagen, eine sachlich begründete Bestimmung, die gewissermaßen nur zufällig für die ganze Bundesrepublik zugetroffen hätte. Als die Franzosen diese Lösung ablehnten, überwand Adenauer die kritische Situation, indem er erklärte, daß die Bundesrepublik freiwillig darauf verzichte, atomare, chemische und biologische Waffen sowie Geschütze und Kriegsschiffe, die eine bestimmte Reichweite bzw. Größe überschreiten würden, herzustellen. Adenauer berichtet in seinen Erinnerungen¹³⁰, nachdem er das erklärt habe, habe Dulles zu ihm laut, daß es alle im Saale hören konnten, gesagt: „Herr Bundeskanzler . . . Sie haben diese Erklärung doch so gemeint, daß sie – wie alle völkerrechtlichen Erklärungen und Verpflichtungen – nur *rebus sic stantibus* gilt.“ Worauf Adenauer – ebenfalls laut – antwortete: „Sie haben meine Erklärung richtig interpretiert.“ Weitere wichtige Ergänzungen des NATO-Bündnisses bestanden darin, daß die WEU eine Vertragsdauer von 50 statt nur 20 Jahren vorsah und im Falle eines Angriffs auf eines ihrer Mitglieder alle anderen *automatisch* zum Beistand verpflichtete.

¹²⁹ Vertrags-Ploetz Teil II Bd. 4 (2. Aufl. 1959), S. 297 ff., 327 ff., 473 ff. Grewe: Nachkriegszeit S. 63 ff.

¹³⁰ Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 347.

In den Wochen nach der Londoner Konferenz wurden nicht nur der WEU-Vertrag nach den von den Neun Mächten beschlossenen Grundlinien in den Einzelheiten ausgearbeitet, sondern auch ein deutsch-französisches Abkommen über das Saargebiet vorbereitet sowie Abänderungen des Deutschlandvertrags beraten. Von einer Regelung der Saarfrage hatten die französische Regierung und Nationalversammlung ihre Zustimmung zur Schaffung der WEU und zur Aufnahme Deutschlands in die NATO abhängig gemacht¹³¹. Vorgesehen war, der Saar bis zu einem Friedensvertrag ein europäisches Statut im Rahmen der WEU zu geben, das durch eine Volksabstimmung von der saarländischen Bevölkerung gebilligt werden sollte. Adenauer hatte sich mit dieser Lösung einverstanden erklärt, weil sie letztlich von einer freien demokratischen Entscheidung der Betroffenen abhängig gemacht wurde. Außerdem rechnete er damit, daß bei der Abstimmung im Bundestag mancher Abgeordnete seine Bedenken gegen eine eventuelle Europäisierung der Saar zurückstellen werde, um die im Juncim damit verbundene Wiederfreigabe der Souveränität der Bundesrepublik und deren Beitritt zur NATO nicht zu gefährden.

Erhebliche Abänderungen des Deutschlandvertrags hatte die Bundesregierung bereits in den Wochen zwischen der Ablehnung der EVG durch Frankreich und der Londoner Konferenz mit der Begründung gefordert, daß sich seit der Unterzeichnung im Mai 1952 die Beziehungen Deutschlands zu den Drei Mächten in einem Maße normalisiert hätten, daß eine ganze Reihe damals noch verständlicher Vorbehalte und Auflagen inzwischen offenkundig überholt und überflüssig geworden seien. Wenn es dann in der Tat keine besonderen Schwierigkeiten bereite, die gewünschten Korrekturen durchzusetzen, so lag das sicher auch daran, daß den nun schon über vier Jahre an den Verhandlungen beteiligten Politikern, Diplomaten und Beamten der drei Besatzungsmächte die Praxis der Gleichstellung und Gleichbehandlung ihrer deutschen Kollegen und damit auch der Bundesrepublik zur Selbstverständlichkeit geworden war¹³². Folgende Änderungen des Vertrages waren besonders wichtig bzw. charakteristisch¹³³: Während sich in der Fassung von 1952 noch einerseits die Drei Mächte gemeinsam und andererseits die Bundesrepublik als zwei Vertragsparteien gegenübergestanden hatten, bildeten jetzt die USA, Großbritannien und Frankreich je für sich mit der Bundesrepublik den Kreis von vier Vertragspartnern. Dementsprechend war auch nicht mehr ein institutionalisierter Botschafterrat der Drei Mächte vorgesehen. Während in der Fassung von 1952 die Verwendung des Begriffs „Souveränität“ ausdrücklich vermieden und stattdessen der Bundesrepublik nur die „volle Macht über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“ zuerkannt war, erhielt sie jetzt „die volle Macht eines souveränen Staates“. Während sich die Drei Mächte 1952 noch so umfassende Notstandsbefugnisse vorbehalten hatten, daß sie nach eigenem Ermessen praktisch den Besatzungszustand hätten wiederherstellen können, hatten sie jetzt nur noch eingeschränkte Notstandsbefugnisse für eine Übergangszeit, bis die

¹³¹ Ebenda, S. 364 ff.

¹³² Grewe: Rückblenden, S. 202 f.

¹³³ Grewe: Nachkriegszeit, S. 67 ff., 185 ff.

Bundesrepublik eigene Notstandsgesetze beschließen würde. Während 1952 die Stationierung der alliierten Truppen im Bundesgebiet noch auf den alten Vorbehaltsrechten beruhte, wurde sie jetzt durch einen „Aufenthaltsvertrag“ neu begründet. Die entsprechenden Bestimmungen des Artikels 4 II waren allerdings so formuliert, daß sie nicht die Rechte und Verantwortlichkeiten für Deutschland als Ganzes und Berlin beeinträchtigten, deren die drei Westmächte weiterhin bedurften, um ihre Anwesenheit und Mitsprache gegenüber der Sowjetunion zu begründen. Schließlich entfiel die umstrittene Bindungsklausel, indem Artikel 7 III ersatzlos gestrichen wurde.

In Anbetracht solcher gewichtigen Änderungen zugunsten Deutschlands muß es nachträglich als glückliche Fügung angesehen werden, daß der Vertrag nicht bald nach seiner Unterzeichnung am 26. Mai 1952, sondern erst so viel später in Kraft trat. Denn andernfalls hätten die ursprünglichen Bestimmungen, obgleich sie sich so schnell als überholt erwiesen, völkerrechtliche Gültigkeit erlangt; sie wären dann nicht so leicht revidierbar gewesen, sondern hätten die Bundesrepublik vielleicht noch Jahrzehnte belastet und die Beziehungen zu ihren Verbündeten komplizierter gemacht. Aus entsprechenden Gründen besteht nachträglich auch kein Anlaß, das Scheitern des EVG-Vertrags zu bedauern. Zwar konnte dadurch ein mit großen Hoffnungen besetzter Schritt in Richtung auf die Vereinigung Europas nicht getan werden. Aber abgesehen davon, daß nach den seither mit der Europäischen Gemeinschaft gemachten Erfahrungen Zweifel angebracht sind, ob das Experiment einer integrierten europäischen Armee geglückt wäre, steht zweifelsfrei fest, daß der Beitritt Deutschlands zur NATO, auf den die Bundesregierung übrigens auch in der Zeit der EVG-Verhandlungen nie ausdrücklich verzichtet hatte¹³⁴, die bessere Lösung war. Die Gleichstellung der deutschen Streitkräfte war damit von Anfang an so völlig selbstverständlich, wie sie es unter den Kompromissen der EVG-Bestimmungen nicht gewesen wäre. Zudem braucht die atlantische Verteidigung nicht das Nebeneinander von zwei Militärorganisationen zu bewältigen, da die der WEU anders als es bei der EVG der Fall gewesen war, nur ergänzende und praktisch nebensächliche Bedeutung besitzt¹³⁵.

Vom 19. bis 23. Oktober 1954 fanden in Paris vier miteinander verbundene Konferenzen statt, die zum Abschluß brachten, was durch die Londoner Konferenz im Grundsatz entschieden worden war. Die Drei Mächte und die Bundesrepublik beschlossen den Deutschlandvertrag bzw. das gesamte Vertragswerk zur Beendigung des Besatzungsregimes; sieben der Neun Mächte vollzogen die Umwandlung des Brüsseler Paktes in die westeuropäische Union und luden Italien und Deutschland zum Beitritt

¹³⁴ Besonderes Aufsehen erregte, daß Hallstein auf der vierten Ministerkonferenz zur Beratung des EVG-Vertrags am 27. Januar 1952 Deutschlands Beitritt zum Atlantikpakt forderte (*Henle* a. a. O., S. 586). Das geschah zwei Tage, nachdem die Franzosen den französischen Hohen Kommissar im Saargebiet, Gilbert Grandval, zum Botschafter ernannt hatten.

¹³⁵ Man muß wohl sogar sagen, daß die NATO Frankreich mehr Sicherheit vor Deutschland bot, als es die EVG getan hätte, denn hier waren die USA und England unmittelbar im Bündnis präsent und Deutschlands Gewicht geringer als unter den „europäischen Sechs“. Darauf weist auch Eden hin (a. a. O., S. 60).

ein; die NATO-Staaten nahmen Deutschland in ihr Bündnis auf; Deutschland und Frankreich schlossen das Abkommen über die Saar. Alle diese „Pariser Verträge“ wurden am 23. Oktober 1954 unterzeichnet und traten am 5. Mai 1955 in Kraft.

6. Wiedergutmachung und Schuldenregelung

Mit einer Note an die vier Besatzungsmächte vom 12. März 1951¹³⁶ forderte die israelische Regierung, daß Deutschland dem Staat Israel 1,5 Milliarden Dollar Entschädigung zahle. Eine Milliarde solle die Bundesrepublik, eine halbe Milliarde die DDR aufbringen. Und ehe die Bundesrepublik die Verpflichtung nicht erfüllt habe, dürfe ihr nicht die volle Souveränität und Gleichberechtigung gewährt werden. Als Begründung ihrer Forderung nannten die Israelis Ersatz für die Kosten der Eingliederung von 500 000 nach Palästina geflüchteter Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung. Sie umgingen damit die Schwierigkeit, daß der Staat Israel zur Zeit der nationalsozialistischen Massenmorde an den Juden noch nicht bestanden hatte und deshalb nach den Grundsätzen des Völkerrechts dafür keine Wiedergutmachungsansprüche geltend machen konnte¹³⁷. Die Sowjetunion hat die Note nie beantwortet und die DDR hat keine Wiedergutmachung an Israel gezahlt. Die Westmächte antworteten am 5. Juli 1951¹³⁸. Sie erklärten, weder eingreifen noch vermitteln zu können und empfahlen der israelischen Regierung, sich direkt an die Bundesregierung zu wenden. Einer der Gründe für diesen für Israel enttäuschenden Bescheid war, daß die Alliierten, insbesondere Amerika zwar großen Wert darauf legten, daß Deutschland individuelle Wiedergutmachung leiste¹³⁹, dagegen globale Entschädigung an einen Staat, weil sie den Charakter von Reparationen hatten, nicht guthießen. Auf deutscher Seite jedoch bestand dafür Bereitschaft. Deshalb ergriff Bundeskanzler Adenauer die Initiative. Er gab am 27. September 1951 im Bundestag eine Regierungserklärung zur Haltung der Bundesrepublik gegenüber den Juden ab und verkündete¹⁴⁰:

¹³⁶ Text bei Rolf Vogel (Hrsg.): *Deutschlands Weg nach Israel*, Stuttgart 1967, S. 29 ff. Auszugsweise in *Adenauer: Erinnerungen* Bd. 2, S. 134 f. Adenauer widmet den Verhandlungen mit Israel ein ganzes Kapitel. Wichtig sind ferner: Franz Böhm: *Das deutsch-israelische Abkommen 1952*, in: *Blumenwitz* a. a. O., Bd. 1, S. 437 ff., Hermann J. Abs: *Die Wiederherstellung des deutschen Kredits*, in: *Schwarz*: *Kredit*, S. 12 ff. Nahum Goldmann: *Staatsmann ohne Staat*, Köln 1970, S. 307–369. Nana Sagi: *Wiedergutmachung für Israel. Die deutschen Zahlungen und Leistungen*, Stuttgart 1981.

¹³⁷ Mit einer Note an die vier Besatzungsmächte hatte am 20. September 1945 schon einmal die Jewish Agency, die Vorläuferorganisation des Staates Israel, Wiedergutmachungsansprüche geltend gemacht. Damals wurden „Reparationen“ gefordert und mit dem „gegen das jüdische Volk geführten Vernichtungskrieg“ begründet (Böhm a. a. O., S. 438 f.).

¹³⁸ Hierzu und zum Folgenden siehe die in Anm. 136 genannten Beiträge.

¹³⁹ Ausführliche Regelungen der individuellen Wiedergutmachung enthält der in Ergänzung zum Deutschlandvertrag abgeschlossene sog. Überleitungsvertrag vom 26. Mai 1952 (abgedruckt bei *Rauschning*, a. a. O., S. 146 ff. (155 ff.).

¹⁴⁰ „Die Auswärtige Politik“, S. 179 ff.

„Die Bundesregierung ist bereit, gemeinsam mit Vertretern des Judentums und des Staates Israel, der so viele heimatlose jüdische Flüchtlinge aufgenommen hat, eine Lösung des materiellen Wiedergutmachungsproblems herbeizuführen, um damit den Weg zu seelischer Bereinigung unendlichen Leides zu erleichtern.“ Die Worte „Vertreter des Judentums“ bezogen sich auf die jüdischen Organisationen, die im Jewish World Congress repräsentiert waren und sich im Herbst 1951 zur „Conference on Jewish Material Claims against Germany“ zusammenschlossen¹⁴¹.

Die israelische Regierung konnte auf das Angebot des Bundeskanzlers nicht eingehen, weil mit den Deutschen auch nur zu verhandeln, in der Öffentlichkeit Israels als unerträgliche Zumutung empfunden wurde. Um diese Hemmung zu überwinden, schaltete sich Nahum Goldmann, der Präsident des World Jewish Congress und Vorsitzender der Claims Conference als Vermittler ein. Er regte ein Gespräch mit dem Bundeskanzler unter vier Augen an, das am 6. Dezember 1951 im Londoner Clarendon-Hotel stattfand. Ergebnis dieser Unterredung war ein Brief, den der Bundeskanzler noch am gleichen Tage an Goldmann richtete¹⁴². Er bat ihn, der israelischen Regierung sowie der Claims Conference Kenntnis zu geben, daß die Bundesregierung den Zeitpunkt für gekommen erachte, in dem man mit Verhandlungen beginnen solle. Sie sei bereit, die Ansprüche, die die israelische Regierung in der Note vom 12. März gestellt habe, zur Grundlage der Besprechungen zu machen. Daraufhin ermächtigte die Knesset, das israelische Parlament, die israelische Regierung mit knapper Mehrheit, in Verhandlungen mit der Bundesregierung einzutreten. Adenauer bemerkt in seinen Erinnerungen, daß es Aufgabe dieser Verhandlungen gewesen sei, moralische Ansprüche in geltendes Völkerrecht umzuwandeln¹⁴³.

Die Außenminister der Drei Mächte hatten auf ihrer New Yorker Konferenz im September 1950 eine ganze Reihe Beschlüsse gefaßt, die dem Abbau des Besatzungszustandes und der gleichberechtigten Einbeziehung Deutschlands in die Gemeinschaft der westlichen Staaten dienten¹⁴⁴. Als Voraussetzung dafür hatten sie u. a. gefordert, daß die Bundesrepublik die Auslandsschulden des Deutschen Reiches aus der Vorkriegszeit übernehme sowie die Schuldverpflichtungen anerkenne, die aus der von den Alliierten seit Kriegsende geleisteten Wirtschaftshilfe entstanden waren. Diese Forderung wurde bestätigt, genau bestimmt und erläutert in einem Brief der Alliierten Hohen Kommission an den Bundeskanzler vom 23. Oktober 1950¹⁴⁵. Darin wurde gesagt, daß die Schuldenregelung geeignet sei, „Deutschlands Kredit wiederherzustellen“ und seine Beziehungen zu anderen Ländern zu normalisieren. Dies war in der Tat der entscheidende Grund, warum die Bundesregierung die Tilgung der Schulden des Reiches als auch im deutschen Interesse gelegen betrachtete. Deutschland war darauf angewiesen, seinen Export zu steigern, das aber setzte voraus, daß es sich als

¹⁴¹ Böhm a. a. O., S. 447.

¹⁴² Text bei Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 138 f.

¹⁴³ Ebenda, S. 136.

¹⁴⁴ Siehe oben, S. 37.

¹⁴⁵ Abgedruckt bei Schwarz: Kredit, S. 97 ff.

vertrauenswürdiger Handelspartner erwies. Außerdem bot das Eintreten für die Schulden des Reiches Gelegenheit, den Anspruch der Bundesrepublik, mit diesem identisch zu sein, zu untermauern. Sie legte deshalb auch Wert auf die Unterscheidung, daß sie die Verpflichtungen des Reiches nicht wie von einem anderen Rechtssubjekt „übernehme“, sondern daß sie dafür wie für selbst gemachte Schulden „haftete“. Betont wurde in dem Schreiben der Hohen Kommission auch, daß die Schuldenregelung so erfolgen müsse, daß „deren Gesamtwirkung die deutsche Wirtschaft nicht durch unerwünschte Rückwirkungen auf die interne Finanzlage aus dem Gleichgewicht bringen und die bestehenden oder potentiellen deutschen Devisenquellen nicht über Gebühr in Anspruch nehmen sollte.“ Der Bundeskanzler stimmte dem Schreiben der Hohen Kommission mit einem Brief vom 6. März 1951 zu¹⁴⁶.

Der Gang der Dinge fügte es, daß die Verhandlungen mit Israel und die mit den Gläubigerstaaten in etwa gleichzeitig geführt werden mußten. Die mit Israel begannen am 21. März 1952 in Wassenaar¹⁴⁷ bei Den Haag und wurden am 10. September durch Unterzeichnung der Verträge in Luxemburg abgeschlossen. Leiter der deutschen Delegation war der Professor für Wirtschaftsrecht Franz Böhm. Die Schuldenskonferenz tagte in London vom 28. Februar bis zum 8. August 1952. Deutscher Delegationsleiter war der Bankier Hermann Josef Abs. Von den 65 Gläubigerländern nahmen knapp 40 an den Verhandlungen teil. Das Nebeneinander der beiden Verhandlungen brachte erhebliche Schwierigkeiten mit sich, denn wie wollte man von den Gläubigern des Reiches die Gewährung von Schuldennachlässen erwarten, wenn man gleichzeitig gegenüber Israel eine hohe Schuldverpflichtung einging¹⁴⁸. Dabei stellten sich die Gläubigerstaaten auf den Standpunkt, daß ihre Rechtsansprüche vor den im Grunde freiwilligen Leistungen an Israel Vorrang haben mußten, während Israel darauf bestand, daß die moralische Verpflichtung ihm gegenüber mehr Gewicht habe als die geschäftlichen Verpflichtungen gegenüber den anderen Ländern. Schließlich war es nicht leicht, in London zu erreichen, daß die Tilgungsleistung zunächst geringer sein und erst in späteren Jahren gesteigert werden sollten, während Israel für den Aufbau des Landes den Hauptanteil der Wiedergutmachung in den ersten Jahren benötigte.

Zu Beginn der Verhandlungen mit Israel schrieb der Bundeskanzler am 29. Februar 1952 an Bundesfinanzminister Fritz Schäffer einen Brief, dessen Schlußabsatz lautete¹⁴⁹: „Ich gebe dem Wunsche Ausdruck, daß die Verhandlungen unter weitgehender Hintanstellung aller Bedenken, die in einem anderen Fall sehr verständlich wären, in einem Geist vorbereitet und durchgeführt werden, der dem moralischen und politi-

¹⁴⁶ Ebenda, S. 18 ff.

¹⁴⁷ Bei einer Vorbesprechung Böhm und seines Stellvertreters, Rechtsanwalt Küster, mit den beiden Leitern der israelischen Delegation ergab sich, daß alle vier aus Süddeutschland stammten. Böhm aus Karlsruhe, Shinnar und Küster aus Stuttgart und Josephthal aus Nürnberg. Böhm bemerkt dazu (a. a. O., S. 452): „Wir dachten alle an die furchtbaren Ereignisse, die uns hier zusammengeführt hatten.“

¹⁴⁸ So äußerte sich Abs gegenüber Böhm (*Böhm* a. a. O., S. 449 f.).

¹⁴⁹ „Die Auswärtige Politik“, S. 35.

schen Gewicht und der Einmaligkeit unserer Verpflichtungen entspricht.“ Mitte Mai waren die Verhandlungen mit Israel – hauptsächlich wegen der Konkurrenz mit der Londoner Schuldenkonferenz – so festgefahren, daß Franz Böhm dem Bundeskanzler schriftlich seinen Rücktritt als Leiter der deutschen Delegation erklärte. Als Adenauer das Schreiben erhalten hatte, bat er Böhm zu sich. Er fragte ihn – nach Rücksprache mit dem Kabinett –, ob er bereit sei, zu Nahum Goldmann nach Paris zu fahren und ihm das Angebot, das er (Böhm) für notwendig halte, als privaten Vorschlag zu unterbreiten; das war die Zahlung von drei Milliarden Mark in nicht weniger als 8 und nicht mehr als 12 Jahren. Böhm sagte zu, reiste zu Goldmann und fand dessen grundsätzliche Zustimmung. Es folgten dann am 28. Mai und am 10. Juni zwei Gespräche des Bundeskanzlers mit Goldmann, in denen die Grundzüge einer Einigung festgelegt wurden. Daraufhin kamen die Verhandlungen in Wassenaar wieder in Gang und Böhm übernahm erneut die Verhandlungsführung für Deutschland. Am Ende sagte die Bundesrepublik im Luxemburger Abkommen¹⁵⁰ zu, Israel innerhalb von 12 Jahren drei Milliarden DM und der Claims Conference 450 Millionen DM zu zahlen. Die Leistungen an Israel erfolgten zum Vorteil beider Seiten weitgehend in Form von Warenlieferungen. Israel brauchte nämlich dringend Investitionsgüter und die Bundesrepublik hatte mehr Aufträge für ihre Wirtschaft und geringere Belastung ihres Devisentransfers¹⁵¹.

Auf der Londoner Konferenz¹⁵² gelang es, die Vorkriegsschulden im Wert von 13,5 Milliarden DM auf 7,3 Milliarden und die Nachkriegsschuld von 16 auf 7 Milliarden herabzusetzen. Letzteres war vor allem den USA zu danken, die Deutschland zwei Drittel seiner Schuld von 13,5 Milliarden DM erließen. Für Deutschland günstige Vertragsbestimmungen waren, daß erstens keiner der beteiligten Staaten Reparationsforderungen stellen durfte, solange nicht alle Schulden beglichen waren; daß zweitens die Gläubiger in den ersten fünf Jahren entweder Zinsen aber dann keine Tilgung, oder Tilgung jedoch keine Zinsen erhalten konnten. Ein großer Nachteil bestand darin, daß die im Krieg beschlagnahmten deutschen Auslandsvermögen auf die zu zahlenden Schulden nicht angerechnet wurden.

¹⁵⁰ EA 8/1953, S. 5628 ff. Das aus Anlaß der Unterzeichnung herausgegebene Communiqué findet sich in „Die Auswärtige Politik“, S. 220 f.

¹⁵¹ Das Gesamtvolumen aller deutschen Wiedergutmachungsleistungen beträgt ca. 80 Milliarden DM (siehe die Zusammenstellung in „Die Auswärtige Politik“ S. 954).

¹⁵² Die Londoner Schuldenkonferenz endete am 8. August 1952 mit einem einstimmig angenommenen Bericht. Das eigentliche Schuldenabkommen wurde am 27. Februar 1953 unterzeichnet. Die Ausführungen des Bundeskanzlers vor dem Bundestag zur Begründung des Abkommens finden sich in „Die Auswärtige Politik“, S. 234 ff. Er betonte bei dieser Gelegenheit nochmals: „Ohne einen sichtbaren Beweis dafür, daß der deutsche Schuldner es mit der Erfüllung seiner alten Verpflichtungen ernst nimmt, kann das Vertrauen des Auslandes in die gesamte deutsche Wirtschaft nicht wiedererweckt werden.“

7. Die Stalin-Note

Am 8. Februar 1952 hatte der Deutsche Bundestag, am 11. Februar die Französische Nationalversammlung einer gemeinsamen europäischen Verteidigung im Grundsatz zugestimmt¹⁵³; der EVG-Vertrag lag ausgearbeitet vor. In diesem Endstadium einer mühsam erzielten Einigung einschließlich der Regelung auch des deutschen Verteidigungsbeitrags schlug die Sowjetregierung am 10. März mit gleichlautenden Noten¹⁵⁴ an die drei Westmächte vor, „in kürzester Frist“ den Entwurf eines Friedensvertrags für Deutschland zu vereinbaren und anschließend unter Beteiligung einer gesamt-deutschen Regierung einen Friedensvertrag auszuarbeiten. Vorgesehen war hier also, daß sich zunächst die Vier Mächte allein über die Grundzüge des Friedensvertrags verständigten. Erst dann wäre Deutschland hinzugezogen worden und hätte seine Interessen gegen bereits getroffene Vorentscheidungen geltend machen müssen. Dagegen hatten die Westmächte im Verlauf der Verhandlungen über den Deutschlandvertrag der Bundesregierung zugesichert, daß sie an Friedensverhandlungen von Anfang an beteiligt würde. Einen Entwurf der unter den Vier Mächten auszuhandelnden Grundsätze hatte die Sowjetregierung ihren Noten beigelegt. Darin wurde noch mehrmals betont, daß der Friedensvertrag schnellstens geschlossen werden müsse, wenn die „nationalen Interessen des deutschen Volkes“ gewährleistet sein sollten. Insbesondere müsse ein Wiederaufleben des deutschen Militarismus verhindert werden. Unter den vorgeschlagenen einzelnen Bestimmungen waren die folgenden besonders bemerkenswert: Innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags sollten sämtliche Besatzungstruppen aus Deutschland abgezogen werden. Deutschland verpflichtete sich, keinerlei Koalitionen einzugehen, die sich gegen irgendeinen Staat richten, der am Krieg gegen Deutschland teilgenommen hatte. Es werde Deutschland aber gestattet sein, soviel eigene nationale Streitkräfte zu besitzen, wie für die Verteidigung des Landes notwendig seien. Alle ehemaligen Offiziere und Nazis, mit Ausnahme derer, die für von ihnen begangene Verbrechen eine Strafe verbüßten, sollten am Aufbau eines friedliebenden demokratischen Deutschland teilnehmen können. Organisationen, die der Demokratie oder der Sache der Erhaltung des Friedens feindlich wären, dürften nicht bestehen. Nach dieser Bestimmung wäre es möglich gewesen,

¹⁵³ Text der Entschließung des Bundestags in „Die Auswärtige Politik“, S. 201 ff. Die beiden Daten ebenda in der Zeittafel. In der gegen die Stimmen der SPD angenommenen Entschließung heißt es: „Angesichts der Weltlage kann sich die werdende europäische Gemeinschaft der Pflicht nicht entziehen, in Zusammenarbeit mit den anderen Völkern der freien Welt die Grundrechte der Freiheit und der Demokratie zu verteidigen . . . An dieser Aufgabe wird Deutschland als gleichberechtigter Partner mitwirken in der Erkenntnis, daß es gegenüber den Feinden der Freiheit keine Neutralität gibt.“

¹⁵⁴ Der gesamte Notenwechsel findet sich u. a. bei *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 137 ff. Literatur bei Hermann *Graml*: Nationalstaat oder westdeutscher Teilstaat? in: VfZ 25 (1977), S. 821 ff. Einen Überblick über die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Stalin-Note gibt Anselm *Doe-ring-Manteuffel*: Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer, Darmstadt 1983, S. 65 ff.

freie politische Betätigung zu verbieten, sofern sie nach sowjetischen Kriterien als un-demokratisch oder friedensfeindlich gelten würde. Eine Reaktivierung von „Hitlerge-neralen“ in der NATO verpönte die Sowjetunion als ein „Wiederaufleben des aggressiven deutschen Militarismus“, sie in den Dienst einer deutschen Nationalarmee zu stellen, erschien ihr dagegen unbedenklich.

Die Westmächte beantworteten die sowjetische Initiative ausführlich mit Noten vom 25. März 1952; diese waren ebenfalls gleichlautend und boten so der Sowjetunion keine Chance, etwaige Unterschiede einzelner Formulierungen gegen die Absender auszuspielen. Eine gesamtdeutsche Regierung, so hieß es in der westlichen Antwort, könne nur auf der Grundlage freier Wahlen gebildet werden. Deshalb solle die Sowjetunion darauf hinwirken, daß die am 20. Dezember 1951 von der UN-Vollversammlung eingesetzte Kommission zur Prüfung, ob in ganz Deutschland die Voraussetzungen für freie Wahlen gegeben seien, ihre Aufgabe auch in der Sowjetzone wahrnehmen könne¹⁵⁵. An den Erörterungen über einen Friedensvertrag müsse Deutschland von Anfang an beteiligt sein. Eine deutsche Nationalarmee wäre ein Schritt zurück; dagegen würde die Beteiligung Deutschlands an einer rein defensiven europäischen Gemeinschaft eine Aggression verhüten und das Wiederaufleben des Militarismus ausschließen.

Die Frage der Abhaltung freier Wahlen stand im Mittelpunkt des weiteren Notenwechsels, der sich bis in den September hinzog. Die Mission der UN-Kommission lehnte die Sowjetunion mit der Begründung ab, daß Artikel 107 der Charta der Vereinten Nationen deren Einmischung in deutsche Angelegenheiten ausschließe. Statt dessen sollten die vier Besatzungsmächte selbst eine Prüfungskommission bilden¹⁵⁶. Damit waren wiederum die Westmächte nicht einverstanden, weil eine solche Kommission erstens Richter und Partei gleichzeitig wäre und sie zweitens nach den mit der Viermächtekontrolle gemachten Erfahrungen voraussichtlich „nicht in der Lage wäre, zu zweckdienlichen Entscheidungen zu gelangen“. Sie würde „nur die augenblicklichen Meinungsverschiedenheiten“ der Vier Mächte widerspiegeln. Außerdem könne die Einsetzung einer Vier-Mächte-Kommission als Rückkehr zur Vier-Mächte-Kontrolle Deutschlands ausgelegt werden¹⁵⁷. Die Sowjetunion ging auf diese Einwände nicht ein, stellte jedoch in ihrer vierten Note (vom 29. August) fest, Voraussetzung für die Durchführung wirklich freier Wahlen sei die Verwirklichung der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz¹⁵⁸.

Während die amerikanische Regierung schon auf die erste sowjetische Note nur kurz und brüsk hatte antworten wollen, setzten die beiden anderen Regierungen eine Fas-

¹⁵⁵ *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 140 f.

¹⁵⁶ Note vom 9. April 1952 (*Siegler*: Deutschlandfrage, S. 142 ff. (143)).

¹⁵⁷ Note vom 13. Mai 1952 (*Siegler*: Deutschlandfrage, S. 144 ff. (146/47)).

¹⁵⁸ *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 155 ff. (159). Bei der Verwirklichung der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz handelt es sich um die völlige Ausrottung von Militarismus und Nazismus und die endgültige Umgestaltung des politischen Lebens in Deutschland, beides nach den Kriterien der Sowjetunion, die häufig darauf hinweist, daß in der DDR die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz voll erfüllt worden seien.

sung des Textes durch, die neue Vier-Mächte-Kontakte über Deutschland nicht aus-schloß¹⁵⁹. Das aber hätte, da der Deutschlandvertrag noch nicht ratifiziert war, dazu führen können, daß sich die vier Mächte über die Grundzüge eines Friedensvertrages verständigten, ohne Deutschland zu beteiligen. Als dann die Sowjetunion in ihrer dritten Note (vom 24. Mai) „gemeinsame Beratung“ der vier Regierungen vorschlug, waren es wieder England und Frankreich, die darauf eingehen wollten. In der zweiten Note der Westmächte (vom 13. Mai) war noch eindeutig zum Ausdruck gebracht worden, daß eine gesamtdeutsche Regierung in voller Freiheit an der Erörterung eines *Friedensvertrags* teilnehmen müsse. Jetzt schlugen England und Frankreich für die dritte Note die Formulierung vor, eine deutsche Regierung solle frei an der Verhandlung eines *Friedensvertragsentwurfes* teilnehmen. Das konnte so ausgelegt werden, als würde ein solcher Entwurf doch zunächst unter den vier Mächten allein ausgehandelt. Deshalb erhob der Bundeskanzler gegen die Formulierung Einspruch, als er von den Hohen Kommissaren im Sinne des Deutschlandvertrags formell zur Antwortnote konsultiert wurde: Es dürfe keinerlei Viermächteverhandlungen über Friedensbedingungen geben, wandte er ein, ohne daß Deutschland von Anfang an beteiligt werde¹⁶⁰. Der Bundeskanzler beharrte auf dieser Forderung mit gutem Grund. Denn wenn Deutschland ein vorher zwischen den vier Mächten ausgehandelter Entwurf vorgelegt würde, könnte einer deutschen Regierung, die Änderungen verlangte, entgegengehalten werden, sie dürfe nicht, indem sie neue Forderungen stelle, die mit großer Mühe erzielte Einigung zwischen Ost und West wieder zerstören. Adenauer erreichte eine Änderung der ursprünglich vorgesehenen Formulierung in dem Satz: „Eine deutsche Regierung, die einer solchen Kontrolle unterworfen wäre, . . . wäre auch nicht in der Lage, gemeinsam mit den vier vorgenannten Regierungen frei an den Verhandlungen über einen Friedensvertrag teilzunehmen.“¹⁶¹ Dabei blieb allerdings offen, ob es vielleicht einen Friedensvertragsentwurf geben und wer diesen gegebenenfalls aushandeln würde. Die Sowjetunion aber drang nicht weiter auf Vier-Mächte-Verhandlungen.

Die sowjetische Note vom 10. März 1952 ist zu einem der klassischen Streitpunkte in der Diskussion über die Deutschlandpolitik geworden, weil in den Jahren 1956 und 1958 führende Politiker und angesehene Journalisten nachträglich behaupteten, damals sei eine echte und obendrein die letzte Chance verpaßt worden, von der Sowjetunion die Zustimmung zur Wiedervereinigung Deutschlands zu erhalten. 1952 seien die Russen bereit gewesen, für die Entspannung den Preis der Wiedervereinigung zu

¹⁵⁹ Hermann Graml: Die Legende von der verpaßten Gelegenheit. Zur sowjetischen Notenkampagne des Jahres 1952, in: VfZ 29 (1981), S. 307 ff. (326/27). Graml stützt sich in diesem Aufsatz auf die einschlägigen Akten der amerikanischen Hohen Kommission (HICOG).

¹⁶⁰ Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 66 ff. insbesondere S. 113 ff. Adenauer erklärte den Hohen Kommissaren (S. 117), nach der Formulierung des Notenentwurfs entstehe die Frage, ob der künftige Friedensvertragsentwurf ausschließlich von den vier Mächten ausgearbeitet und dann erst Deutschland vorgelegt werde. In diesem Falle könne man nicht von einem frei verhandelten Friedensvertrag sprechen, wie er in Artikel 7 des Deutschlandvertrages ausdrücklich vorgesehen sei.

¹⁶¹ Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 125. Siegler: Deutschlandfrage, S. 153.

durch die Geschichte schreite¹⁶². Thomas Dehler und Gustav Heinemann, der eine früherer Justizminister, der andere früherer Innenminister in Adenauers Kabinett, warfen diesem am 23. Januar 1958 in einer spätabendlichen Debatte im Bundestag mit großer Heftigkeit vor, eine Wiedervereinigung nie gewollt und absichtlich hintertrieben zu haben¹⁶³. Andere, wie z. B. der Führer der SPD-Fraktion, Erich Ollenhauer, kritisierten, der Bundeskanzler habe es versäumt, die Ernsthaftigkeit der Angebote der Sowjetunion zu erproben¹⁶⁴. Die Vorwürfe sind also von zweierlei Art. Der eine lautet, die Wiedervereinigung war zu haben, der Kanzler hat sie aber gar nicht gewollt; der andere lautet, man hätte die Westverträge erst schließen dürfen, nachdem durch Verhandlungen erwiesen war, daß die Russen eine Wiedervereinigung zu annehmbaren Bedingungen nicht zuließen¹⁶⁵.

Mit Sicherheit läßt sich zunächst sagen, daß Stalins Friedensvertragsentwurf nicht das letzte und auch nicht das für die Deutschen günstigste Angebot gewesen ist. Denn schon ein Jahr später schlugen nach seinem Tode seine Nachfolger einen neuen politischen Kurs ein, der erheblich günstigere und konkretere Aussichten für eine Wiedervereinigung Deutschlands eröffnet hätte, wenn – wie noch zu zeigen sein wird¹⁶⁶ – die Sowjetunion überhaupt in der Lage gewesen wäre, annehmbare Bedingungen zu bieten, ohne gänzlich die Kontrolle über die DDR zu verlieren. Sodann ist es äußerst unwahrscheinlich, daß es sich 1952 um ein ernsthaftes Angebot gehandelt hat, weil allein der Vorschlag, eine deutsche Nationalarmee aufzustellen, Stalin Sicherheit verschafft hätte, daß sein Plan vor allem für die Franzosen, aber auch für die beiden anderen Westmächte unannehmbar sei. Hatte sich doch in den Debatten des französischen Parlaments über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft gezeigt, daß vielen Abgeordneten selbst eine integrierte deutsche Armee größere Sorge berei-

¹⁶² So Paul Sethe in der „Welt“ vom 6. Juni 1956: „Noch einmal steigen wie quälende Schatten die Erinnerungen an die Jahre zwischen 1952 und 1954 herauf. Damals erklärten die Russen, daß sie um der internationalen Entspannung willen bereit seien, den Preis der Wiedervereinigung zu bezahlen. Jahrelang nannten sie, anders als heute, als Bedingung nur die eine, daß Gesamtdeutschland eine militärische Stellung zwischen den Machtblöcken einnehmen müsse. Damals dachte man in peinlicher Sorge immer wieder an Bismarcks Wort von dem Rauschen des Mantels, mit dem Gott durch die Geschichte schreite, und an die Aufgabe des Staatsmannes, den Zipfel des Mantels zu ergreifen. Wir haben ihn nicht ergreifen. Nun ist die Gunst der Stunde vorbei.“ (Zitiert bei *Grewe*: *Nachkriegszeit*, S. 229).

¹⁶³ Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 374 ff. (Dehlers Rede) und S. 399 ff. (Heinemanns Rede). Vgl. dazu Diether Koch: *Heinemann und die Deutschlandfrage*, München 1972, S. 490 ff. *Grewe*: *Rückblenden*, S. 318 ff. Die von Grewe hier geschilderte Pressekonferenz vom 27. Januar ist dokumentiert in *Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1* (1955), 431 ff.

¹⁶⁴ Brief Ollenhauers an den Bundeskanzler vom 23. Januar 1955 (*Adenauer*: *Erinnerungen* Bd. 2, S. 410 ff. (412)).

¹⁶⁵ Beide Vorwürfe wurden verknüpft durch Rudolf Augstein im „Spiegel“ vom 9. Oktober 1963: „Ein möglicher Versuch, die Einheit des Staatsvolkes zu bewahren und den Satelliten-Kommunismus Ulbricht'scher Abscheulichkeit aus dem östlichen Deutschland herauszudrängen, ist nicht unternommen worden, weil der leitende deutsche Staatsmann nicht wollte.“

¹⁶⁶ Siehe Kapitel 8.

tete als die Gefahr eines russischen Angriffs auf Europa. Schließlich verlor der für Stalins Note charakteristische Appell an das deutsche Nationalbewußtsein viel von seiner Werbekraft, weil er die Oder-Neiße-Linie mit Selbstverständlichkeit als Ostgrenze Deutschlands behandelte¹⁶⁷.

Wenn es demnach unwahrscheinlich ist, daß es sich bei der Stalin-Note um ein ernst gemeintes Angebot gehandelt hat, so bleibt die Frage, welchen Zwecken die sowjetische Initiative dienen sollte. Zunächst ist anzunehmen, daß beabsichtigt war, den Abschluß der Westverträge zu stören bzw. zu verzögern und die dagegen kämpfende Opposition zu unterstützen. Es gibt dafür zahlreiche Parallelbeispiele. So forderte am 7. Mai 1949, also einen Tag vor der dritten Lesung und Annahme des Grundgesetzes das Präsidium des „Deutschen Volksrates“ in der sowjetischen Besatzungszone den Parlamentarischen Rat telegrafisch auf, in den nächsten Tagen eine gemeinsame Sitzung abzuhalten, um gesamtdeutsche Vorschläge für die nächste Konferenz des Rates der Außenminister der vier Besatzungsmächte auszuarbeiten¹⁶⁸. Als am 26. Oktober 1950 die Französische Nationalversammlung der Aufnahme von Verhandlungen über den Plevén-Plan zugestimmt hatte, schlug die Sowjetregierung am 3. November vor, der Rat der Außenminister der Vier Mächte solle die Frage der Einhaltung der Entmilitarisierung Deutschlands erörtern¹⁶⁹. Als im Sommer 1954 die Ratifizierung des EVG-Vertrags durch das französische Parlament bevorstand, sandte die Sowjetunion am 24. Juli und 4. August an die drei Westmächte Noten, in denen sie eine europäische Sicherheitskonferenz und neue Beratungen über die Deutschlandfrage vorschlug¹⁷⁰. Als im Mai 1956 die späteren EWG-Staaten sich in Venedig über die Wirtschaftsgemeinschaft grundsätzlich geeinigt hatten, regte die Sowjetunion am 13. Juli ein Abkommen über gesamteuropäische wirtschaftliche Zusammenarbeit an¹⁷¹.

Viel für sich hat außerdem folgende These über den Zweck der Note vom 10. März 1952¹⁷²: Stalin habe damals das Ziel, Deutschland unter russischer Vorherrschaft wie-

¹⁶⁷ Hermann Graml legt das in seinen beiden Aufsätzen (vgl. Anm. 154 und 159) ausführlich dar. In dem von 1977 („Nationalstaat oder westdeutscher Teilstaat“) schreibt er (S. 838): „Eine genauere Untersuchung der sowjetischen Noten und der zu ihrer Unterstützung inszenierten Propagandakampagne führt jedoch zu der vielleicht überraschenden Feststellung, daß Sowjetunion und DDR sich größte Mühe gaben, die sowjetischen Vorschläge so wenig attraktiv wie möglich zu halten und die begleitende Agitation so abschreckend wie möglich aufzuputzen.“

¹⁶⁸ EA 11/1949, S. 2210 (Zeitregister).

¹⁶⁹ EA 3/1951, S. 3711.

¹⁷⁰ EA 19/1954, S. 6943 ff., 6946 f.

¹⁷¹ Dietrich Geyer (Hrsg.): Osteuropa-Handbuch. Sowjetunion-Außenpolitik II, Köln 1976, S. 79.

¹⁷² Graml: Nationalstaat, S. 840 ff. Blankenhorn verweist in seinen Erinnerungen (a. a. O., S. 136) auf ein in „New York Herald Tribune“ Anfang August 1952 veröffentlichtes Gespräch der Gebrüder Alsop mit dem italienischen Sozialistenführer Pietro Nenni. Diesem gegenüber habe Stalin die Auffassung vertreten, daß es unmöglich sei, die dauernde Trennung Deutschlands in zwei Teile zu verhindern. Daher sei die Schaffung von zwei getrennten Deutschland notwendig, die untereinander und zueinander militärisch und ideologisch Gegengewichte bilden. Deshalb müsse jetzt die Unabhängigkeit und Sicherheit Ostdeutschlands verstärkt werden.

derzuvereinigen, aufgegeben und sich dafür entschieden, allein die DDR als sozialistischen Staat fest in den Ostblock einzubinden. Um dies psychologisch zu erleichtern und nicht als Schuldiger an der Teilung Deutschlands dazustehen, habe er seinen Entschluß mit einem Vorschlag verschleierte, der zwar nicht realisierbar war, aber den Willen, Gesamtdeutschland wiederherzustellen, dokumentierte und außerdem nach Inhalt und Diktion dem deutschen Nationalbewußtsein schmeichelte. Der Appell an den deutschen Nationalismus durchzieht übrigens alle vier damaligen Sowjetnoten. So wird z. B. in der letzten Note die westliche Forderung, die Voraussetzungen für freie Wahlen zu prüfen, mit dem Argument zurückgewiesen, Deutschland werde damit zum Untersuchungsobjekt gemacht, und das könne nur als Beleidigung der deutschen Nation angesehen werden, die mehr als hundertjährige parlamentarische Tradition mit allgemeinen Wahlen besitze. Man dürfe an Deutschland nicht Forderungen richten, wie sie gewöhnlich gegenüber zurückgebliebenen Ländern erhoben würden¹⁷³. Für die hier skizzierte These spricht schließlich auch, daß die Sowjetunion nichts unternahm, um durch diplomatische Aktivitäten England und Frankreich in ihrer Neigung, neue Vier-Mächte-Gespräche über Deutschland aufzunehmen, zu bestärken.

Versteht man Stalins Vorschläge nach dem Buchstaben des Textes, so handelte es sich um eine Kombination von außenpolitischer Neutralisierung Gesamtdeutschlands mit einer Gestaltung seiner innenpolitischen Verhältnisse gemäß der sowjetischen Auslegung der Potsdamer Beschlüsse, Deutschland zu entnazifizieren, entmilitarisieren und demokratisieren. Angeboten war also nicht eine echte Neutralität, sondern eine Neutralisierung Gesamtdeutschlands zwischen Ost und West. Kurt Schumacher hatte schon am 14. Februar 1951¹⁷⁴ erklärt, die übliche Diskussion über eine deutsche Neutralisierung sei praktisch ein nicht unwichtiger Bestandteil der politischen und psychologischen Taktik der Russen mit dem Ziel der Schwächung und Lähmung der demokratischen Kräfte in Westdeutschland: „Für die Neutralisierung eines geeinten Deutschlands fehlen die tatsächlichen Voraussetzungen zu ihrer Schaffung und Erhaltung aus deutschen Kräften. Jeder dahin zielende Versuch wäre praktisch dem Mißbrauch durch den Kommunismus ausgesetzt.“ Gesamtdeutschland in eine echte Neutralität zu entlassen, wird sowohl den Westmächten als auch der Sowjetunion immer zu riskant sein. Denn keine der beiden Seiten vertraut darauf, daß die Deutschen nicht eines Tages ganz auf die Gegenseite treten und damit wegen der Größe und des Potentials ihres Landes die Gewichte im Gesamtverhältnis zwischen Ost und West folgenreich verschieben. Daß dies auch für die Sowjetunion gilt, ist zwei Bemerkungen Chruschtschows zu entnehmen. Ein kleines Land wie Österreich, sagte er einmal, könne man „mit einem Stück Papier“ (er meinte den österreichischen Staatsvertrag) binden, ein Land wie Deutschland aber nicht. Bei anderer Gelegenheit, nämlich 1956 gegenüber dem französischen Ministerpräsidenten Guy Mollet äußerte er, die sowjetischen Staatsmänner zögen es vor, 18 Millionen Deutsche auf ihrer Seite zu haben als

¹⁷³ Siegler: Deutschlandfrage, S. 158.

¹⁷⁴ Schumachers Erklärung ist abgedruckt in *Adenauer: Erinnerungen* Bd. 2, S. 82 f.

70 Millionen gegen sich oder bestenfalls neutralisiert. Gleichzeitig gab er seinem Gesprächspartner aber zu verstehen, daß die Sowjetunion und Deutschland, wenn sie Hand in Hand gingen, vielleicht nicht die Herren der Welt würden, aber doch vom Rest der Welt nichts zu befürchten hätten¹⁷⁵.

Um – wie Ollenhauer es ausgedrückt hatte – die Ernsthaftigkeit der sowjetischen Initiative zu erproben, hätte man erstens den Abschluß des Deutschland- und des EVG-Vertrages so lange zurückstellen müssen, bis erwiesen war, daß die Zustimmung der Sowjetunion zu einer Wiedervereinigung unter annehmbaren Bedingungen nicht zu haben sei. Zweitens hätten sich die Westmächte nicht lange auf diplomatische Sondierung beschränken können, sondern sie hätten mit der Sowjetunion in Verhandlungen über Stalins Vorschläge eintreten müssen. Und da die Bundesrepublik nach den Grundsätzen des vor seinem Abschluß stehenden Bündnisses von Anfang an zu beteiligten gewesen wäre, hätte man nicht vermeiden können, daß auch die DDR hinzugezogen und auf diese Weise von allen Beteiligten zumindest de facto anerkannt würde. Mithin hätte allein schon die Aufnahme von Verhandlungen zur „Erprobung der Ernsthaftigkeit“ ihrer Vorschläge der Sowjetunion zwei beträchtliche Vorteile verschafft. Hinzu kam, daß der Gegenstand eventueller Verhandlungen, also der sowjetische Entwurf eines Friedensvertrags vom 10. März nur auf den ersten Blick klar umrissene Angebote zu enthalten scheint, so daß nur noch zu entscheiden gewesen wäre, welchen Preis man dafür zahlen wollte. Dagegen zeigte sich bei genauer Prüfung, daß der Text gerade an wichtigen Stellen der Präambel wie auch seiner einzelnen Bestimmungen weite Spielräume für unterschiedliche Auslegungen eröffnete. Zahlreiche Formulierungen boten die Möglichkeit zu engerer oder weiterer Interpretation und enthielten genügend Ansatzpunkte, um ganz neue Forderungen vorzubringen, eventuellen Verhandlungen eine unvorhersehbare Wende zu geben oder auch sie so scheitern zu lassen, daß die Schuld daran den Westmächten zugeschoben werden könnte. Welchen Lauf Verhandlungen nehmen würden, blieb nach dem sowjetischen Text also völlig offen. Es war nicht abzusehen, ob sie zu Ergebnissen führen würden; statt dessen konnten sie sich beliebig lange hinziehen, ohne den Punkt zu erreichen, an dem erwiesen gewesen wäre, daß die Sowjetunion keinesfalls in eine Wiedervereinigung zu annehmbaren Bedingungen einwilligen würde¹⁷⁶. So wäre man also für eine höchst vage Chance das unverhältnismäßig hohe Risiko eingegangen, daß die mühsam erreichte, nach wie vor labile Einigung über die EVG, weil sie nicht endlich

¹⁷⁵ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 3, S. 131 f. Es handelt sich um einen aus dem Dolmetscherprotokoll zitierten – mithin um den authentischen – Text dessen, was Mollet gesagt hatte.

¹⁷⁶ *Gerd Meyer*: Die sowjetische Deutschland-Politik im Jahre 1952, Tübingen 1970, S. 150, schreibt über die Verhandlungstechnik (die aber keineswegs nur eine sowjetische ist!): „Sie boten Verhandlungen an und stellten baldige Erfolge in Aussicht, ohne doch die bisherige Verhandlungsbasis so sehr zu revidieren, daß sie für die Westmächte annehmbar wurde und Gespräche sichere Erfolgsaussichten boten. Zahlreiche materielle und prozedurale Fragen blieben in den sowjetischen Noten ungeklärt. Manche Formulierungen konnte die UdSSR in Verhandlungen immer neu restriktiv oder extensiv nach subjektiver Zweckmäßigkeit interpretieren und so Ost-West-Gespräche unendlich verzögern.“

rechtskräftig wurde, während langwieriger Verhandlungen über Stalins Angebot wieder zerfallen würde.

Wenn heute die Rede auf die Stalin-Note kommt, beherrschen nach wie vor zwei Behauptungen die Diskussion. Erstens wird Ollenhauers Kritik, die Ernsthaftigkeit des Angebotes sei nicht erprobt worden, zugespitzt zu der Forderung, man hätte verhandeln müssen, um zweifelsfrei zu beweisen, daß die Sowjetunion eine Wiedervereinigung zu annehmbaren Bedingungen nicht zulassen wollte. Zweitens wird – wie es seinerzeit insbesondere Paul Sethe getan hatte – behauptet, die Wiedervereinigung sei 1952 zu annehmbaren Bedingungen zu haben gewesen. Im ersten Fall ist zu prüfen, ob es möglich gewesen wäre, den geforderten Beweis zu führen, im zweiten Fall, ob es sich um einen Satz handelt, der sich beweisen bzw. beweiskräftig widerlegen läßt.

Die erste Frage ist zu verneinen. Es kann nämlich bei einigem Geschick jede Verhandlung so geführt werden, daß demjenigen, an dem sie scheitert, die Schuld nicht nachzuweisen ist. Noch wenn er sich zu keinerlei greifbarem Zugeständnis herbeiläßt, behält er die Möglichkeit, mit vieldeutigen Äußerungen Ungewißheit über seine Absichten zu verbreiten und Hoffnungen zu wecken; ja, er kann die Dinge so drehen, als habe es die andere Seite zu verantworten, daß man zu keinem Ergebnis kommt. Infolgedessen hätten die Westmächte die Verhandlungen nie auf den Punkt bringen können, von dem aus öffentlich der Beweis zu erbringen gewesen wäre, daß die Sowjetunion die Wiedervereinigung verweigerte.

Wichtiger ist aber der folgende allgemeine theoretische Einwand: Auch wenn der Erfolg irgendeiner Verhandlung höchst unwahrscheinlich ist, besitzt er die gleiche logische Qualität, möglich zu sein, wie ein mit aller Wahrscheinlichkeit zu erwartender Erfolg; denn alles, was nicht erwiesenermaßen unmöglich ist, hat als möglich zu gelten. In der Praxis dagegen verringern sich mit der Wahrscheinlichkeit eines Erfolges auch die Chancen, während das Risiko entsprechend steigt. Was man unter diesen Umständen zu tun für geboten hält, hängt davon ab, was man zum Kriterium der Entscheidung macht. Man kann sich verpflichtet fühlen, auch noch die letzte Möglichkeit auszuschöpfen auf die akute Gefahr hin, das Ziel nicht zu erreichen, dafür aber mit Sicherheit großen Schaden zu erleiden. Oder man betrachtet es als geboten, Chance und Risiko gegeneinander abzuwägen, mithin nur so weit zu gehen, daß sich bei einem Mißerfolg der Schaden in erträglichen Grenzen hält. Insofern man sich auch an ethischen Kriterien orientiert, haben diese im ersten Fall ihren Ort allein im Ziel. Dieses wird als so prinzipiell verpflichtend angesehen, daß man dafür jedes Opfer wagen muß. Im zweiten Fall ist ethisch maßgebend die Gesamtheit der Lebenspraxis einer Person oder die am allgemeinen Wohl orientierte Staatsleitung; dann ist es nicht zu verantworten eines Gutes wegen nicht minder wichtige andere Güter aufs Spiel zu setzen. Man kann sich den Unterschied an einem einfachen Beispiel verdeutlichen: Wenn es gilt, tief unter Tage verschüttete Bergleute zu bergen, so ist der größte Aufwand auch dann noch geboten, wenn die Hoffnung, sie lebend zu finden, nur mehr äußerst gering ist. Eine Abwägung von Chance und Risiko ist jedoch dann gefordert, wenn bei nur noch geringer Hoffnung für die Opfer die Rettungsmannschaft-

ten sich in akute Lebensgefahr begeben müßten. Sofern es im Fall der Stalin-Note aus ethischen Gründen für geboten gehalten wird, bei höchstem Risiko auch noch die letzten Verhandlungsmöglichkeiten zu erproben, setzt das die Überzeugung voraus, daß die Wiedervereinigung ein absoluter Wert sei, hinter dem alle anderen Verpflichtungen und Interessen zurückzutreten hätten. Sofern es um die hier erörterte Forderung geht, öffentlich den Nachweis zu führen, daß eine Wiedervereinigung zu annehmbaren Bedingungen nicht zu haben, also unmöglich sei, war das logischerweise nur zu leisten, wenn man auch die unwahrscheinlichste Möglichkeit noch erprobte, ohne Rücksicht auf das damit verbundene Risiko.

Eine dritte Schwierigkeit kam seinerzeit hinzu: Da sich alle Beteiligten darin einig waren, daß die Wiedervereinigung nur zu annehmbaren Bedingungen erstrebenswert war, bestimmte sich das, was als äußerste Verhandlungsmöglichkeit galt, nach den Positionen („essentials“), an denen man unter allen Umständen festzuhalten gedachte. Dieses Festhalten ist aber häufig nicht, und es war gerade damals nicht nur eine Frage des Wollens, sondern es gibt und es gab seinerzeit „essentials“, die man sich nur bewahren kann, wenn man aktiv für sie tätig ist. Wichtigstes Beispiel ist die Westintegration der Bundesrepublik, die zwar noch nicht damals, wohl aber seit Anfang der sechziger Jahre von allen maßgebenden Parteien als unentbehrliche Voraussetzung einer konstruktiven Ostpolitik betrachtet wird. Da die Westverträge noch nicht rechtskräftig waren und um ihre Ratifizierung heftig gestritten wurde, mußte das Festhalten am „essential“ der Westintegration darin bestehen, weiterhin aktiv für die Inkraftsetzung der Verträge tätig zu bleiben. Dies konnte aber dahingehend ausgelegt werden, daß nicht alles getan würde, Verhandlungen mit der Sowjetunion zum Erfolg zu führen bzw. daß nicht alles unterlassen würde, was sie unnötigerweise erschwerte. Der Beweis, daß eine Wiedervereinigung unter annehmbaren Bedingungen nicht möglich sei, war demnach nicht zu erbringen, weil gerade das Festhalten an diesen Bedingungen eine unbezweifelbare Beweisführung ausschloß. Hier ließe sich einwenden, daß alles, was getan werden muß, um an einer Bedingung festhalten zu können, notwendiger Bestandteil dieser Bedingung ist. Doch ist dieser an sich richtige Einwand zu subtil, als daß er in der öffentlichen Auseinandersetzung hätte überzeugen können.

Ein zweites Problem steckt in der Behauptung, die Wiedervereinigung wäre damals zu haben gewesen, wenn man mit der Sowjetunion verhandelt hätte. Sätze dieser Art, daß bestimmte Folgen eingetreten wären, wenn eine bestimmte Entscheidung getroffen oder eine bestimmte Tat getan oder unterlassen worden wäre, sind weder beweisbar noch beweiskräftig widerlegbar. Denn die in diesem Fall hypothetische Zukunft ist ebensowenig zu ermitteln, wie man wirkliche Zukunft voraussehen kann. Obwohl das sehr leicht einzusehen ist, entfalten derartige Behauptungen im politischen Streit über vergangene Ereignisse oft eine enorme Wirkung, wenn z. B. gegen verantwortliche Politiker der Vorwurf erhoben wird, sie hätten etwas versäumt oder falsch gemacht. Diese Wirkungskraft ergibt sich aus dem Umstand, daß der Bereich des Möglichen, was theoretisch also nicht auszuschließen ist, erheblich weiter reicht, als der Bereich dessen, was als unmöglich erwiesen werden kann. Positiv gewendet heißt das:

der engere Bereich umfaßt das, was sich in der gegebenen Wirklichkeit als realisierbar abzeichnet, der weitere Bereich alles nach vernünftigen Urteil mehr oder weniger Unwahrscheinliche. Die Unwahrscheinlichkeit einzusehen, kann sich aber die Unvernunft erfolgreich weigern, wenn sie sich dabei auf ein formal strenges Verfahren stützt, wonach alle Sätze, die nicht eindeutig widerlegt sind, mit gleichem Recht als Argumente zugelassen werden müssen. Deshalb vermag ein Narr mehr zu behaupten, als zehn Kundige mit Beweisen entkräften können. Und da dem Narren formal-logisch nicht beizukommen ist, ist ihm mit Vernunftgründen im wahrsten Sinne des Wortes nicht zu helfen.

In dem Bereich des offenkundig Unwahrscheinlichen, jedoch nicht als schlechthin unmöglich Erweisbaren gedeihen Wunschvorstellungen wie Verdächtigungen gleichermaßen gut. Hier operieren die Leute, die die Wirklichkeit nicht wahrhaben wollen, hier entstehen die Legenden der privaten Lebensgeschichte einzelner wie auch der Geschichte der Nation und der Völker. Wenn jemand überzeugt ist, daß er, wenn er seinerzeit nicht durchs Staatsexamen gefallen wäre, es bestimmt zum Oberstudien-direktor gebracht hätte, so vermag ihm das niemand beweiskräftig zu widerlegen. Der gefährlichste Fall nationalgeschichtlicher Legendenbildung ist uns erspart geblieben; denn wäre am 20. Juli 1944 das Attentat auf Hitler geglückt, so wären über Generationen nicht wenige Deutsche von der Überzeugung umgetrieben, daß er, wäre er nicht umgebracht worden, den Endsieg noch herbeigezwungen hätte. Der Streit um die verpaßte Gelegenheit, die angeblich die Stalin-Note bot, ist demgegenüber vergleichsweise harmlos.

8. Eine vorübergehende Umorientierung der sowjetischen Politik

Stalin starb am 5. März 1953. Seine Nachfolger waren Georgij Malenkov als Ministerpräsident und Erster Sekretär der KPdSU sowie Lawrentij Berija, Innenminister und Erster Stellvertretender Ministerpräsident. Sie traten ein schwieriges Erbe an. Stalin hatte den Ostblock wirtschaftlich überanstrengt und die Sowjetunion international isoliert. Um diese Isolierung zu überwinden, zeigte sich die neue sowjetische Regierung in einer Reihe alter und neuer Konflikte betont verständigungsbereit. So nahm sie schon am 12. März einen schweren britisch-sowjetischen Zwischenfall im Luftkorridor nach Berlin zum Anlaß, in versöhnlichem Ton eine Konferenz über Fragen der Luftsicherheit in Deutschland vorzuschlagen¹⁷⁷. Am 29. März übergab die so-

¹⁷⁷ Einzelheiten über den Zwischenfall in: *Berlin. Chronik der Jahre 1951–1954*. Herausgegeben im Auftrage des Senats von Berlin, Berlin 1968 unter dem 12. März (S. 648 f.), 18. März (S. 653) und 25. März (S. 657). Zwei sowjetische Düsenjäger hatten ein britisches Militärflugzeug abgeschossen, wobei dessen siebenköpfige Besatzung den Tod fand. Der Vorsitzende der sowjetischen Kontrollkommission sprach dem britischen Hohen Kommissar sein Bedauern aus und schlug „zur Vermeidung“

wjetische Regierung dem britischen Botschafter in Moskau eine Liste in Nordkorea befindlicher englischer Kriegsgefangener. Am 31. März gab die Sowjetunion in den Vereinten Nationen ihren Widerstand gegen die Wahl Dag Hammarskjölds zum neuen Generalsekretär auf; am 30. Mai hörte sie auf, politischen Druck auf die Türkei auszuüben, indem sie früher erhobene Ansprüche auf türkisches Gebiet und ihre Forderung, die Meerengenkonvention von Montreux zu ändern, zurückzog. Im Juni erhielten die westlichen Diplomaten in Moskau mehr Bewegungsfreiheit¹⁷⁸.

Die Westmächte reagierten auf die Zeichen schnell und positiv, schon weil sie Hoffnung schöpften, daß nach Stalins Tod in der sowjetischen Politik eine echte Wende eintreten würde. Dwight D. Eisenhower, seit 20. Januar 1953 Präsident der USA, stellte am 16. April fest¹⁷⁹, gewisse Erklärungen und Gesten der neuen Führergeneration in der Sowjetunion schienen dafür zu sprechen, daß sie neue Wege gehen wolle. Wenn die neuen Führer durch einige Taten bewiesen, daß sie die Verständigung wollten, werde Amerika darauf eingehen. Gelegenheiten zu solchen Taten gebe es genug, z. B. die Unterstützung des Österreichischen Staatsvertrags und die Entlassung von Kriegsgefangenen, vor allem aber ein ehrenhafter Waffenstillstand in Korea. Dazu zeigte sich die sowjetische Führung in der Tat bereit, und so konnte schon am 27. Juli der Waffenstillstandsvertrag unterzeichnet werden¹⁸⁰. Als Antwort auf Eisenhowers Rede schrieb die „Prawda“ am 25. April¹⁸¹, die führenden Persönlichkeiten des Sowjetstaates verbänden ihren Aufruf zur friedlichen Regelung der internationalen Probleme mit keinerlei vorhergehenden Forderungen; sie begrüßten jeden Schritt, wenn er auf freundschaftliche Regelung strittiger Fragen gerichtet sei.

Winston Churchill, seit Oktober 1951 wieder britischer Premierminister sagte am 11. Mai im Unterhaus¹⁸², wichtigstes Ereignis der letzten Zeit sei die Veränderung in der Haltung und – „wie wir alle hoffen“ – in der Gesinnung, die sich nach Stalins Tod im sowjetischen Machtbereich vollzogen habe. Es sei die Politik der britischen Regierung, alles zu vermeiden, was eine sich anbahnende günstige Reaktion unterbinden könnte, und jedes Zeichen einer Verbesserung der Beziehungen zu Rußland zu begrüßen: „Wir sind durch eine Reihe freundlicher Gesten der neuen sowjetischen Regierung ermutigt worden. Diese haben bisher darin bestanden, aufzuhören, uns etwas

dung weiterer Mißverständnisse“ Besprechungen vor.

¹⁷⁸ Peer Lange: Konfrontation mit dem westlichen Bündnis in Europa, in: Geyer a. a. O., S. 510 ff. (550 ff.).

¹⁷⁹ Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 203 ff., 210 ff.

¹⁸⁰ Vertrags-Ploetz Teil II Bd. 4 (2. Aufl. 1959), S. 433 ff.

¹⁸¹ Arnulf Baring: Der 17. Juni 1953, Stuttgart 2. Auflage 1983, S. 41.

¹⁸² Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 204 ff., 210 ff. Blankenhorn (a. a. O., S. 150) notiert über ein Gespräch Adenauer–Churchill am 15. Mai 1953 Adenauers Bemerkung, die letzte große Rede Eisenhowers vom 16. April habe mit der Churchills vom 11. Mai in vielen grundsätzlichen Fragen übereingestimmt, „wenn er (Eisenhower) dafür eintrete, alle Anstrengungen zu unternehmen, mit der Sowjetunion zu einer Verständigung zu kommen, selbst wenn es sich dabei herausstellen sollte, daß positive Ergebnisse nicht zu erreichen seien.“

zuzufügen, was wir ihnen nicht zugefügt haben.“ Um dem Sicherheitsbedürfnis aller Beteiligten gerecht zu werden, regte Churchill eine Art neuen Locarno-Vertrag an. Greife die Sowjetunion Deutschland an, dann kämen die Westmächte diesem zu Hilfe, greife Deutschland die Sowjetunion an, dann hülften sie ihr. Jedenfalls solle ohne langen Aufschub eine Konferenz auf höchster Ebene anberaumt werden, hinter verschlossenen Türen und ohne starre Tagesordnung. Auch auf die Rede Churchills antwortete die „Prawda“ versöhnlich, doch beharrte sie für Deutschland auf einem Friedensvertrag, der dem Abkommen von Potsdam entsprechen würde¹⁸³.

In der DDR hatte – ein Jahr zuvor – im Juli 1952 die zweite Parteikonferenz der SED den „planmäßigen Aufbau des Sozialismus“ proklamiert, mit einer Verschärfung des Klassenkampfes, Ausbau der Schwerindustrie und Kollektivierung der Landwirtschaft¹⁸⁴. Zugunsten einer straffen Zentralisierung der Staatsmacht wurden die Länder der DDR (Brandenburg, Mecklenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) aufgehoben. Ferner erklärte man die Zonengrenze zur Staatsgrenze, schränkte den Reiseverkehr mit der Bundesrepublik ein und verwehrte den Einwohnern Westberlins den Zutritt in die DDR. Die Sozialisierung trieb das Regime eilig und rücksichtslos mit einer ganzen Palette von Repressalien gegen die wirtschaftliche Existenz der Kleinbetriebe, mittelständischen Unternehmen und Selbständigen voran. Rigoros ging sie auch gegen Bauern vor, die sich nicht zum Eintritt in die landwirtschaftlichen Produktionsgesellschaften bereit fanden. Folgen dieser Zwangsmaßnahmen waren eine Massenflucht der Betroffenen in die Bundesrepublik und wirtschaftliche Schwierigkeiten der DDR, die sich schnell zur schweren Krise steigerten. Um dem zu begegnen, ordnete der Ministerrat im Mai 1953 eine Erhöhung der Arbeitsnormen um mindestens 10% bis zum 30. Juni an. Dies wiederum führte zunächst zu ersten spontanen Streiks in einzelnen Betrieben.

Als die Lage dann von Tag zu Tag kritischer wurde, griff am 28. Mai 1953 die Sowjetregierung ein. Sie löste die sowjetische Kontrollkommission in Deutschland auf, setzte stattdessen den Deutschlandspezialisten Semjonow als Hohen Kommissar ein. Er hatte den Auftrag, die SED-Führung zu einem „Neuen Kurs“ zu veranlassen, der auf eine Rücknahme aller klassenkämpferischen Maßnahmen hinauslief und dabei bemerkenswerte deutschlandpolitische Akzente aufwies. So sah sich das Politbüro des Zentralkomitees der SED genötigt, am 9. Juni dem Ministerrat eine Reihe von Maßnahmen zu „empfehlen“, die – wie es wörtlich hieß – der Verbesserung der Lebenshaltung der Bevölkerung und der Stärkung der Rechtssicherheit dienen sollten¹⁸⁵. Als weitere Begründung bzw. Zwecksetzung kam hinzu: „Das Politbüro hat bei seinen Beschlüssen das große Ziel der Herstellung der Einheit Deutschlands im Auge, welches von beiden Seiten Maßnahmen erforderlich macht, die die Annäherung der beiden Teile Deutschlands konkret erleichtern.“

¹⁸³ Adenauer: Erinnerungen Bd. 2, S. 212 f.

¹⁸⁴ Hierzu und zum Folgenden: Baring: Der 17. Juni 1953; Ilse Spittmann, Karl Wilhelm Fricke (Hrsg.): 17. Juni 1953. Arbeiteraufstand in der DDR, Köln 1982.

¹⁸⁵ Text der Empfehlung des Politbüros bei Spittmann/Fricke a. a. O., S. 181 f.

Vorgesehen war insbesondere:

- dem Wunsch von privaten Eigentümern, die ihr Geschäft wieder eröffnen wollen, „unverzüglich Rechnung zu tragen“ und ihnen „in ausreichendem Umfang kurzfristige Kredite zu gewähren“;
- nach dem Westen geflüchteten Bauern, wenn sie zurückkehren wollen, ihren Hof wieder zu geben;
- die Einreise von Westdeutschen und Westberlinern in die DDR zu erleichtern.

Die Normenerhöhung allerdings wurde nicht zurückgenommen. Deshalb kam es am 16. Juni zur Arbeitsniederlegung und einer Demonstration der Bauarbeiter an der Ostberliner Stalin-Allee. Davon ausgelöst, gab es am 17. Juni in Berlin und in vielen Städten der DDR rebellionsartige politische Demonstrationen, auf denen Menschen aus allen Kreisen und Schichten der Bevölkerung die Beseitigung des SED-Regimes und freie Wahlen forderten. Noch im Laufe des Tages wurde der Aufstand von russischen Truppen unterdrückt. Sie verfügten zwar eine Reihe standrechtlicher Hinrichtungen, waren jedoch bemüht, ein scharfes Eingreifen gegen die Demonstranten zu vermeiden. Zehn Tage später wurde Berija gestürzt und bald darauf wurden die führenden politischen Gegner Ulbrichts in der SED, der Sicherheitsminister Wilhelm Zaisser und der Chefredakteur des „Neuen Deutschland“, Rudolf Herrnstadt, aus der Partei ausgeschlossen.

Über die sowjetische Politik in jenen Monaten und Tagen läßt sich mangels zuverlässiger Quellen kein gesichertes und vollständiges Bild gewinnen. Aufgrund der vorhandenen Anhaltspunkte spricht jedoch einiges für die folgenden Annahmen: Der „Aufbau des Sozialismus“ begann in der DDR, nachdem Stalin in der Note vom 10. März 1952 mit starken Worten für einen gesamtdeutschen Nationalstaat eingetreten war, dessen Wiederherstellung aber mit unannehmbaren Bedingungen verknüpft hatte. Die Vermutung, daß die Sowjetunion damals in Wirklichkeit nicht mehr auf eine Wiedervereinigung setzte, sondern die DDR fest in den Ostblock eingliedern wollte¹⁸⁶, wird durch die nach der zweiten Parteikonferenz der SED mit großer Eile und Schärfe durchgeführten Sozialisierungsmaßnahmen gestützt. Die Notwendigkeit, etwas gegen die verheerenden volkswirtschaftlichen Folgen der Zwangssozialisierung zu unternehmen, wurde zur gleichen Zeit dringend, als Malenkow und Berija ihre auf Verständigung mit den Westmächten angelegte Politik einleiteten. Im Hinblick auf diese Zusammenhänge ist es immerhin bemerkenswert, daß der durch Semjonow übermittelten Anweisung, die Sozialisierung sofort rückgängig zu machen, nicht nur der Zweck gesetzt war, die kritische Lage der Wirtschaft in der DDR zu überwinden, sondern daß sie darüber hinaus ausdrücklich dem politischen Ziel der Wiedervereinigung Deutschlands dienen sollte. Als ein Zeichen dafür, daß dies ernst gemeint war, kann die Anordnung gelten, die Einreise von Westdeutschen und Westberlinern in die DDR zu erleichtern; denn zur Gesundung der Wirtschaft wäre sie nicht nötig gewesen. Es kommt hinzu, daß auch die von Zaisser und Herrnstadt repräsentierte Opposition gegen den SED-Parteichef Walter Ulbricht sich nicht nur auf

¹⁸⁶ Vgl. Kapitel 7.

die Wirtschaftspolitik bezog, sondern auf neue Möglichkeiten einer Wiedervereinigung zielte. Um dafür bessere Voraussetzungen zu schaffen, dachte man u. a. daran, die SED aus einer Klassenpartei in eine Volkspartei umzuwandeln¹⁸⁷. Bemerkenswert ist schließlich, daß mit Semjonow ein Mann zum Hochkommissar ernannt wurde, der zu den Exponenten jener sowjet-russischen Politik zu rechnen ist, die schon seit je die Interessen der Sowjetunion auch durch ein Bündnis mit einem bürgerlichen Deutschland gefördert sah. Semjonow war dabei gewesen, als im Herbst 1942 und Frühjahr 1943 in Stockholm Abgesandte des Reichsaußenministers Ribbentrop und Beauftragte der sowjetischen Botschafterin Kollontaj wechselseitig wegen eines Separatfriedens sondierten¹⁸⁸.

Diese Anhaltspunkte reichen nicht aus, um Gesichertes über die Ziele der sowjetischen Politik im ersten Halbjahr 1953 zu ermitteln¹⁸⁹. Doch welche Ziele es immer gewesen sein mögen, feststeht, daß die Sowjetunion, um sie zu erreichen, gewisse Risiken einging – was sich von den Angeboten der Stalin-Note nicht behaupten läßt. Das aber genügt, um sagen zu können, daß es 1953 Ansatzpunkte für eine Politik der Wiedervereinigung in Freiheit gab, denn im Ost-West-Verhältnis ist jedes Risiko der einen Seite eine Chance für die andere. Selbst wenn die Sowjetunion auch damals eine kommunistische Vorherrschaft über ganz Europa angestrebt haben sollte, hätte man das, was sie in diesem Fall dafür riskierte, vielleicht zum eigenen Nutzen wenden können. Das zeigt das Beispiel der KSZE¹⁹⁰. Dort nahm die Sowjetunion, um entscheidenden Einfluß auf Westeuropa zu gewinnen, die Risiken einer Konferenz mit einer großen Mehrheit von Staaten in Kauf, die ihr zumindest mit Vorbehalten be-

¹⁸⁷ Referat Walter Ulbrichts auf der 15. Tagung des Zentralkomitees der SED (24. bis 26. Juli 1953) (*Spittmann/Fricke* a. a. O., S. 195 ff. (196)). Ulbricht führte u. a. aus: Die Genossen Herrnstadt und Zaisser „traten in ihrer Plattform mit der sozialdemokratischen These auf, daß die SED die Partei des ganzen Volkes sein soll. Sie wichen damit von dem grundlegenden marxistischen Lehrsatz ab, daß die SED eine Partei des Proletariats, eine Partei der Arbeiterklasse ist.“ Vgl. *Spittmann/Fricke* (a. a. O., S. 19): „Nach allem, was darüber bekanntgeworden ist, wollten Zaisser und Herrnstadt die SED unter vorläufigem Verzicht auf die weitere sozialistische Umgestaltung der DDR auf eine breitere politische Grundlage stellen.“

¹⁸⁸ Näheres bei Alexander *Fischer*: Sowjetische Deutschlandpolitik im Zweiten Weltkrieg 1941–1945, Stuttgart 1975, S. 38 ff. Ein kleines, der Person Semjonow gewidmetes Kapitel, bei Helmut *Allardt*: Moskauer Tagebuch, Düsseldorf 2. Aufl. 1973, S. 147 ff.: „Semjonow könnte als einer der ganz wenigen Überlebenden auch die Frage beantworten, weshalb die Friedenssondierungen, die Emissäre Ribbentrops im Winter 1942/43 mit sowjetischen Abgesandten unter seiner Führung in Stockholm unternahmen, scheiterten.“

¹⁸⁹ Die wichtige Rolle, die Semjonow spielte, spricht dafür, daß daran gedacht gewesen sein könnte, sich ein wiedervereinigtes „bürgerliches“ Gesamtdeutschland zur Dankbarkeit und zu einem Bündnis zu verpflichten. Für das Ziel, in ganz Deutschland den Kommunismus und sowjetische Vorherrschaft durchzusetzen, spricht, daß Berija als erster nach dem Zweiten Weltkrieg das Konzept der „friedlichen Koexistenz“ wieder aufgriff, das nach dem Ersten Weltkrieg Tschitscherin entwickelt hatte (Boris *Meißner*: Die deutsch-sowjetischen Beziehungen von 1941 bis 1967, in: Georg v. *Rauch*/Boris *Meißner*: Die deutsch-sowjetischen Beziehungen von 1917 bis 1967, Würzburg 1967, S. 17 ff. (26)).

¹⁹⁰ Siehe Kapitel 27.

gegneten – und sie zog dabei den kürzeren, weil die europäisch-atlantische Gemeinschaft und die Neutralen ihre Chancen zu nutzen verstanden.

Noch ehe aber die Bundesrepublik die Chancen wahrnehmen konnte, die der „Neue Kurs“ ihr für eine Initiative zur Wiedervereinigung bot, führten die Risiken, die er für die DDR mit sich brachte, in die Krise des 17. Juni. An diesem Tag erwies sich, daß die unter sowjetischer Militärgewalt lebenden Deutschen schon bei einer geringen Lockerung des Zwanges, wie sie für einen Wiedervereinigungskompromiß unerlässlich wäre, sogleich versuchten, sich der politischen Kontrolle völlig zu entziehen und das kommunistische Regime überhaupt loszuwerden. Diese Erfahrung wirft zusätzlich Licht auf die Frage, ob mit der Ablehnung der Stalinschen Vorschläge von 1952 eine Chance verpaßt worden sei. Es sind nämlich nicht nur für diesen Fall, sondern ganz allgemein erhebliche Zweifel angebracht, ob die Sowjetunion in der Lage ist, ernstlich eine Wiedervereinigung zu annehmbaren Bedingungen anzubieten. Denn sie kann die dafür mindesterforderliche Liberalisierung nicht gewähren, ohne ihre Vorherrschaft ganz aufs Spiel zu setzen¹⁹¹.

Für die westlichen Politiker ist der 17. Juni 1953 eine Warnung geblieben, alles zu unterlassen, was in der DDR noch einmal Ereignisse wie an jenem Tag mit unkalkulierbaren, gefährlichen Folgen auslösen könnte. Die Sorge davor hat das Verhalten aller Verantwortlichen gegenüber der Absperrung des sowjetischen Sektors von Berlin am 13. August 1961 ebenso mitbestimmt¹⁹², wie das Konzept der „neuen Ostpolitik“ Willy Brandts. Die Erleichterungen für die Menschen in der DDR, sagte Egon Bahr in seiner berühmten Tutzinger Rede, müsse „in so homöopathischen Dosen“ erfolgen, daß sie nicht zu unkontrollierbaren Entwicklungen führten¹⁹³.

9. Die Veränderungen der Lage durch das atomare Patt

Als nach Inkrafttreten der Pariser Verträge am 5. Mai 1955 Adenauer sich endlich von dem „Alpdruck von Potsdam“ hätte befreit fühlen können, war bereits neue Gefahr im Anzug, daß West und Ost sich über die deutschen Angelegenheiten auf Kosten Deutschlands verständigten. Diesmal ging sie von dem sich abzeichnenden militärischen Patt zwischen den USA und der Sowjetunion aus. Bereits im Sommer 1953 hatte Ministerpräsident Malenkov die Zündung der ersten russischen Wasserstoffbombe bekanntgegeben, und spätestens im Winter 1954/55 gewannen die Amerikaner die Gewißheit, daß die Russen bald auch die für den Einsatz notwendigen Interkontinen-

¹⁹¹ Über das in der Eigenart ihrer Herrschaft begründete Dilemma, in dem sich die Sowjetunion hier wie auch im Falle der KSZE befand, handelt Christoph *Royen*: Die sowjetische Koexistenzpolitik gegenüber Westeuropa. Voraussetzungen, Ziele, Dilemmata, Baden-Baden 1978.

¹⁹² Siehe Kapitel 18.

¹⁹³ Siehe Kapitel 26.

talraketen besitzen würden¹⁹⁴. Die damit eintretende Möglichkeit wechselseitiger Zerstörung leitete eine grundlegende Veränderung in den Beziehungen der beiden Weltmächte ein. Nachdem sie 1945 ihren gemeinsamen Feind geschlagen hatten, hatte der Gegensatz ihrer politischen Vorstellungen und Ziele ihr Bündnis rasch zerfallen lassen. Jetzt aber geriet dieser Gegensatz zunehmend unter den Einfluß eines gemeinsamen Interesses, es keinesfalls zu einem atomaren Krieg kommen zu lassen. Präsident Eisenhower charakterisierte die neue Lage in seiner State of the Union-Rede vom 6. Januar 1955 und nannte die Konsequenzen, die daraus zu ziehen waren¹⁹⁵: Die Welt sei militärisch in eine Art Patt eingetreten: „Bei diesem Patt soll und muß aber jeder seine hohe Pflicht tun, auf jedem ehrenvollen Weg für einen dauerhaften Frieden zu wirken.“ Da beide Mächte wegen der Gefahr atomarer Eskalation jede Art militärischer Auseinandersetzung unter allen Umständen vermeiden mußten, kam für sie ein unmittelbares Einwirken oder Eingreifen in den Einflußbereich der jeweils anderen Seite nicht mehr in Frage. Sie ließen da einander freie Hand und nahmen die dadurch bewirkte Verfestigung des Status quo in Europa hin. Die Sowjetunion allerdings verfolgte ihr Ziel, diesen Status quo – insbesondere in bezug auf Deutschland – rechtlich anerkannt zu bekommen, auf konfliktträchtige Weise weiter. Deshalb mußten die Deutschen sich fragen, bis zu welchem Risiko die Amerikaner sich dem in Zukunft widersetzen, also die Freiheit Westberlins schützen und eine Anerkennung der DDR verweigern würden.

Die Sowjetunion hatte ihre politischen Ziele, erstens möglichst kurzfristig die rechtliche Anerkennung des Status quo und damit ihrer bis zur Elbe reichenden Vorherrschaft zu erreichen, und zweitens langfristig ihren Einfluß auf die Bundesrepublik und Westeuropa zu verstärken, unter den Generalnenner „europäische Sicherheit“ gebracht. Das heißt: Sie machte im Laufe der fünfziger und sechziger Jahre immer wieder Vorschläge, ein „europäisches Sicherheitssystem“ zu schaffen, die so angelegt waren, daß jeder Schritt in diese Richtung einer Verfestigung des Status quo dienen bzw. eine Verstärkung ihres Einflusses auf die Angelegenheiten Westeuropas entweder einschließen oder als Nebenwirkung zur Folge haben würde. Zu den Voraussetzungen der Sicherheit in Europa gehörten nach sowjetischer Vorstellung z. B. die Garantie der Oder-Neiße-Linie, die völkerrechtliche Anerkennung der DDR, der Rückzug der USA aus Europa, die Auflösung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik¹⁹⁶. Es fällt auf, daß die Sowjetunion im Interesse der Sicherheit keinerlei militärische Maßnahmen wie z. B. Truppenverminderung oder Rüstungskontrolle vorsah, sondern ausschließlich politische Forderungen erfüllt haben wollte. Sie ist also offenbar an einem politischen Sicherheitsbegriff orientiert. Die Westmächte hatten das zu ihrer Überraschung zum ersten Mal auf der zweiten Sitzung des Rates der Außenmi-

¹⁹⁴ Vgl. hierzu u. a. Wilhelm Cornides (Hrsg.): *Die Internationale Politik 1956/57. Die Begegnung mit dem Atomzeitalter*, München 1961, S. 5 ff. John Lukacs: *Konflikte der Weltpolitik nach 1945*. München 1971, S. 135.

¹⁹⁵ Archiv der Gegenwart 1955, S. 4946 ff.

¹⁹⁶ Näheres siehe Kapitel 27.

nister, der von April bis Juli 1946 in Paris über einen Friedensvertrag mit Deutschland beraten sollte¹⁹⁷, erfahren. Als sich damals die Sowjetunion zur Beratung dieses Friedensvertrags nicht eher bereit finden wollte, als nicht Maßnahmen ergriffen worden wären, die ihr Sicherheit vor Deutschland verschafften, schlug der amerikanische Außenminister Byrnes vor, die Vier Mächte sollten gemeinsam die Entwaffnung Deutschlands für 25 Jahre garantieren. Der sowjetische Außenminister Molotow lehnte dies ab: Eine militärische Entwaffnung genüge nicht; wirkliche Sicherheit vor Deutschland gewänne die Sowjetunion nur, wenn sie an der Kontrolle des Ruhrgebietes beteiligt werde, und wenn in Deutschland die Überreste des Faschismus ausgerottet würden, u. a. durch Beseitigung von dessen wirtschaftlichen Stützen, also durch Sozialisierung und Bodenreform. Das öffentliche Leben und die Staatsordnung Deutschlands müßten auf breiter und demokratischer Grundlage von Grund auf umgestaltet werden. Das Europa-Archiv kommentierte den sowjetischen Standpunkt damals treffend wie folgt¹⁹⁸: „In sowjetischer Sicht konnte eine endgültige Gewähr gegen einen neuen deutschen Angriffskrieg erst dann gegeben sein, wenn die deutsche Sozialstruktur dafür bürgte, daß die der Sowjetunion feindlichen Klassen von der Teilnahme an der politischen und wirtschaftlichen Macht ausgeschlossen blieben.“ Die Vereinigten Staaten waren seit 1945 in erster Linie an Fortschritten einer weltweiten Abrüstung und Rüstungskontrolle interessiert sowie an einem wirksamen Schutz vor Überraschungsangriffen. Alle entsprechenden Vereinbarungen sollten überprüfbar sein und so wenig wie möglich politische Nebenwirkungen zeitigen. Ort der Abrüstungsverhandlungen war eine Anfang 1952 von der UN-Vollversammlung eingesetzte Abrüstungskommission, mit Zuständigkeit sowohl für konventionelle als auch für atomare Waffen¹⁹⁹. Die Sowjetunion versuchte aber erstens, die Verhandlungen aus den Vereinten Nationen herauszuverlagern und zu einer zweiseitigen Angelegenheit zwischen sich und den USA zu machen. Zweitens war sie immer bestrebt, eventuell zustandekommende Abrüstungsvereinbarungen so auf Europa zu beziehen oder zu beschränken, daß sie politische Nebenwirkungen zugunsten eines „europäischen Sicherheitssystems“ nach ihrem Muster hervorbrächten. Insbesondere stellte die Sowjetunion ihre eigenen Vorschläge zur militärischen Sicherheit wie auch ihre politischen Sicherheitsforderungen darauf ab, eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durchzusetzen. Deshalb vertraten die Westmächte anfangs den Standpunkt, daß die Wiedervereinigung Deutschlands sowohl der Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems als auch solchen allgemeinen Abrüstungsmaßnahmen vorangehen müsse, die Veränderungen der politischen Lage in Europa nach sich ziehen könnten. Wie sie diesen Grundsatz allmählich aufgaben, gehört zu den bezeichnenden Zügen ihrer Politik der Jahre seit 1955.

¹⁹⁷ EA 6/1946, S. 258 ff. und 4/5/1946, S. 182 ff. Der Rat der Außenminister war durch die Potsdamer Konferenz der Großen Drei (17. Juli bis 2. August 1945) eingesetzt worden. In ihm waren Amerika, England, Frankreich und die Sowjetunion (ganz zu Anfang noch China) vertreten.

¹⁹⁸ EA 1/1947, S. 769.

¹⁹⁹ Vgl. Kapitel 13.

Wie – nach dem Stande von 1957 – die westlichen Verbündeten die Förderung der allgemeinen Abrüstung, ein Entgegenkommen gegenüber der sowjetischen europäischen Sicherheitspolitik sowie Fortschritte in Richtung auf die Wiedervereinigung Deutschlands miteinander zu verknüpfen gedachten, veranschaulicht die „Berliner Erklärung“ der Drei Mächte und Deutschlands vom 29. Juli 1957²⁰⁰. Dort heißt es unter den Punkten 11 und 12: „Die Wiedervereinigung Deutschlands in Verbindung mit dem Abschluß von europäischen Sicherheitsvereinbarungen würde das Zustandekommen eines umfassenden Abrüstungsabkommens erleichtern. Umgekehrt könnten die Anfänge einer wirksamen Teilabrüstung dazu beitragen, noch offenstehende wichtige politische Probleme wie die Wiedervereinigung Deutschlands zu regeln. Einleitende Schritte auf dem Gebiet der Abrüstung müssen zu einem umfassenden Abrüstungsabkommen führen, das eine vorherige Lösung der Frage der deutschen Wiedervereinigung voraussetzt. Die Westmächte werden keinem Abrüstungsabkommen beitreten, das der Wiedervereinigung Deutschlands im Wege stehen würde. Alle Abrüstungsmaßnahmen, die auf Europa angewandt werden, müssen die Zustimmung der betroffenen europäischen Nationen erhalten und die Verknüpfung der europäischen Sicherheit mit der deutschen Wiedervereinigung berücksichtigen.“

Um diesen Zielen näher zu kommen, wurden in jenen Jahren auf westlicher Seite eine Reihe von Plänen entworfen, bei denen man einzelne Schritte zugunsten der verschiedenen Interessen und Bestrebungen miteinander verknüpfte. Typisch dafür sind die zwei Pläne, die der britische Premierminister Eden auf der Genfer Gipfelkonferenz von 1955 vorlegte²⁰¹. Beiden lag der Gedanke zugrunde, daß die europäische Sicherheit und die Wiedervereinigung „Zwillingsprobleme“²⁰² seien und daß ein enger Zusammenhang zwischen europäischer Sicherheit und Rüstungskontrolle bestehe. Infolgedessen könne man einerseits keines dieser Probleme getrennt von den anderen lösen, doch komme es andererseits wegen ihrer wechselseitigen Abhängigkeit auch nicht darauf an, womit man eine Lösung einleite. In diesem Sinne machte der zuerst (am 19. Juli) vorgelegte Plan die Wiedervereinigung davon abhängig, daß zwischen den Vier Mächten und dem wiedervereinigten Deutschland ein Sicherheitspakt geschlossen würde, der im Falle eines Angriffs von Seiten eines der Beteiligten, dem angegriffenen Partner den Beistand der anderen zusicherte. Das sollte durch kontrol-

²⁰⁰ „Die Auswärtige Politik“ S. 362 ff. (363). Näheres zur „Berliner Erklärung“ siehe Anm. 254. Zum Zusammenhang von Abrüstung, europäischer Sicherheit und Wiedervereinigung vgl. Thomas *Jansen*: Abrüstung und Deutschland-Frage. Die Abrüstungsfrage als Problem der deutschen Außenpolitik, Mainz 1968, und Charles R. *Planck*: Sicherheit in Europa. Die Vorschläge für Rüstungsbeschränkung und Abrüstung 1955–1965, München 1968.

²⁰¹ Die beiden Eden-Pläne befinden sich unter den veröffentlichten Konferenzdokumenten. Diese sind am ausführlichsten abgedruckt in Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 148 ff. (162 ff. und 199). Vgl. auch *Siegler*: Deutschlandfrage S. 306 ff. Zur Charakterisierung und Beurteilung der beiden Pläne vgl. u. a. *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 3, S. 35 ff. *Grewe*: Nachkriegszeit S. 233 f. *Grewe*: Rückblenden S. 225. Arnulf *Baring*: Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Hamburg 1974, S. 419.

²⁰² So Premierminister Eden in seiner Schlußerklärung auf der Genfer Gipfelkonferenz am 23. Juli 1955 (Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 212).

lierte Rüstungsbegrenzung beiderseits der deutsch-polnischen bzw. deutsch-tschechischen Grenze ergänzt werden. Der zweite Plan (vom 21. Juli) sollte durch eine Maßnahme regionaler Rüstungskontrolle den Boden für die Wiedervereinigung bereiten. Er sah eine regionale Rüstungsinspektion als Vermittlung zwischen allgemeiner Abrüstung und „europäischer Sicherheit“ vor, und zwar zu beiden Seiten der Demarkationslinie zwischen Bundesrepublik und DDR. Dem ersten Plan stimmte die Bundesregierung, da er die Wiedervereinigung Deutschlands einschloß, zu; den zweiten lehnte sie ab, weil er die Gefahr mit sich brachte, der „Demarkationslinie“ zwischen beiden deutschen Staaten den Charakter einer „Grenze“ zu verleihen. Außerdem wäre er nur durch ein Abkommen realisierbar gewesen, an dem die DDR gleichgestellt hätte beteiligt werden müssen²⁰³. Am kunstvollsten ausgearbeitet war der letzte in der Reihe der westlichen Pläne, den der amerikanische Außenminister Herter auf der Genfer Außenministerkonferenz von 1959 vorlegte und der in einer deutsch-alliierten Arbeitsgruppe ausgehandelt worden war. Dieser Herter-Plan sah einen komplizierten Prozeß ineinander verflochtenen Gebens und Nehmens vor, wodurch in vier Phasen kontrollierte Abrüstungsschritte, Beiträge zu einem europäischen Sicherheitssystem, die Wiedervereinigung Deutschlands und – als davon abgetrenntes Sonderproblem – die Wiedervereinigung Berlins erreicht werden sollten²⁰⁴.

10. Die Genfer Gipfelkonferenz 1955

Am 8. Februar 1955 war Nikolai Bulganin als Nachfolger von Malenkov sowjetischer Ministerpräsident geworden. In Übereinstimmung mit Nikita Chruschtschow – damals Erster Sekretär des ZK der KPdSU – strebte er eine Gipfelkonferenz an und zeigte deshalb gegenüber den Westmächten in mehreren alten Konfliktfragen betontes Entgegenkommen. So gab die Sowjetunion im März plötzlich im Streit um den Österreichischen Staatsvertrag nach. Die im Januar 1947 begonnenen Verhandlungen waren nach 258 Sitzungen im Dezember 1950 ergebnislos abgebrochen worden. Jetzt wurden sie wieder aufgenommen und innerhalb eines Monats war Einigung erzielt²⁰⁵. Ferner verständigte die Sowjetunion sich mit Jugoslawien, das sich unter Marschall Tito ihrer Vorherrschaft entzogen hatte; sie bot an, mit Japan Frieden zu schließen;

²⁰³ Adenauer: Erinnerungen Bd. 3, S. 36.

²⁰⁴ Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/2 (1959), 74 ff.

²⁰⁵ Am 8. Februar 1955 erklärte Außenminister Molotow vor dem Obersten Sowjet, die Sowjetunion sei „an der raschen Regelung des österreichischen Staatsvertrages interessiert“. (Arnold Bergsträsser/Wilhelm von Cornides (Hrsg.): Die Internationale Politik 1955, München 1958, S. 799). Über die Verhandlungen über den Staatsvertrag ebenda S. 281 ff. und 431 f. Siehe auch Manfred Rautensteiner: Der Sonderfall. Die Besatzungszeit in Österreich 1945 bis 1955, Graz 1979, S. 321 ff.

sie machte konstruktive Abrüstungsvorschläge²⁰⁶ und lud Adenauer zu einem Besuch nach Moskau ein. Außerdem stellten alle sowjetischen Regierungsvertreter und Diplomaten ihre Haltung gegenüber ihren westlichen Kollegen auf Herzlichkeit um²⁰⁷. Das alles schien den Amerikanern echte sowjetische Veränderungsbereitschaft zu beweisen und sie willigten deshalb in eine Gipfelkonferenz der drei Westmächte mit der Sowjetunion ein. Sie fand vom 18. bis 23. Juli in Genf statt. An ihrem Verlauf und ihren Ergebnissen zeigten sich die ersten Auswirkungen der neuen durch das atomare Patt geschaffenen Lage²⁰⁸.

Die Verhandlungen wurden in dem berühmt gewordenen „Geist von Genf“ geführt. Beide Seiten beleißigten sich einer gemäßigten, fast freundschaftlichen Sprache und vermieden, sich gegenseitig das Sündenregister vorzuhalten oder unliebsame Tatsachen zu erwähnen. In der Sache ging es der sowjetischen Delegation um das europäische Sicherheitssystem, den westlichen Delegationen um die Wiedervereinigung Deutschlands. Bulganin schlug einen europäischen Sicherheitspakt vor, an dem sich 27 Staaten, darunter – getrennt – die Bundesrepublik und die DDR beteiligen sollten. Dementgegen vertraten die Westmächte am Anfang der Konferenz noch ihren Standpunkt, daß Wiedervereinigung und europäische Sicherheit in einem nicht auflösbaren Zusammenhang stünden und dabei die Wiedervereinigung Vorrang haben müsse. Eden machte dazu den schon erwähnten Vorschlag, daß nach der Wiedervereinigung die vier Mächte und Deutschland einen Fünf-Mächte-Sicherheitspakt schließen sollten, kombiniert mit Rüstungskontrollmaßnahmen in Gebietsstreifen beiderseits der Oder-Neiße-Linie²⁰⁹. Bulganin wies das zurück als eine militärische „Sicherheitsgarantie“, die einer Großmacht wie der Sowjetunion unwürdig sei. Diese Ablehnung war bezeichnend dafür, daß die Sowjetunion das von ihr erstrebte europäische Sicherheitssystem immer als ein politisches System verstand, dagegen an militärischer Sicherheit, auf die Eden zielte, kein Interesse zeigte.

Am Schluß der Konferenz gaben die vier Regierungschefs eine Direktive an ihre Außenminister heraus, die im Oktober die Verhandlungen weiterführen sollten²¹⁰. Die Formulierungen dieses Dokuments zeigen, daß die Westmächte in entscheidenden Punkten von ihrer ursprünglichen Position gewisse Abstriche zugunsten der Sowjet-

²⁰⁶ Am 10. Mai 1955 in der in London tagenden Abrüstungsunterkommission der Vereinten Nationen. Siehe Anm. 234.

²⁰⁷ Brief von Dulles an Adenauer vom 15. August 1955 (*Adenauer*: Erinnerungen Bd. 2, S. 481 ff. (481)). Schritte sowjetischen Entgegenkommens hatte Außenminister Molotow in einer Rede vor den Vereinten Nationen am 22. Juni 1955 genannt (Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955) 94 ff.).

²⁰⁸ Die veröffentlichten Konferenzdokumente in Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 148 ff. Die Bundesregierung fühlte sich über den Verlauf der Konferenz von ihren Verbündeten zunächst schlecht informiert. Später wurde einem Mitarbeiter Grewes das genaue Studium aller Wortprotokolle ermöglicht, aufgrund deren der Betreffende einen Bericht anfertigte (vgl. *Grewes*: Rückblenden S. 227 f.).

²⁰⁹ Vgl. Kapitel 9.

²¹⁰ Die Bemühungen der deutschen Regierung und ihrer Verbündeten um die Einheit Deutschlands 1955–1966. Herausgegeben vom Auswärtigen Amt, April 1966, S. 77 ff. Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 213 ff.

union gemacht hatten. So heißt es im ersten Absatz, daß die Außenminister „die enge Verbindung zwischen der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Problem der europäischen Sicherheit und die Tatsache berücksichtigen sollen, daß eine erfolgreiche Regelung eines jeden dieser Probleme dem Interesse der Festigung des Friedens dienen würde“. Dieser Satz geht zwar noch von dem Zusammenhang aus, den die Westmächte forderten, doch enthält er nicht mehr den von ihnen zunächst ebenfalls verlangten Vorrang der Wiedervereinigung vor der Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems. Darüber hinaus eröffnet die Formulierung die Möglichkeit, den Zusammenhang aufzulösen und Fragen der europäischen Sicherheit ohne Rücksicht auf die Wiedervereinigung in Angriff zu nehmen. Denn die beiden Probleme sind nicht mehr aufeinander zugeordnet, sondern parallel auf das neu eingeführte höher-rangige Ziel des Friedens bezogen. Wenn aber die Einrichtung eines europäischen Sicherheitssystems auch schon für sich allein dem Frieden dient, kann es richtig sein, sie voranzutreiben, selbst wenn nicht gleichzeitig die Wiedervereinigung Deutschlands Fortschritte macht. Weiter heißt es in der Direktive für die Außenminister: „Die Regierungschefs sind in Erkenntnis ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Regelung des deutschen Problems und der Wiedervereinigung Deutschlands mittels freier Wahlen übereingekommen, daß die Lösung der deutschen Frage und die Wiedervereinigung Deutschlands in Einklang mit den nationalen Interessen des deutschen Volkes und den Interessen der europäischen Sicherheit herbeigeführt werden soll.“ Die sowjetische Delegation hatte auf der Konferenz immer nur von der „Lösung der deutschen Frage“ anstatt von „Wiedervereinigung“ gesprochen, was besagt, daß sie in der Wiedervereinigung nicht die einzig mögliche Lösung der deutschen Frage sah. Dieser Standpunkt erscheint jetzt gleichrangig mit der Wiedervereinigung und wird sogar an erster Stelle genannt. Ebenso sind der westlichen Forderung nach freien Wahlen gleichrangig entgegengestellt der sowjetische Appell an die nationalen Interessen des deutschen Volkes und eine Verpflichtung auf die europäische Sicherheit. Mit dem „nationalen Interesse“ meinte die Sowjetunion, daß das deutsche Volk nicht „Handlanger des amerikanischen Imperialismus“ sein dürfe, und die Rücksichtnahme auf die europäische Sicherheit bedeutete, daß eine Lösung der deutschen Frage in Einklang mit der entsprechenden sowjetischen Politik stehen müsse. Zum ersten Male wurde außerdem die Erhaltung der „sozialen Errungenschaften“ in der DDR zu einer Bedingung der Wiedervereinigung gemacht.

Insgesamt hatten die Westmächte in der Direktive an die Außenminister zwar nicht ihre Forderungen, wohl aber den Standpunkt aufgegeben, daß diese Vorrang vor denen der Sowjetunion haben mußten. Anthony Eden hat dazu in seinen Memoiren bemerkt²¹¹, die Hauptschwierigkeit bei der gemeinsamen Formulierung der Direktive habe darin bestanden, daß der Westen aufgrund früherer Erfahrungen am Vorrang

²¹¹ *Eden: a. a. O.*, S. 350 f. Eden geht hier ausführlich auf den Streit um die Formulierungen ein, wegen dem die Regierungschefs sogar eine „restricted session“ abhielten, die nicht protokolliert wurde. Das spricht für die große Bedeutung der Streitfrage, in der die Westmächte schließlich mit Rücksicht auf die Vorurteile der öffentlichen Meinung nachgaben.

der Wiedervereinigungsfrage habe festhalten wollen. Man habe sich daran erinnert, daß man sich bei der Formulierung des Schlußprotokolls der Potsdamer Konferenz darauf eingelassen habe, den italienischen Friedensvertrag *vor* dem Staatsvertrag für Österreich zu erwähnen, woraufhin sich die Russen zwei Jahre lang geweigert hätten, über Österreich zu verhandeln, weil der italienische Friedensvertrag noch nicht geschlossen sei. Trotzdem habe man sich jetzt in Genf schließlich doch mit Kompromißformulierungen einverstanden erklärt: Damit „bekundeten die Westmächte“, schreibt Eden, „daß sie nicht willens waren, die Konferenz an einer Frage scheitern zu lassen, die in der Weltöffentlichkeit als Verfahrensfrage angesehen worden wäre, obwohl sie es in Wirklichkeit nicht war.“

Der Verlauf der Genfer Konferenz war für die Behandlung der deutschen Frage in den darauffolgenden Jahren charakteristisch. Das Interesse der drei Westmächte, mit der Sowjetunion zu Vereinbarungen zu gelangen, nahm zu und ihr Einsatz für eine Wiedervereinigung Deutschlands schwächte sich ab. Die USA wollten vor allem Rüstungskontrollvereinbarungen erreichen und ihre Anwesenheit in Berlin vor sowjetischen Störungen gesichert wissen. In Großbritannien und Frankreich gewann die Überlegung an Gewicht, daß Sicherheit nicht nur von der gemeinsamen Verteidigung, sondern auch von einer Verständigung mit der Sowjetunion abhinge. Dabei war bei den Engländern die Sorge vor einem Kriegsrisiko besonders ausgeprägt, während die Franzosen einerseits die Russen nicht auf Dauer an der Elbe haben, andererseits auch über ein wiedervereinigtes Deutschland eine gewisse Kontrolle behalten wollten. Offiziell hielten alle drei Mächte an ihren Verpflichtungen insbesondere aus Artikel 7 des Deutschlandvertrags fest, aber ihr Einsatz dafür ließ nach. Immer weniger ging es ihnen um eine gute Lösung, immer mehr darum, das leidige Deutschland-Problem überhaupt vom Tisch zu bekommen. Deshalb nahm insbesondere ihre Neigung zu, von ihren Forderungen für das Verfahren einer Wiedervereinigung Abstriche zu machen und damit den sowjetischen Vorstellungen entgegenzukommen. Entsprechend diesen Veränderungen in der Politik der drei Mächte änderte sich auch die politische Aufgabenstellung für die Deutschen. Mehr und mehr wandelte sich die Frage: „Wie kommen wir der Wiedervereinigung näher?“ in das Problem: „Wie können wir verhindern, daß die Teilung Deutschlands besiegelt wird, bzw. was müssen wir tun, um die deutsche Frage so lange offenzuhalten, bis sich wieder Chancen zeigen, sie zufriedenstellend zu lösen?“ Am 9. August 1955 beklagte Adenauer sich in einem sehr persönlich gehaltenen Brief an Dulles²¹², daß die Genfer Konferenz ein voller Erfolg für die Russen gewesen sei: Sie hätten es verstanden, durch billige Gesten alles vergessen zu machen, was auf ihrem Schuldkonto stünde, und wollten die Wiedervereinigung auf unbestimmte Zeit verschoben wissen, um auf diese Weise die Bundesrepublik aus der Verbindung mit dem Westen herauszulösen. Dulles antwortete am 15. August und ließ dem Kanzler am 31. August ein Memorandum zukommen, in dem es heißt, nachdem sich die sowjetischen Herrscher an echten Verhandlungen interessiert gezeigt hätten, gestehe der Westen ihnen moralische und gesellschaftliche

²¹² *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 2, S. 478 ff.

Gleichstellung zu: „Wir akzeptierten diese Konsequenz mit offenen Augen. Wir wußten, daß hierdurch Probleme geschaffen würden . . .“ Der Geist von Genf sollte den sowjetischen Führern ihren „Sicherheitsvorwand“ nehmen²¹³.

11. Adenauers Moskau-Reise

Am 7. Juni 1955 übergab ein Vertreter der sowjetischen Botschaft in Paris dem deutschen Botschafter eine Note, in der die Aufnahme diplomatischer Beziehungen vorgeschlagen und ein Besuch Adenauers in Moskau angeregt wurde²¹⁴. Bei den Beratungen im Kreis der Bundesregierung und mit Vertretern der Parteien, wie man auf diese Initiative antworten solle, ergab sich folgender Zwiespalt: nähme man die Einladung an, so erwecke man bei den Verbündeten die alte Furcht vor einem deutschen Alleingang mit Rußland, nähme man sie nicht an, so handele man sich den Vorwurf ein, die Bundesregierung sei nicht willens, zur Entspannung beizutragen. Auch wurde die Sorge geäußert, die Sowjetunion versuche die deutsche Frage aus der Zuständigkeit der Vier Mächte auszuklammern. Entscheidend war schließlich, daß Adenauer schon längst auf die Möglichkeit gewartet hatte, über die deutsche Frage auch mit der vierten „Vorbehaltsmacht“ direkt zu verhandeln. Schon bei seinen regelmäßig stattfindenden Besprechungen auf dem Petersberg hatte er klargestellt, daß die Bundesrepublik sich das Recht vorbehalten müsse, zu gegebener Zeit mit den Sowjets selbständig in Verbindung zu treten, und die Hohen Kommissare hatten geantwortet, sie würden es begrüßen, wenn es Deutschland gelänge, derartige Kontakte aufzunehmen²¹⁵. Bei den Verhandlungen über den Deutschlandvertrag wies Adenauer dann das Auswärtige Amt an, sich auf keine Formulierungen einzulassen, die ausschlossen, daß Deutschland in der Wiedervereinigungsfrage auch allein handeln könne; die Alliierten sollten dafür in Pflicht bleiben, aber nicht das Monopol haben. Während der Auseinandersetzungen um die Ratifizierung des Vertrags versicherte er bei verschie-

²¹³ Grewe (Rückblenden S. 229) schreibt über den „Geist von Genf“: zum ersten Male sei die fundamentale Interessenübereinstimmung der beiden verfeindeten Supermächte deutlich geworden, „die sie dann immer wieder zusammengeführt und sie bewogen hat, den Kalten Krieg zu beenden und weniger gefährliche Formen der Auseinandersetzung zu wählen: die gemeinsame Furcht vor der Anwendung jener Waffen, die nur sie allein besaßen . . . Insofern ist Genf letzten Endes doch der Anfang jenes Weges, der zum Test-Stop-Abkommen, zum Kernwaffensperrvertrag, zu SALT und allen anderen Ansätzen einer bilateralen Verständigung zwischen den Supermächten geführt hat.“

²¹⁴ Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 76 ff. Siegler: Deutschlandfrage S. 354 ff. Am Anfang der Note heißt es: „Die Erfahrung der Geschichte lehrt, daß die Erhaltung und Festigung des Friedens in Europa in entscheidendem Maße von dem Vorhandensein normaler guter Beziehungen zwischen dem sowjetischen und dem deutschen Volk abhängt.“

²¹⁵ Hans-Peter Schwarz: Die deutschlandpolitischen Vorstellungen Konrad Adenauers 1955–1958, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Entspannung und Wiedervereinigung. Deutschlandpolitische Vorstellungen Konrad Adenauers 1955–1958. Stuttgart 1979, S. 31.

denen Gelegenheiten führenden SPD-Politikern, daß die Aufhebung des Besatzungsstatuts die Möglichkeit eröffne, mit der Sowjetunion direkt zu verhandeln, und daß er dies alsbald tun werde²¹⁶. Im Bundesparteivorstand der CDU sagte er am 5. Februar 1955:²¹⁷ „Sobald wir souverän sind, können wir als ein selbständiger, souveräner Staat unsere diplomatischen Beziehungen einsetzen im Sinne einer Beilegung des Konflikts auch mit den Sowjets, wozu wir jetzt gar nicht in der Lage sind. Dreier- oder Vierer-Konferenzen, die über unseren Kopf hinweg geführt werden, d. h. ohne daß wir dabei am Tisch sitzen, sind eine sehr üble Angelegenheit. Daher ziehe ich, weil ich fest davon überzeugt bin, im geeigneten Augenblick mit den Sowjets verhandeln zu können, eine Konferenz mit den Sowjets über die Rückgabe der Sowjetzone, bei der wir gleichberechtigt am Tisch sitzen, Verhandlungen vor, die über unseren Kopf hinweg von anderen geführt werden.“

Die Einladung wurde also angenommen, jedoch erst für die Zeit nach der Genfer Gipfelkonferenz, um diese nicht durch den Besuch in Moskau zu beeinflussen. Bei den Vorberatungen wurden zwei unerläßliche Bedingungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen festgelegt: Die Sowjetregierung müsse erstens die 9626 noch in Kriegsgefangenschaft gehaltenen deutschen Soldaten entlassen und zweitens die Rechtsvorbehalte der Bundesregierung annehmen, daß die Festsetzung der Grenzen Deutschlands (insbesondere also der Oder-Neiße-Linie) erst durch einen Friedensvertrag erfolge, und daß nur die Bundesregierung legitimiert sei, für das ganze deutsche Volk zu sprechen. Wie sehr Adenauer aber am Kontakt zur Sowjetunion lag, geht daraus hervor, daß man auch für den Fall, daß die Sowjets die Bedingungen nicht erfüllten, den Faden nicht abreißen lassen, sondern anstelle des Austauschs von Botschaftern, wenigstens einen diplomatischen Agenten nach Moskau entsenden wollte. Diplomatische Agenten sind Vertreter ihrer Regierung, die bei der Regierung eines anderen Staates diplomatische Aufgaben wahrnehmen, ohne am diplomatischen Protokoll teilzuhaben²¹⁸. Daß die deutsche Ausgangsposition denkbar ungünstig war, dessen war man sich bewußt: Staatssekretär Hallstein notierte für die Vorbereitungen der Reise, zur richtigen Einschätzung der eigenen Möglichkeiten müsse man sich daran erinnern, daß Deutschland 1941 Rußland hintergangen und dann im Krieg 3 Millionen russische Kriegsgefangene absichtlich habe verhungern lassen.

²¹⁶ Als z. B. der Bremer Bürgermeister Kaisen im Außenpolitischen Ausschuß des Bundesrates am 3. Dezember 1954 meinte, da die Zeit für Deutschland arbeite, sei es vielleicht besser, mit der Ratifizierung der Verträge noch zu warten, antwortete Adenauer, man müsse jetzt schnell diesen seit langem fälligen Abschnitt der Nachkriegsgeschichte beenden, um dann zu Verhandlungen mit Rußland kommen zu können.

²¹⁷ Schwarz: *Entspannung und Wiedervereinigung*, S. 32.

²¹⁸ Die britische Regierung z. B. wählte während des Spanischen Bürgerkrieges die Form des diplomatischen Agenten, als sie noch die republikanische Regierung anerkannte, gleichzeitig aber die Regierung Francos als de-facto-Regierung eines Teils des spanischen Staatsgebiets ansah und in beschränktem Umfang mit den Franco-Behörden Beziehungen aufzunehmen wünschte. Ebenso entsandten die europäischen Großmächte diplomatische Agenten in die unter türkischer Suzeränität stehenden Balkanländer.

Der Besuch in Moskau dauerte vom 8. bis 14. September 1955²¹⁹. Mit dem Bundeskanzler gereist waren die Vorsitzenden der Auswärtigen Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat, Kurt Georg Kiesinger und Karl Arnold sowie als Vertreter der Opposition (formell als Stellvertretender Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages) Carlo Schmid. Die offiziellen Verhandlungen wurden teilweise sehr hart geführt und hatten bis zum 12. September kein Ergebnis erbracht. Am Abend dieses Tages fand ein Staatsempfang im Kreml statt. Bei dieser Gelegenheit fragte Ministerpräsident Bulganin Adenauer unter vier Augen²²⁰: „Wie wollen wir nun die Verhandlungen abschließen?“ In dem daran anknüpfenden kurzen Gespräch sagte Adenauer, der kritische Punkt sei die Frage der Kriegsgefangenen sowie der weit über 100 000 in der Sowjetunion am Ausreisen gehinderten Deutschen. Bulganin schlug daraufhin vor, Adenauer solle der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zustimmen, dann würden alle Kriegsgefangenen entlassen: „Wir geben sie ihnen alle – alle! Eine Woche später! – Wir können Ihnen keine Garantien oder Zusicherungen geben, weder schriftlich, noch mündlich. Aber wir geben Ihnen unser Ehrenwort und unser Wort gilt.“

Am nächsten Tag wurde die Aufnahme diplomatischer Beziehungen formell vereinbart, vorbehaltlich der Zustimmung des Bundestages und des Obersten Sowjets. Außerdem legte der Bundeskanzler schriftlich die in den Bonner Vorbesprechungen vorgesehene Rechtswahrung nieder; das ist eine Erklärung, die von sowjetischer Seite zwar entgegengenommen, jedoch nicht inhaltlich angenommen werden mußte. In diesem an den sowjetischen Ministerpräsidenten gerichteten „Brief zur deutschen Einheit“²²¹ heißt es, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen bedeute „keine Änderung des Rechtsstandpunktes der Bundesregierung in bezug auf ihre Befugnis zur Vertretung des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten und in bezug auf die politischen Verhältnisse in denjenigen deutschen Gebieten, die gegenwärtig außerhalb ihrer effektiven Hoheitsgewalt liegen“. Die sowjetische Seite erreichte, daß in das gemeinsame Kommuniqué vom 13. September der Satz aufgenommen wurde²²²: „Beide Delegationen stimmten darin überein, daß die Herstellung diplomatischer Beziehungen der Entwicklung des gegenseitigen Verständnisses und der Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion im Interesse des Friedens und der Sicherheit in Europa dienen werden.“ Bundesaußenminister von Brentano nannte diese Formulierung treffend „so etwas wie einen

²¹⁹ Die Konferenzdokumente finden sich u. a. in Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 302 ff. *Siegler*: Deutschlandfrage S. 358 ff. Darstellungen des Konferenzverlaufs u. a. bei *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 2, S. 496 ff. *Grewé*: Rückblenden S. 232 ff.

²²⁰ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 2, S. 544 ff.

²²¹ *Ebenda*, S. 550. „Die Auswärtige Politik“, S. 307. Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 337. *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 390. „Die Bemühungen . . .“ S. 82. (Die völkerrechtliche Qualität dieser Rechtsverwahrung charakterisierte der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 22. September 1955 („Die Auswärtige Politik“ S. 308 ff. (311)).

²²² Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 332 ff. (333). *Siegler*: Deutschlandfrage S. 388 f. (389).

Freundschaftsvertrag“. Sie ist bezeichnend für das sowjetische Bestreben, eine Vereinbarung, die an sich nur die Bereinigung eines alten Konflikts und eine entsprechende Normalisierung der Beziehungen zum Inhalt hat, so auszulegen, als habe der Vertragspartner seine Bereitschaft bekundet, die weitergreifenden Ziele der „europäischen Sicherheitspolitik“ zu fördern. Insbesondere bei den späteren „Ostverträgen“ verfuhr die Sowjetunion auf gleiche Weise²²³.

12. Die Hallstein-Doktrin

Der „Brief zur deutschen Einheit“ bekräftigte, daß allein die Verfassungsorgane der Bundesrepublik, weil aus freien Wahlen hervorgegangen, berechtigt seien, für das ganze deutsche Volk zu sprechen und es gegenüber anderen Staaten zu vertreten. Dieser Anspruch ist bereits in der Präambel des Grundgesetzes verankert, wo es heißt, das deutsche Volk in den Ländern der Bundesrepublik habe sich „diese neue Ordnung gegeben“, und dabei „auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war.“ Bundeskanzler Adenauer stellte das Alleinvertretungsrecht am 21. Oktober 1949 im Bundestag unter „lebhaftem Beifall und Händeklatschen rechts, in der Mitte und bei der SPD“ mit folgenden Sätzen fest²²⁴: „In der Sowjetzone gibt es keinen freien Willen der deutschen Bevölkerung. Das, was jetzt dort geschieht, wird nicht von der Bevölkerung getragen und damit legitimiert. Die Bundesrepublik Deutschland stützt sich dagegen auf die Anerkennung durch den frei bekundeten Willen von rund 23 Millionen stimmberechtigter Deutscher. Die Bundesrepublik Deutschland ist somit bis zur Erreichung der deutschen Einheit insgesamt die alleinige legitimierte staatliche Organisation des deutschen Volkes.“ Die praktische Konsequenz dieser Feststellung war, daß die Bundesrepublik die DDR keinesfalls als zweiten deutschen Staat völkerrechtlich anerkennen, mithin auch keine diplomatischen Beziehungen zu Staaten unterhalten konnte, die ihrerseits diplomatische Beziehungen zur DDR hatten oder aufnahmen. Diese Konsequenz war nun zwar bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion nicht eingehalten, doch durfte man das mit guten Gründen als Sonderfall betrachten, weil es sich um eine der ehemaligen Besatzungsmächte handelte, die nach wie vor besondere Rechte und Pflichten in bezug auf Deutschland als Ganzes besaß. Trotzdem erschien es angebracht, das Alleinvertretungsrecht nicht nur gegenüber der Sowjetunion mit dem „Brief zur deutschen Einheit“²²⁵ formell zu bestätigen, sondern außerdem vor aller Welt klarzustellen, wie die Bundesrepublik es zu wahren gedachte. Der Bundeskanzler hat das am 22. September

²²³ Siehe Kapitel 28.

²²⁴ „Die Auswärtige Politik“, S. 155 ff. (156).

²²⁵ Siehe Kapitel 11.

1955 in der Regierungserklärung über die Moskau-Reise vor dem Bundestag getan²²⁶: „Auch dritten Staaten gegenüber halten wir unseren bisherigen Standpunkt bezüglich der sog. DDR aufrecht. Ich muß unzweideutig feststellen, 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 Deutschlands zu vertiefen.“ Für diese politische Maxime, an deren Ausarbeitung und Interpretation der damalige Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, Wilhelm Grewe, maßgeblich mitwirkte, hat sich die Bezeichnung „Hallstein-Doktrin“ eingebürgert²²⁷.

Um dritte Staaten davon abzuhalten, die DDR als Staat anzuerkennen, behielt sich die Bundesregierung vor, bereits auf Akte politischen Entgegenkommens zu reagieren, dabei aber der Opportunität des einzelnen Falles Rechnung zu tragen. Wenn also ein Staat z.B. bei Sportveranstaltungen die Flagge der DDR aufzog, mit der DDR Kulturaustausch oder konsularische Zusammenarbeit vereinbarte oder Handelsmissionen austauschte, antwortete die Bundesregierung mit entsprechenden „Retorsionen“, also mit Maßnahmen von vergleichbarem Gewicht wie Einschränkung von finanzieller Hilfe und Kreditgewährung, Absage vereinbarter gemeinsamer Veranstaltungen, Abberufung des Botschafters und ähnlichem. Wenn allerdings der andere Staat die formellen diplomatischen Beziehungen zur DDR aufnahm, dann blieb der Bundesrepublik kaum eine andere Wahl, als ihrerseits die diplomatischen Beziehungen zu diesem Staat abubrechen. Das geschah zum ersten Mal am 19. Oktober 1957 gegenüber Jugoslawien²²⁸, wobei aber bemerkenswerterweise die konsularischen und wirtschaftlichen Beziehungen aufrecht erhalten wurden. Anwendbarkeit und Nutzen der Hallstein-Doktrin waren also begrenzt. Einerseits durfte man sie nicht so rigoros handhaben, daß sich damit die Bundesrepublik gegenüber immer mehr Staaten selbst isolierte; andererseits eröffnete der notwendige Verzicht auf eine rigorose Anwen-

²²⁶ „Die Auswärtige Politik“, S. 308 ff. (312). Dokumente zur Deutschlandpolitik III/1 (1955), 382 ff. (389). „Die Bemühungen . . .“ S. 83 ff. (89).

²²⁷ Grewe äußert sich dazu ausführlich (Rückblenden S. 251 ff.). Er stellt (S. 255) fest, daß es sich bei dieser nie authentisch definierten politischen Maxime „um eine logische und notwendige Konsequenz“ des „Alleinvertretungsanspruchs“ handle (der damals der Überzeugung aller im Bundestag vertretenen Parteien entsprach). Wenn die „Hallstein-Doktrin“ auch – wie Grewe sagt – nie „authentisch“ definiert wurde, so gilt doch als offizielle Interpretation das, was er dazu in seiner Eigenschaft als Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes am 11. Dezember in einem Rundfunk-Interview ausführte (Grewe: Rückblenden S. 253 f. (Der Text ist auszugsweise abgedruckt in „Die Auswärtige Politik“ S. 314 f. und in „Die Bemühungen . . .“ S. 114 f.).

²²⁸ „Die Auswärtige Politik“ S. 364 ff. „Die Bemühungen . . .“ S. 223 f. In der Note, die der Außenminister dem jugoslawischen Botschafter in Bonn übergab, heißt es: „Die Bundesregierung hat niemals einen Zweifel daran gelassen, daß sie Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu der demokratisch in keiner Weise legitimierten Regierung in Mitteldeutschland durch solche Regierungen, mit denen die Bundesrepublik selbst diplomatische Beziehungen unterhält, als einen gegen die Lebensinteressen des deutschen Volkes gerichteten unfreundlichen Akt betrachten müsse.“ Dokumente zur Deutschlandpolitik III, 3 (1957), 1768 ff.

dung den anderen Staaten die Möglichkeit, vielfältige Beziehungen zur DDR zu pflegen, wenn sie nur den letzten Schritt formeller völkerrechtlicher Anerkennung vermieden. Und selbst darauf konnte die Bundesregierung, wie das Beispiel Jugoslawiens zeigt, nicht mit einem totalen Abschneiden jeglicher Kontakte antworten. Trotz dieser Einschränkungen hat sich die Hallstein-Doktrin als außenpolitisches Instrument der Deutschlandpolitik bewährt, solange noch nicht offenkundig war, daß es eine Wiedervereinigung in absehbarer Zeit nicht geben werde²²⁹.

13. Die Deutschlandfrage unter dem Einfluß der Abrüstungsverhandlungen

Am 11. Januar 1952 hatte die UN-Vollversammlung eine Kommission für atomare und konventionelle Abrüstung eingesetzt, die am 4. Februar zum ersten Mal zusammentrat²³⁰. Die Sowjetunion hatte gegen den Beschluß gestimmt und beharrte auch weiterhin darauf, Abrüstungsfragen außerhalb der UN in einem 5-Mächte-Gremium zu verhandeln, dem außer ihr die USA, England, Frankreich und die Volksrepublik China angehören sollten²³¹. Als Kompromiß bildete die Abrüstungskommission auf Anregung der Vollversammlung am 19. April 1954 eine Unterkommission, bestehend aus der Sowjetunion, den USA, England, Frankreich und Kanada²³². Diese Fünf sollten „in internen Beratungen („in private“) eine annehmbare Lösung suchen“ und sobald wie möglich der Kommission Bericht erstatten. Als die Unterkommission am 13. Mai in London zu ihrer ersten Sitzung zusammentrat²³³, war damit ein weiterer Schritt im Sinne und zugunsten der Sowjetunion getan; das ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Die Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle waren der Sache nach und im Verständnis der UN-Vollversammlung eine Aufgabe von weltumspannender, wie man sagte: universaler Bedeutung, deren Lösung an sich keinen unmittelbaren Bezug zur politischen Lage in einzelnen Regionen hatte und haben sollte. Jedoch waren politische Rückwirkungen dann schwer zu vermeiden, wenn man sich

²²⁹ Grewe: Rückblenden, S. 261, bemerkt dazu, solange die Frage der deutschen Einheit noch Gegenstand von Viermächte-Verhandlungen war und nicht ganz im Nebel einer weit entfernten Zukunft verschwand, sei die Maxime ein praktisch höchst wirksames Instrument gewesen, die internationale Anerkennung und politische Aufwertung der DDR zu verhindern.

²³⁰ Heinrich Siegler (Hrsg.): Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit von 1943–1959, Bad Godesberg 1960, S. 52 ff. und 57. Hermann Volle/Claus-Jürgen Duisberg: Probleme der internationalen Abrüstung. Die Bemühungen der Vereinten Nationen um internationale Abrüstung und Sicherheit 1945–1961. 2 Bände, Frankfurt/M., Berlin 1964, Teilband II, Dok. 18.

²³¹ Siegler: Abrüstung, S. 55 f.

²³² Siegler: Abrüstung, S. 71. Die Anregung der Vollversammlung erfolgte in einer Resolution vom 28. November 1953 (a. a. O., S. 67 ff. (69)). Volle/Duisberg a. a. O., Dok. 22. (S. 380).

²³³ Siegler: Abrüstung, S. 72.

auf Maßnahmen einigte, die in bestimmten Gebieten – und das betraf vor allem Europa – durchzuführen wären. Während aber die Amerikaner auch in solchen Fällen politische Nebenwirkungen einer Verringerung oder Kontrolle des militärischen Potentials möglichst vermeiden wollten, legten es die Russen gerade darauf an, daraus Vorteile für ihre Politik der „europäischen Sicherheit“ zu ziehen. Ja, ihre Abrüstungsvorschläge, wie z.B. ein Plan, den sie am 10. Mai 1955 vorlegten²³⁴, waren zu einem erheblichen Teil Übersetzungen dieser Sicherheitspolitik – einschließlich der Bemühung, die Anerkennung der DDR durchzusetzen – in eine Reihe von Elementen der Abrüstung. Deshalb bestand zwischen der Bundesrepublik und ihren Verbündeten anfangs Einigkeit, daß die Wiedervereinigung Deutschlands auch vor Abrüstungsmaßnahmen in Europa Vorrang haben müsse. Gleichwohl gerieten durch den Gang der Verhandlungen in der Abrüstungs-Unterkommission die Interessen der Bundesrepublik und die ihrer Verbündeten in ein kritisches Verhältnis zueinander.

Offiziell galten zwischen den Westmächten und der Sowjetunion die Abrüstung und das Deutschlandproblem als ganz verschiedene Fragen, die voneinander getrennt zu behandeln waren. Da es aber beim Geben und Nehmen auf jedem der beiden Felder wie auch in allen sonstigen Streitpunkten beiden Seiten letztlich immer um ihre Beziehungen überhaupt und um den gesamten Umfang ihres Machtverhältnisses ging, standen sämtliche Verhandlungen über Teilgebiete doch in einem politischen Gesamtzusammenhang. Schon deshalb gab es auch zwischen dem Ablauf der Londoner Abrüstungskonferenz und der Auseinandersetzung über Deutschland eine mittelbare Wechselwirkung. Und gerade weil die Unterkommission keinerlei Zuständigkeit für deutsche Angelegenheiten besaß, mithin ihre Mitglieder dafür keine Verantwortung trugen, konnte es umso leichter geschehen, daß die westlichen Delegationen – willentlich oder nicht – mit den sowjetischen Vertretern in der Abrüstungsfrage auf eine Weise voranzukommen suchten, die für Deutschland nachteilige Wirkungen hatte. Dies nahmen gerade auch die Amerikaner zumindest in Kauf. Ihr Delegationschef, Harold Stassen, war von Außenminister Dulles unabhängig und erhielt seine Instruktionen von Präsident Eisenhower persönlich. Er war demnach nicht gezwungen, sich im einzelnen auf Dulles' Deutschlandpolitik abzustimmen. Von Eisenhower aber war er angewiesen worden, die Verhandlungen unter allen Umständen mit vorzeigbaren Ergebnissen abzuschließen. Stassen hat sich deshalb nicht einmal geschaut, am 31. Mai 1956 dem Leiter der sowjetischen Delegation, Sorin, ein informelles Memorandum zu überreichen, ohne seine englischen und französischen Kollegen vorher davon zu unterrichten²³⁵. Abgesehen davon, daß er die beiden damit erheblich verär-

²³⁴ Ebenda, S. 91. *Volle/Duisberg* a. a. O., Dok. 41. Dabei wurde dieser Vorschlag der Sowjetunion im ganzen vom Westen als konstruktiv betrachtet (siehe Kapitel 11 den Brief von John Foster Dulles an Adenauer vom 15. August 1955).

²³⁵ *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 3, S. 306 f.: „Seit langem hatte ich die Beobachtung gemacht, daß die Politik des Weißen Hauses nicht immer konform ging mit der Politik des State Department . . . Im Frühjahr 1957 wurde die Gegensätzlichkeit der politischen Haltung von Eisenhower und Dulles in der Frage der Schaffung einer neutralen Zone in Europa öffentlich sichtbar . . . Nun hatte Eisenhower in Stassen, dem amerikanischen Delegierten bei den Londoner Abrüstungsverhandlungen,

gerte, bestärkte er sie in der Sorge – die durch manche Anzeichen schon aufgekommen war – daß die USA und die Sowjetunion geneigt sein könnten, sich bilateral zu verständigen. Daran waren die Russen interessiert in der Absicht, Amerikaner und Europäer voneinander zu isolieren; und die Amerikaner fühlten sich dazu berechtigt, um Fortschritte bei der Abrüstung zu erreichen, auch wenn dafür notfalls von speziell europäischen – und deutschen – Interessen gewisse Abstriche gemacht werden müßten.

Zwar haben die Westmächte in der Unterkommission nur „universale“ Vorschläge gemacht, wie das den Vorstellungen der UN-Vollversammlung und der Gesamtkommission für Abrüstung entsprach. Das gilt z.B. für einen von den Engländern und Franzosen zunächst im Sommer 1954 und dann – in abgeänderter Fassung – im März 1956 vorgelegten 3-Phasen-Plan²³⁶. Das schloß jedoch nicht aus, daß die westlichen Delegationen, um überhaupt etwas zu erreichen, auch Elemente der sowjetischen Vorschläge übernahmen, die darauf berechnet waren, die Politik der „europäischen Sicherheit“ zu fördern. Deutliches Anzeichen dafür war, daß Stassen die Engländer und Franzosen drängte, der Errichtung einer Inspektionszone zwischen der Bundesrepublik und der DDR zuzustimmen, weil die Russen darauf großen Wert legten. Darüber hinaus mußte man damit rechnen, daß in den informellen Gesprächen mit sowjetischen Delegationsmitgliedern für Deutschland problematische Erwägungen angestellt wurden.

Daß dies alles dem deutschen Außenminister v. Brentano und dem Auswärtigen Amt Sorge bereitete, wurde offenkundig aus Anlaß eines Interviews des französischen Ministerpräsidenten Guy Mollet Anfang April 1956²³⁷. Mollet vertrat die Auffassung, man müsse mit der Lösung des Problems der allgemeinen Abrüstung beginnen, dann werde sich das Problem der europäischen Sicherheit besser lösen und in diesem Rahmen die Wiedervereinigung Deutschlands leichter erreichen lassen. Dem widersprach das Auswärtige Amt in einer Erklärung vom 6. April ener-

einen Mann gefunden, der aus innerer Überzeugung nur zu gern bestrebt war, Eisenhowers Linie zu unterstützen. Zum Beispiel beging Stassen – milde gesagt – die Ungeschicklichkeit, in einem wichtigen Verhandlungsstadium den sowjetischen Delegierten Sorin noch vor den eigenen Verbündeten über die Absichten der Vereinigten Staaten zu unterrichten.“

²³⁶ Sieglar: Abrüstung, S. 129. *Völle/Duisberg* a. a. O., Dok. 54. Die ursprüngliche Fassung war der Unterkommission am 11. Juni 1954 vorgelegt worden (a. a. O., S. 75 ff.).

²³⁷ Sieglar: Abrüstung, S. 139. Dokumente zur Deutschlandpolitik III/2 (1956), 229 ff. Mollet gab das Interview der amerikanischen Zeitschrift „US News and World Report“. Er sagte unter anderem, auf der Genfer Außenministerkonferenz vom November 1955 sei die Abrüstung ausdrücklich hinter die Wiedervereinigung und die europäische Sicherheit an dritte Stelle gesetzt worden. Diese Art, an die Frage heranzugehen, sei schlecht gewesen. Deshalb habe damals unter seiner Präsidentschaft der Europarat an die Außenminister in Genf ein Telegramm geschickt, „in dem es heißt: wenn Sie mit der Abrüstung beginnen werden, so werden Sie das Beste tun, um in den anderen Fragen Fortschritte zu erzielen.“ Konkret zielte Mollet darauf, eine lineare Verringerung der Truppen aller beteiligten Staaten zu erreichen, die aber als für die Sowjetunion interessante Folge eine Verringerung der Mannschaftsstärke auch der Bundeswehr zur Folge gehabt hätte. Das war also das typische Beispiel einer universalen Maßnahme mit gezielten europäisch-regionalen Folgewirkungen.

gisch²³⁸: „Keine deutsche Regierung wird bereit sein, Vorschläge ernsthaft zu diskutieren, die die Entspannung auf der Grundlage einer auch nur vorübergehenden Anerkennung oder stillschweigenden Hinnahme der Teilung Deutschlands bewirken wollen.“ Zur Begründung dieser Stellungnahme führte der deutsche Außenminister am 18. April vor der Beratenden Versammlung des Europa-Rates aus²³⁹, Entspannung und kontrollierte Abrüstung würden sich nicht in befriedigender Weise verwirklichen lassen, „solange im Herzen des europäischen Kontinents ein Unrechts-Tatbestand bleibt, der seinerseits den Spannungszustand aufrechterhält, einen Spannungszustand, der eben die Atmosphäre des Vertrauens nicht heranreifen läßt, auf der die Abrüstung beruhen müßte.“ Unausgesprochen mag zu diesem Argument bei v. Brentano die begreifliche Sorge hinzugekommen sein, daß in dem Maße, in dem sich das Ost-West-Verhältnis durch Abrüstungsvereinbarungen vielleicht doch entspannte, bei den Verbündeten das Interesse an einer Wiedervereinigung Deutschlands nachlassen könnte²⁴⁰.

Doch befanden sich Außenminister und Auswärtiges Amt mit ihrer Verlautbarung vom 6. April und ihrem Argument in Widerspruch zur Auffassung des Bundeskanzlers. Er hatte schon in seiner Regierungserklärung vom 27. Mai 1955 im Hinblick auf die damals bevorstehende Genfer Konferenz gesagt, dort müsse die (universale) Abrüstung die primäre und entscheidende Frage sein²⁴¹: „Die ernsthafte und entschlossene Inangriffnahme dieser Aufgabe wird auch in der weiteren Entwicklung die Wiedervereinigung Deutschlands in Frieden und Freiheit bringen.“ Wenn er hinzufügte, das, was vielleicht vor sechs Monaten noch nicht so wie eine absolute Notwendigkeit

²³⁸ Siegler: Abrüstung, S. 140 f.

²³⁹ Siegler: Abrüstung, S. 141 f. Dokumente zur Deutschlandpolitik III/2 (1956), 264 ff.

²⁴⁰ In seinen Betrachtungen zur Genfer Viermächte-Außenministerkonferenz im Herbst 1955 schreibt Adenauer (Erinnerungen Bd. 3, S. 32): „Es bestand die große Gefahr, daß sich die übrige Welt an den Tatbestand der Teilung Deutschlands gewöhnte und daß man des deutschen Problems überhaupt überdrüssig würde.“

²⁴¹ „Die Auswärtige Politik“ S. 292 f. Adenauer sagte ferner u. a.: „Nach meiner Überzeugung kann nur dadurch in Wahrheit der Frieden in der Welt wiederhergestellt werden, daß die mächtigsten Länder der Welt, die im Besitz dieser die Menschheit bedrohenden Waffen sind, kontrollierte Abrüstungen in einem solchen Grade vereinbaren und vornehmen, daß bei der heutigen territorialen Größe der einander entgegenstehenden Staaten keine Angriffe mehr Aussicht auf Erfolg bieten. Erst auf dieser Grundlage lassen sich Sicherheitssysteme aufbauen. . . Auf der bevorstehenden Viererkonferenz muß die Frage der Abrüstung die primäre und entscheidende Frage sein. Ich glaube, daß die Vereinigten Staaten kühn und entschlossen mit einem Vorschlag vorangehen sollten. Sie wären damit der Politik treu, die Präsident Eisenhower im April 1953 in so ausgezeichnete kraftvoller Weise als die Politik der Vereinigten Staaten gekennzeichnet hat.“ In seinen Erinnerungen (Bd. 3, S. 113 ff.) referiert Adenauer die Auffassung der französischen Regierung und schreibt dann (S. 119): „Man mußte versuchen, eine allgemeine Rüstungsbegrenzung herbeizuführen. Eine solche Rüstungsbegrenzung würde eine gute Atmosphäre schaffen, um die ernststen Ursachen der Spannungen auf der Welt zu beseitigen und hierzu gehörte vor allem die Beendigung der Spaltung Deutschlands.“ Das stimmt mit Mollets Auffassung überein (vgl. Adenauer: Erinnerungen Bd. 3, S. 282 f.). Die von Adenauer in der Regierungserklärung erwähnten Vorschläge Eisenhowers finden sich bei Siegler: Abrüstung, S. 98.

für alle Länder der Erde erschien, sei nunmehr eine Notwendigkeit für sie alle und werde auch von allen als solche erkannt, so war das möglicherweise auf Eisenhowers Äußerungen vom 6. Januar des Jahres über die Folgen des atomaren Patts bezogen. Über seine prinzipielle Begründung hinaus hielt Adenauer es auch für taktisch geboten, die deutsche Frage der Abrüstung nachzuordnen. Als die Sowjetunion auch im Frühjahr 1958 wieder auf eine neue Gipfelkonferenz drängte, sagte er am 24. April in einem Interview mit dem amerikanischen Zeitungsverleger Hearst²⁴², diese Konferenz solle nicht durch die Frage behindert werden, ob das deutsche Problem auf die Tagesordnung gesetzt werde oder nicht. Die Deutschen wollten nicht, daß ihres Problems wegen die Abrüstungsfrage nicht vorankäme. Nimmt man nun zu diesen Bemerkungen hinzu, daß Dulles damals bei verschiedenen Gelegenheiten darauf drang, also offenbar ein gesteigertes Interesse daran hatte, die deutsche Frage auf die Tagesordnung einer Ost-West-Konferenz zu setzen²⁴³, so wird deutlich, warum Adenauer gerade dies vermeiden wollte: Da den Amerikanern in erster Linie an Fortschritten auf dem Gebiet der Abrüstung gelegen war, mußte man nach den 1955 auf der Genfer Gipfelkonferenz gemachten Erfahrungen damit rechnen, daß sie das womöglich unter Hinnahme des Status quo, vielleicht sogar durch ein weiteres Entgegenkommen in der Deutschlandfrage bei den Russen zu erreichen suchten. Das aber würde für sie leichter sein, wenn diese Frage in das Geben und Nehmen der nächsten Gipfelkonferenz förmlich einbezogen wäre. Aus deutscher Sicht dagegen war es besser, daß das deutsche Problem in der Verhandlungsmasse von Ost-West-Konferenzen solange nicht zur Verfügung stand, als dort mit Sicherheit nur eine ungünstige Behandlung zu erwarten war.

14. Chruschtschows Berlin-Ultimatum

Am 27. November 1958 machte die Sowjetunion in drei gleichlautenden Noten an die Westmächte²⁴⁴ den „Vorschlag“, „Verhandlungen . . . über die Gewährung des Status einer entmilitarisierten freien Stadt für West-Berlin aufzunehmen“. Eine entsprechen-

²⁴² FAZ vom 28. April 1958.

²⁴³ Anfang Juni 1958 berichtete die amerikanische Zeitschrift „Newsweek“, Dulles sei durch die veränderte Haltung Adenauers zur deutschen Wiedervereinigung verwirrt. Bisher habe der Kanzler stets darauf bestanden, daß die westlichen Alliierten auf die Sowjetunion einen ständigen Druck zur Wiedervereinigung ausüben, nunmehr dränge der Kanzler den Westen damit aufzuhören. Dulles habe zu seinen Mitarbeitern gesagt: „Ich scheine sehr viel entschiedener für die Wiedervereinigung einzutreten als er.“ Zu Adenauers Überlegungen vgl. Erinnerungen Bd. 3, S. 34 f. Er fürchtete, „daß selbst bei weitgehendem Entgegenkommen der Westmächte in der Frage der Sicherheit die Sowjetunion nach wie vor nicht bereit sein würde, in der Frage der Wiedervereinigung Deutschlands mit sich verhandeln zu lassen.“ Die Äußerungen Bulganins und Chruschtschows ließen keine gute Prognose zu für die im Oktober in Aussicht genommene Außenministerkonferenz.

²⁴⁴ Siegler: Deutschlandfrage S. 819 ff. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/1 (1958/59), 151 ff. Berlin, so heißt es u. a. in der sowjetischen Note, liege im Zentrum der DDR, jedoch sei West-Berlin

de Übereinkunft müsse in einem halben Jahr erreichbar sein. Andernfalls werde die Sowjetunion alle Befugnisse, die sie aufgrund interalliierten Abkommen für die Zugänge nach Berlin habe, der DDR übertragen; gleichzeitig würden alle Berlin betreffenden Kontakte zwischen „den Streitkräften und anderen offiziellen Personen“ und „entsprechenden Vertretern“ der Westmächte aufhören. Da die Westmächte das Potsdamer Abkommen „gröblich verletzt“ hätten, betrachte die Sowjetunion die Londoner Protokolle über die Besatzungszonen Deutschlands und die Verwaltung von Großberlin vom 12. September 1944 als nicht mehr in Kraft befindlich. In diesen Protokollen der damals von Großbritannien, den USA und der Sowjetunion gebildeten „Europäischen Beratenden Kommission“ war das „Gebiet Berlin“ aus der sowjetischen Besatzungszone ausdrücklich ausgenommen und „der gemeinsamen Besatzungshoheit der drei [später nach Frankreichs Beitritt, der vier] Mächte unterworfen“ worden²⁴⁵. Das sollte nun nicht mehr gelten, vielmehr verlangte die Sowjetunion von ihren ehemaligen Verbündeten, West-Berlin zu räumen.

Die unmittelbare deutschlandpolitische Bedeutung der sowjetischen Initiative lag in Folgendem: Da die Westmächte die ultimativen Forderungen keinesfalls annehmen konnten, mußten sie damit rechnen, daß die Sowjetunion den Vier-Mächte-Status Berlins einseitig kündigte. Infolgedessen würden sie sich womöglich gezwungen sehen, über die Rechte und Praxis ihres Zugangs nach West-Berlin mit der DDR zu verhandeln und damit diese zumindest de facto völkerrechtlich anzuerkennen. Dies zu erreichen, erwies sich bald als das eigentliche Ziel des neuen Vorstoßes Chruschtschows, und er durfte durchaus hoffen, dem mindestens näher zu kommen. Denn in bezug auf Berlin gingen die alliierten, insbesondere die amerikanischen und die deutschen Interessen auf ähnliche Weise auseinander wie im Falle der Verhandlungen der Abrüstungsunterkommission: Deutschland hatte zwei Interessen von gleichem Gewicht. Erstens mußte die Freiheit West-Berlins abgesichert werden, und

infolge fremder Besetzung von der DDR losgerissen (S. 819). Am besten sei natürlich eine Lösung, die auf der Erfüllung des Potsdamer Abkommens beruhen würde (S. 829), dessen Prinzipien das staatliche und gesellschaftliche Leben in der DDR voll und ganz entspreche (S. 823). Dann würde Berlin eine wiedervereinigte Stadt im Bestande des Staates, auf dessen Gebiet sie sich befinde (S. 831). Gegenwärtig aber würde sich die Sowjetunion mit der zweitbesten Lösung begnügen, West-Berlin in eine selbständige politische Einheit und entmilitarisierte Stadt umzuwandeln. Ebenfalls am 27. November richtete die sowjetische Regierung eine Note an die Bundesregierung und gab ihr die Note an die Westmächte abschriftlich zur Kenntnis. Die Note an die Bundesregierung ist abgedruckt bei Boris Meißner (Hrsg.): Moskau – Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1955–1973. 2 Bde., Köln 1975 Bd. 1, S. 464 ff. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/1 (1958/59), 178 ff. In dieser Note appelliert die Sowjetunion an die patriotisch gesinnten Kräfte, die ihre nationale Lebensweise erhalten wollen, was jedoch durch die Überreste der militärischen Besetzung verhindert werde (S. 466). Wenn aber die NATO einen militärischen Konflikt entfesseln würde, würde dieser „unweigerlich das ganze Territorium Westdeutschlands in einen Kriegsschauplatz verwandeln, auf dem die kriegführenden Seiten maximale Mengen von Thermonuklearwaffen zur Explosion bringen würden.“

²⁴⁵ Ferdinand Matthey: Entwicklung der Berlin-Frage (1944–1971), Berlin 1972, S. 13 ff.

zweitens sollte das auf eine Weise geschehen, die die Aussichten auf eine Wiedervereinigung nicht verschlechterte. Anders lagen die Dinge für die USA. Sie waren nur in Berlin unmittelbar verantwortlich und betroffen. Hier mußten sie zeigen, daß sie auch unter ungünstigen Umständen in der Lage waren, einer unter ihrer Obhut befindlichen Bevölkerung die Freiheit zu erhalten und auch an extrem exponierter Stelle ihre moralischen Verpflichtungen zu erfüllen; da stand weltweit ihr Ansehen auf dem Spiel. Dagegen konnten sie die Wiedervereinigung Deutschlands als nationale Angelegenheit lediglich der Deutschen betrachten, für die sie sich schon deshalb nicht voll einzusetzen brauchten, weil auch die Weltmeinung sich dafür nicht sonderlich engagierte. Aus diesen Gründen konnte den Amerikanern der Gedanke nicht fremd bleiben, für die Absicherung ihrer Stellung in Berlin, wo sie unmittelbar in Mitleidenschaft gezogen waren, den Russen Zugeständnisse in der Deutschlandfrage zu machen, die sie nur mittelbar etwas anging. Sie mußten also einer Lösung des neuen Konflikts, die für die Deutschen gerade noch tragbar war, vielleicht letzten Endes auf eine Besiegelung der Teilung Deutschlands hinauslief, die ihnen selbst aber eine Bestätigung ihrer Rechte in Berlin einbrachte, den Vorzug geben vor einer für Deutschland günstigeren Lösung, bei der sie sowjetischen Störungen ausgeliefert blieben. Die Deutschen konnten – umgekehrt – davon ausgehen, daß die Amerikaner gar keine andere Wahl hatten, als in Berlin auszuharren, auch wenn dort ihre Stellung ungesichert und krisenanfällig blieb; folglich bestand kein Anlaß, ihnen ihre Lage um den Preis erheblicher Nachteile in der Wiedervereinigungsfrage zu erleichtern. Somit hatten spätestens seit Herbst 1959 Amerikaner und Deutsche unterschiedliche Vorstellungen davon, was eine „befriedigende“ Berlin-Regelung sei.

Adenauer zog daraus den gleichen Schluß wie in der Abrüstungsfrage: auf künftigen Ost-West-Konferenzen dürfe die Berlin-Frage nicht mit der Deutschlandfrage zu einem Verhandlungspaket zusammengeschnürt werden, sondern müsse davon getrennt gehalten werden, um unerwünschte Tauschgeschäfte zumindest zu erschweren. Am 11. Dezember 1958 schrieb er in einem Brief an Dulles²⁴⁶, die Frage Berlin und das größere Problem der Wiedervereinigung müßten getrennt gehalten werden: „Ein Junktim in der Behandlung beider Fragen würde entweder die Freiheit Berlins in Frage stellen oder die Lösung des gesamtdeutschen Problems auf einen Weg führen, der nur zu einer mehr oder weniger verschleierten Kapitulation vor den sowjetischen Forderungen führen müßte.“ An seinen Außenminister von Brentano schrieb er am 9. Juli 1959, es sei richtig gewesen, die Berlin-Frage isoliert zu behandeln: „Die Situation ist, wenn der Streit ernstere Formen annimmt, nicht so komplex, sondern für die ganze Welt verständlich. Wir haben die öffentliche Meinung der Welt für uns in der Frage Berlin, nicht in der Frage der Wiedervereinigung.“ Allerdings stand Adenauer mit seiner Einsicht und Auffassung allein. Alle anderen deutschen Politiker, in der eigenen Partei wie bei der Opposition und auch das Auswärtige Amt waren überzeugt,

²⁴⁶ Felix v. *Eckardt*: Ein unordentliches Leben, Düsseldorf 1967, S. 558 ff. (560). Aus Eckardts Erinnerungen abgedruckt in Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/1 (1958/59), 332 ff.

daß die Berlin-Frage immer im Zusammenhang mit der Deutschlandfrage verhandelt werden müsse. Soweit sie Adenauer kritisierten, beachteten sie allerdings nicht, daß er nur von einer isolierten *Behandlung* der Berlin-Frage sprach, nicht aber von einer isolierten Lösung. In diesem Punkt war er der gleichen Meinung wie die anderen.

Daß die Amerikaner geneigt waren, in der neuen Berlin-Krise Zugeständnisse zu machen, die der Überwindung der Spaltung Deutschlands nicht förderlich waren, konnte die Öffentlichkeit einer Pressekonferenz entnehmen, die Dulles am 26. November 1958 veranstaltete²⁴⁷, also einen Tag bevor die Sowjetregierung ihre Berlin-Note überreichte. Praktisch möglich war das, weil Chruschtschow deren wesentlichen Inhalt bereits am 10. November in einer Rede im Moskauer Lenin-Stadion bekanntgegeben hatte²⁴⁸. Spätestens von da an wurden bei den Westmächten Überlegungen angestellt und Pläne gemacht, was zu tun sei, wenn auf den Wegen nach Berlin Beamte der DDR verlangten, westliche Militärpersonen zu kontrollieren. Die äußerste Möglichkeit nach der einen Seite war, eine solche Kontrolle abzulehnen und die Durchfahrt notfalls mit Gewalt zu erzwingen. In Dulles' Pressekonferenz ging es hauptsächlich um die Frage, wie weit man nach der anderen Seite gehen könne, also unter welchen Voraussetzungen es noch vertretbar sei, DDR-Kontrollen hinzunehmen. Mindestens vier Fragen von Journalisten zielten darauf, ob dies nicht auf eine Anerkennung der DDR hinausliefe. Dulles jedoch ging jedesmal auf diese mögliche Konsequenz nicht ein, sondern betonte statt dessen immer wieder, daß man alles unterlassen müsse, was den Sowjets die Möglichkeit gebe, sich ihrer Verantwortlichkeit als Berliner Besatzungsmacht gegenüber den Westmächten zu entziehen. Dies werde vermieden, wenn man die kontrollierenden DDR-Beamten als „agents“ (Erfüllungshelfen) der Sowjetunion betrachte²⁴⁹. Dulles engte damit die Problematik auf die Notwendigkeit ein, die Sowjetunion für Berlin in Pflicht zu halten, während er die Frage, ob seine „Agententheorie“ womöglich eine Anerkennung der DDR zur Folge habe, auf sich beruhen und damit auch offen ließ.

²⁴⁷ Auszugsweise abgedruckt bei *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 816 ff. Englischer Text: Documents on Germany 1944–1961. Committee on Foreign Relations United States Senate. December 1961, Washington 1961, S. 343 ff. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/1 (1958/59), 144 ff.

²⁴⁸ Auszüge aus Chruschtschows Rede vom 10. November 1958 bei *Meißner*: Moskau – Bonn, S. 455 ff. Vollständig in: Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/1 (1958/59), 3 ff.

²⁴⁹ Die Sowjetunion habe sich 1949 im Rat der Außenminister ausdrücklich verpflichtet, den normalen Zugang nach sowie den Abgang von Berlin zu sichern: „Wir akzeptieren keine irgendwie geartete Ersatzverantwortung für jene der Sowjetunion in dieser Lage.“ Die USA würden mit ostdeutschen Bediensteten „in keiner Weise verhandeln, die eine Anerkennung des ostdeutschen Regimes als Vertreter der Sowjetunion einschließt, bei der die Sowjetunion aus ihren Verpflichtungen und aus ihrer Verantwortlichkeit entlassen würde.“ Möglich sei allerdings, mit ostdeutschen Bediensteten als „agents“ der Sowjetunion zu verhandeln. Von entscheidender Bedeutung ist hier, daß es Dulles nicht darum geht, die Anerkennung der DDR als Staat zu vermeiden, sondern daß er keinesfalls wollte, daß Bedienstete der DDR Zuständigkeiten der Sowjetunion in uneingeschränkt eigener Verantwortung wahrnahmen. Er ist also auf das amerikanische Interesse des ungehinderten Zugangs nach Berlin konzentriert.

Schon am 17. November hatte Dulles dem deutschen Botschafter in Washington versichert, die USA werde, um Berlin und seine Verbindungswege zu verteidigen, auch einen bewaffneten Konflikt riskieren²⁵⁰. Allerdings, so fügte er hinzu, wenn dies unvermeidlich sei, müsse es sich an einer offenkundig aggressiven Aktion der Sowjetunion entzünden und nicht etwa daran, daß die Westmächte sich weigerten, eine bestimmte Kontrollpraxis hinzunehmen, wie z. B. das Abstempeln ihrer Papiere mit dem Dienstsiegel des DDR-Außenministeriums. In der jetzigen Krise sei das Bestehen auf Formalitäten keine gute Politik, sagte Dulles, weil diese von der Öffentlichkeit als Lappalien betrachtet würden, die ein Kriegsrisiko nicht rechtfertigten. Das war zwar richtig, doch umging Dulles mit seiner Feststellung auch hier den Kern des Problems, nämlich die Rückwirkungen solchen Krisenmanagements auf die weitere Entwicklung der Deutschlandfrage. Denn für diese waren in der gegebenen Situation gerade die Formalitäten von entscheidender Bedeutung. Die Sowjetunion hatte ja keinerlei Anlaß, sich durch eine aggressive Aktion eine Blöße zu geben und den USA einen Grund zu liefern, es auf einen bewaffneten Konflikt ankommen zu lassen. Vielmehr befand sie sich in der angenehmen Lage, auf völlig friedliche Weise die Formalitäten so zu handhaben, d. h. die Kontrollpraxis durch Beamte der DDR so weit zu treiben, daß sie durch keine westlichen Interpretationskünste mehr als Erfüllung eines sowjetischen Auftrags hingestellt werden konnte, sondern für jedermann offenkundig Ausfluß der Staatsgewalt der DDR war. Damit aber hätte sie erreicht, was das eigentliche Ziel der von ihr ausgelösten Krise war: einen wesentlichen Fortschritt in der de facto Anerkennung der DDR. Es wäre deshalb im Gesamtzusammenhang der Ost-West-Auseinandersetzungen über Deutschland gerade, ja die einzig „gute Politik“ gewesen, bestimmte Kontrollformalitäten unter keinen Umständen mehr hinzunehmen. Doch war im akuten Stadium der Krise das, was langfristig gesehen das allein Richtige gewesen wäre, kurzfristig – wegen des damit verbundenen Kriegsrisikos – falsch und unvertretbar. Die Sowjetunion hatte also die Westmächte in eine Zwangslage gebracht, in der die Ratio der aktuellen Situation die Ratio einer Politik auf weite Sicht ausschloß.

Daß die USA bereit waren, von alten deutschlandpolitischen Grundsätzen Abstriche zu machen, fand seinen öffentlichen Ausdruck auch in einer anderen Bemerkung, die der amerikanische Außenminister ebenfalls auf einer Pressekonferenz (am 13. Januar 1959) machte. Auf die Frage, ob es der amerikanische Standpunkt sei, daß freie Wahlen der einzige Weg zur Wiedervereinigung Deutschlands seien, antwortete Dulles: „Nun, wir haben das niemals gesagt. Die Formel der Wiedervereinigung durch freie

²⁵⁰ Grewe, damals deutscher Botschafter in Washington, schildert das Gespräch aus eigenem Erleben (Rückblenden S. 364 ff.). Wenn Dulles in diesem Gespräch den Interzonenhandel als Beispiel dafür nannte, daß auch die Bundesrepublik selbst Kontakte zu Bediensteten der DDR habe, ohne darin eine Anerkennung dieses Staates zu sehen, so ist das nicht überzeugend, denn der Interzonenhandel war, wie der bezeichnenderweise beibehaltene Begriff schon besagt, ein Überbleibsel aus der Zeit vor der Teilung Deutschlands in zwei Staaten. Mithin war es nicht ein Kontakt, den diese miteinander aufgenommen hätten, sondern eine noch vorhandene gesamtdeutsche Realität.

Wahlen war die Formel, auf die wir uns einigten. Dies scheint uns der natürliche Weg zu sein. Aber ich würde nicht sagen, daß es der einzige Weg ist, auf dem eine Wiedervereinigung erreicht werden könnte“²⁵¹.

15. Die Genfer Außenministerkonferenz von 1959 und deren Vorbereitung

Die Sowjetunion hatte schon das ganze Jahr 1958 über auf eine neue Gipfelkonferenz gedrängt²⁵², und man darf annehmen, daß die ultimative Form der Berlin-Note vom 27. November zumindest auch den Zweck hatte, die Westmächte zu einer solchen Konferenz zu zwingen. Diese scheuten aber davor zurück, weil bei einem so spektakulären Treffen die Regierungschefs schwerlich ohne vorzeigbare Ergebnisse wieder auseinandergehen konnten, mithin die Gefahr bestand, daß man sich zu allzuweit gehenden Zugeständnissen verführen ließ. Speziell war auch zu befürchten, daß sich der an sichtbaren Verständigungserfolgen außerordentlich interessierte Präsident Eisenhower gegenüber Chruschtschow zu nachgiebig zeigen würde. Umgekehrt lehnten die Russen den amerikanischen Vorschlag, eine Konferenz der Außenminister einzuberufen ab, weil sie sich in Anbetracht von Dulles' Unnachgiebigkeit keine Gewinne versprochen. Erst als im Frühjahr 1959 abzusehen war, daß Dulles wegen seiner sich verschlimmernden Krankheit bald aus dem Amt scheiden werde, ging die Sowjetregierung auf einen Vorschlag der Westmächte vom 16. Februar²⁵³ ein, zunächst eine Konferenz der Außenminister abzuhalten, zu der Vertreter der beiden deutschen Staaten als Berater hinzugezogen werden könnten.

Um auf dieser Konferenz die Verhandlungen von einer gemeinsamen Position aus sowie mit gemeinsamen Zielen führen zu können, mußten die drei Westmächte und die Bundesrepublik klären, welche Interessen- und Meinungsunterschiede zwischen ihnen bestanden, um dann eine gemeinsame, für alle vier Regierungen annehmbare Plattform auszuarbeiten. Zu diesem Zweck setzten die Außenminister eine Vier-Mächte-Arbeitsgruppe wieder ein, die seit dem Frühjahr 1957 schon mehrmals der

²⁵¹ *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 929 f. (930). Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/1 (1958/59), 589 ff.

²⁵² Die Sowjetregierung hatte am 8. Januar 1958 mit Noten an alle Staaten, die Mitglieder der UN sind, eine Konferenz der Regierungschefs vorgeschlagen, auf der über umfassende Friedensmaßnahmen beraten werden sollte. Eine Botschaft Bulganins speziell an Bundeskanzler Adenauer vom gleichen Tage zum gleichen Thema bei *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 728 ff. Dokumente zur Deutschlandpolitik III/4 (1958), 33 ff. Die Überlegungen und Auseinandersetzungen in der Bundesregierung zu dem sowjetischen Drängen auf eine Gipfelkonferenz stellt *Baring* dar: Herr Bundeskanzler! S. 223 ff.

²⁵³ *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 947 ff. Der entsprechende Vorschlag in einer Note der Bundesregierung vom gleichen Tage ist abgedruckt bei *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 1, S. 515 f.

Abstimmung einer gemeinsamen Deutschlandpolitik gedient hatte²⁵⁴. Sie tagte diesmal jeweils 10 Tage im Februar, März und April 1959. Die Arbeit in einem solchen Gremium bot den Vorteil, daß die Beteiligten formell unverbindlich und daher relativ ungeschützt die Unterschiede ihrer Interessen und Absichten zur Sprache bringen konnten. Auch hatte jeder die Möglichkeit, zu erproben, was für die anderen noch zumutbar war und Vorschläge zu machen, ohne darauf festgelegt zu sein. Unter diesen Voraussetzungen konnte in der ersten Sitzungsperiode ein „Fragebogen“ zusammengestellt werden, der recht unorthodoxe Überlegungen enthielt: ob freie Wahlen wirklich Grundlage der Wiedervereinigung sein müßten; ob eine Konföderation der beiden deutschen Staaten oder ein gesamtdeutsches Organ in Erwägung zu ziehen sei; ob die Vereinten Nationen eine für die Wiedervereinigung nützliche Rolle spielen könnten etc. Besonders die amerikanische Delegation drängte die Deutschen, „neue Ideen“ zu entwickeln, die geeignet seien, die Weltmeinung davon zu überzeugen, daß die Westmächte „geschmeidig und erfinderisch“ seien. Sie selbst warteten u. a. mit dem – Jahre vorher im Auswärtigen Amt geborenen – Gedanken auf, daß sich die deutschen Länder in Ost und West zu einer „Bundesunion Deutschland“ zusammenschließen könnten²⁵⁵. Abgesehen davon, daß in der DDR die Länder schon 1952 auf-

²⁵⁴ *Grewe*: Rückblenden, S. 388 ff. Grewe schildert hier ausführlich die Tätigkeit der Arbeitsgruppe bzw. die Ausarbeitung einer Konferenzstrategie und die Entstehung des Herter-Planes. Vgl. auch *Baring*: Herr Bundeskanzler! S. 239 ff. Über die Vorgeschichte der Vier-Mächte-Arbeitsgruppe berichtet *Grewe* ausführlich (Rückblenden, S. 292 ff.). Die Bundesregierung hatte die Bildung einer solchen Kommission während der Bundestagsdebatten über die Pariser Verträge zugesagt. Aufgabe dieser Kommission sollte sein „alle zur friedlichen Wiedervereinigung Deutschlands sich bietenden Gelegenheiten zu erörtern und Vorschläge auszuarbeiten, um aussichtsreiche Verhandlungen vorzubereiten.“ Eine wichtige Leistung der Arbeitsgruppe war die Vorbereitung der „Berliner Erklärung“ vom 29. Juli 1957 gewesen, in der die drei Westmächte und die Bundesrepublik zum letzten Mal alle ihre ursprünglichen deutschlandpolitischen Grundsätze in reiner Form formulierten und sich verbindlich dazu bekannten. Text bei *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 669 ff. „Die Auswärtige Politik“ S. 362 ff. *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 1, S. 283 ff. „Die Bemühungen . . .“ S. 221 ff. Dokumente zur Deutschlandpolitik III/3 (1957), 1304 ff.

²⁵⁵ Die amerikanische Delegation legte einen Friedensvertragsentwurf vom 27. Februar und ein diesen erläuterndes Positionspapier vom 12. März 1959 vor (*Grewe*: Rückblenden, S. 396 ff. Grewe geht hier auf die amerikanischen Vorstellungen und Vorschläge genauer ein). Die Westmächte seien mit der Lage in Berlin verhältnismäßig zufrieden gewesen, aber sie seien jetzt von der Sowjetunion an leicht verwundbarer Stelle herausgefordert. In dieser Lage müsse das Ziel ein *modus vivendi* sein, der der weiteren Entwicklung Berlins in Freiheit unter dem Schutz der Westmächte nicht im Wege stehe. Als Preis dafür sahen die Amerikaner großes Entgegenkommen in ihrem Friedensvertragsentwurf, mithin in der Lösung der deutschen Frage, vor. Dazu gehörte der Gedanke, ein Gremium aus Vertretern aller deutschen Länder in West und Ost zu bilden. Er stammte ursprünglich aus einem von Boris Meißner und Rudolf Fechter verfaßten Referentenentwurf des Auswärtigen Amtes, der vom Außenminister nie gebilligt, den Amerikanern aber bekanntgeworden war. Sie entwickelten die Überlegungen weiter zum Projekt einer „Bundesunion Deutschland“, in deren Länderkammer die mitteldeutschen Länder über eine Sperrminorität verfügt hätten. Gedacht war auch an eine militärische Sicherheitszone und an einen Viermächte-Beratungs- und Schlichtungsausschuß, der Deutschland und Berlin betreffende Beschwerden behandeln sollte. Damit hätte die Sowjetunion wieder ein Mitspracherecht für ganz Deutschland erlangt, das dem ähnelt, was sie im Kontrollrat

gelöst worden waren²⁵⁶, blieb dabei die Frage unbeantwortet, wo dann die verfassungsmäßig konstituierten Organe der Bundesrepublik bleiben sollten. Vor allem aber lag den Amerikanern daran, ihre Anwesenheit in Berlin endlich abgesichert zu bekommen und möglichst großen Spielraum für zukünftige Verhandlungen mit der Sowjetunion zu gewinnen. Hauptsorge der britischen Delegation war, daß es wegen Berlin keinesfalls zu einem Krieg kommen dürfe. Außerdem wollten sie, daß in Mitteleuropa eine Sicherheitszone geschaffen würde, auch auf die Gefahr hin, daß dies die Spaltung Deutschlands vertiefte. Die französische Delegation lehnte konsequent alle Vorschläge ab, die in der Deutschlandfrage eine Besiegelung des Status quo und in Berlin eine Schwächung der westalliierten Position auch nur indirekt zur Folge haben konnten. Waren sie insoweit die besten Verbündeten der Deutschen, so wünschten sie allerdings für den Fall einer Wiedervereinigung, daß Deutschland sicheren Kontrollen unterworfen würde.

Das Ergebnis der Tätigkeit der Vier-Mächte-Arbeitsgruppe war der Herter-Plan²⁵⁷, so genannt, weil der neue amerikanische Außenminister Christian Herter ihn zu Beginn der Genfer Konferenz als gemeinsamen westlichen Vorschlag einbrachte. Nach diesem Plan sollten in vier Entwicklungsstufen Fortschritte in der Wiedervereinigung Berlins, der Überwindung der Teilung Deutschlands, der europäischen Sicherheit und der allgemeinen Abrüstung so miteinander verflochten werden, daß jeder einzelne Schritt bereits erreichte Ergebnisse zur Voraussetzung hatte und seinerseits Voraussetzung weiterer Maßnahmen war. „Die ins Auge gefaßten Maßnahmen“, so heißt es in der Präambel, „stehen in engem Zusammenhang miteinander, und die hier gemachten Vorschläge sind daher als ein untrennbares Ganzes zu betrachten.“ So gehört der Herter-Plan in die Reihe der in den vorhergehenden Jahren von verschiedenen Staatsmännern angeregten Phasenpläne und ist deren am detailliertesten und sorgfältigsten ausgearbeitetes Exemplar. Sein eigentlicher Sinn bestand allerdings wie gesagt darin, die USA, England, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland auf eine gemeinsame Politik gegenüber der Sowjetunion abzustimmen oder wenigstens die fortbestehenden Unterschiede der Interessen und Meinungen mit Formelkompromissen zu überdecken. Der Text bildete deshalb ein kunstvolles Geflecht nuancenreicher Formulierungen, die jeder der vier beteiligten Regierungen die Möglichkeit beließen, von der als gemeinsam anerkannten Grundlage aus auch die je eigenen Vorstellungen zu verfolgen. Adenauer bewertete das Ergebnis der Bemühungen der Arbeitsgruppe als „miserabel“²⁵⁸. Es seien lauter Berufsdiplomaten am Werk gewesen, die alles in kleinste Teile zerschnitten hätten, bis überhaupt keine Substanz mehr übriggeblieben sei. Dieses Urteil war richtig, aber ungerecht, weil der Mangel an Sub-

hatte. Die amerikanischen Überlegungen griffen also praktisch wieder auf den Zustand vor Gründung der Bundesrepublik zurück.

²⁵⁶ Die Länder Mecklenburg, Sachsen, Thüringen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt waren durch Gesetz vom 23. Juli 1952 aufgelöst worden.

²⁵⁷ *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 1028 ff. Vgl. Anm. 204.

²⁵⁸ Zur Kritik Adenauers am Herter-Plan vgl. *Grewe*: Rückblenden, S. 400 f. und *Baring*: Herr Bundeskanzler! S. 241 ff.

stanz darin begründet war, daß alle wesentlichen Vorschläge, die im Verlauf der Verhandlungen der Arbeitsgruppe gemacht worden waren, zum Nachteil Deutschlands gewesen wären. Es war deshalb ein Verdienst der deutschen Delegation, alle diese problematische Materie wieder ausgeschieden zu haben. Das gilt nicht zuletzt für die englischen Vorschläge, eine Rüstungsinspektionszone zu beiden Seiten der Demarkationslinie zwischen Bundesrepublik und DDR einzurichten, sowie für die amerikanische Idee, eine „Bundesunion“ zu schaffen oder einen paritätisch besetzten gesamtdeutschen Ausschuß einzusetzen. Im übrigen hat Adenauer selbst erheblich dazu beigetragen, alle für Deutschland nachteilige Bestandteile zu entfernen, indem er entsprechende Instruktionen gegeben und in den ihm vorgelegten Textentwürfen alle Formulierungen bemängelt hatte, aus denen man auch nur entfernt neue, für Deutschland aber ungünstige Absichten und Verfahren herauslesen konnte.

Die Eröffnung der Genfer Konferenz²⁵⁹ am 11. Mai 1959 verzögerte sich um viele Stunden, weil man sich über die Plazierung der beiden deutschen Delegationen nicht einig war. Die Russen, die sie als „Vertreter“ der beiden deutschen Staaten betrachteten, wollten sie am Konferenztisch haben, die Westmächte verstanden sie als „Berater“ und wollten ihnen daher gesonderte Tische zuweisen. Man gelangte schließlich zu einem Kompromiß: die vier Mächte nahmen ihre Plätze auf der einen Seite des großen runden Tisches ein, während an die andere Seite je ein Tisch für die Bundesrepublik und die DDR gerückt wurde. Auch in diesem Fall war das Bestehen auf Formalitäten keine lächerliche Überbewertung von Äußerlichkeiten. Denn da es eine der wesentlichen Leistungen der Diplomatie ist, politischen Streit in die friedensichernde Disziplin formaler Verfahren zu nehmen, kann es geschehen, daß sich der Punkt, an dem über eine inhaltliche Frage entschieden wird, in eine Formalität verlagert. Diese ist dann alles andere als eine Äußerlichkeit und Nebensächlichkeit. An den beiden „Katzentischen“ sprach für die DDR deren Außenminister, der „sogenannte Dr.

²⁵⁹ Die Konferenzdokumente sind gesammelt bei Heinrich Siegler (Hrsg.): *Dokumentation der Genfer Außenministerkonferenz 1959*. 2 Bände, Bonn 1959. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/2 (1959), 3 ff. Über den Verlauf der Konferenz schreibt aus eigenem Erleben Grewe: Rückblenden, S. 402 ff. Vgl. auch EA 12/1959, S. 395 ff., 13/1959, S. 437 ff., 15–16/1959, S. 521 ff. sowie Baring: Herr Bundeskanzler! S. 239 ff. Grewe schreibt (S. 404): „Was sich an diesen Tischen in den folgenden Wochen abspielte, war im wesentlichen eine große Redeschlacht, in dem jede Seite die andere mit publikumswirksamen Argumenten und Vorschlägen zu übertrumpfen suchte. Verhandelt wurde nur außerhalb des Konferenzsaales, in geheimen Sitzungen der Vier, mit dem alleinigen Thema Berlin. Nach mehr als zwei Wochen fruchtloser Rhetorik einigten sich die drei westlichen Außenminister mit Gromyko am 28. Mai – während ihres gemeinsamen Rückfluges von Washington nach der Beisetzung von John Foster Dulles – darauf, die mehr oder minder öffentlichen Vollsitzungen der Konferenz auf wöchentlich zwei zu beschränken und sich ganz auf die geheimen Berlin-Verhandlungen zu konzentrieren. . . . In düsterer Stimmung vertagte sich die Konferenz für drei Wochen. Am 13. Juli trat sie wieder zusammen. In dieser zweiten Phase gab es nur noch wenige Plenarsitzungen, die Geheimsitzungen wurden als ‚Arbeitsessen‘ umfrisiert, um ihnen ihren offiziellen Charakter zu nehmen. Häufig verhandelte ein westlicher Außenminister allein und im Auftrag der anderen mit Gromyko. Auf der westlichen Seite kam es zu häufigen Beratungen der drei Außenminister mit Brentano, um kurzfristig das weitere Vorgehen abzustimmen. Gesprochen wurde fast nur noch über Berlin.“

Bolz“, für die Bundesrepublik dagegen nur ein Mann des diplomatischen Dienstes, nämlich Botschafter Grewe.

Gegenstand der offiziellen Verhandlungen, die „positive Übereinstimmung auf möglichst weit gefaßtem Gebiet erzielen“ sollten, waren zunächst der Herter-Plan und ein sowjetischer Friedensvertragsentwurf vom 10. Januar 1959. Eine erste Unterbrechung erfolgte nach zwei Wochen, weil Dulles gestorben war; die vier Außenminister flogen gemeinsam nach Washington zu seiner Beerdigung. Nach ihrer Rückkehr konzentrierten sie sich seit Ende Mai auf Geheimbesprechungen über Berlin. Hier war es – wie die Amerikaner schon in ihrem Positionspapier vom 12. März formuliert hatten²⁶⁰ – das Mindestziel der Westmächte, zu einem *modus vivendi* zu gelangen, der den Fortbestand West-Berlins unter Bedingungen gestattete, die der weiteren Entwicklung der Freiheit unter dem Schutz der Westmächte nicht im Wege stehen. Gromyko setzte dem in der Geheimsitzung vom 9. Juni und in öffentlicher Sitzung vom 10. Juni den Vorschlag entgegen, die westlichen Besatzungsrechte unter gewissen Einschränkungen für ein weiteres Jahr beizubehalten unter der Bedingung, daß in dieser Zeit ein paritätisch besetzter gesamtdeutscher Ausschuß gebildet werde. Hier bestätigt sich wieder, daß die Sowjetunion mit der von ihr ausgelösten Berlinkrise im Grunde auf eine Anerkennung der DDR zielte. Zwar hatten auch die Westmächte im Herter-Plan die Bildung eines gemischten deutschen Ausschusses vorgesehen, jedoch mit 25 Mitgliedern aus der Bundesrepublik und 10 aus der DDR, die über eine Sperrminorität verfügen sollten; eine paritätische Besetzung war dagegen für sie unannehmbar. Nach einer dreiwöchigen Unterbrechung wurden die Verhandlungen am 13. Juli unter erheblich neuen Bedingungen wieder aufgenommen, weil inzwischen Chruschtschow von Eisenhower zu einem Besuch in Amerika eingeladen worden war. Unter diesen Umständen durften die Westmächte das sowjetische Ultimatum vom 27. November 1958, das Chruschtschow sowieso schon mehrmals uminterpretiert hatte, als endgültig erledigt betrachten. Die sowjetische Delegation aber hatte in Anbetracht der Chancen, die das Treffen der Regierungschefs vielleicht eröffnete, keinen Anlaß mehr, in Genf Entgegenkommen zu zeigen. Gromyko bekundete nicht einmal Interesse für die sehr weitgehenden Vorschläge, die – mit Zustimmung der Bundesregierung – die drei Westmächte am 28. Juli machten²⁶¹: Beschränkung der westlichen Truppen in Berlin auf die derzeitige Anzahl von ca. 11 000 Mann; keine Stationierung von Atomwaffen in West-Berlin; eine Vier-Mächte-Schlichtungskommission sowie mit den Grundfreiheiten zu vereinbarende Maßnahmen, um „innerhalb oder bezüglich Berlins Betätigungen zu verhüten, welche . . . die Rechte und Interessen anderer ernstlich berühren oder Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer darstellen könnten“. Letzteres war eine Annäherung an die sowjetische Forderung, in West-Berlin jedwede feindliche Propaganda gegen die DDR und andere sowjetische Länder einzustellen und Organisationen, die solche „Wühlarbeit“ betrie-

²⁶⁰ Siehe Anm. 255.

²⁶¹ *Grewe*: Rückblenden, S. 404 ff. Der Text des westlichen Papiers vom 28. Juli ist bei *Grewe*, S. 763 f. abgedruckt.

ben, aufzulösen. Um Mißbrauch vorzubeugen, sollten nach den westlichen Vorschlägen eine Überwachungskommission der Vereinten Nationen eingesetzt und eventuelle Maßnahmen erst nach Konsultation mit dem UN-Generalsekretär ergriffen werden. Schon am 16. Juni hatten die Westmächte einen Kompromißvorschlag eingebracht²⁶², in dem ihr freier Zugang nach West-Berlin nicht mit ihren Besatzungsrechten begründet, sondern lediglich festgestellt wurde, daß dabei die Verfahrensweisen zur Anwendung kommen sollten, „die im April 1959 gültig waren“. Diese Verfahren könnten „unbeschadet der bestehenden grundsätzlichen Verantwortlichkeiten“ von deutschem Personal – also von Beamten der DDR – ausgeführt werden.

16. Neue deutsche Initiativen und direkte Kontakte mit der Sowjetunion

Nach Dulles' Tod ging Präsident Eisenhower auf Chruschtschows Wunsch nach einer Gipfelkonferenz ein²⁶³. Auf ihr wollte er vor allem eine ausdrückliche oder auch stillschweigende „Regelung zur Aufrechterhaltung der in Berlin bestehenden Lage“ erreichen. Damit sich aber die Konferenz über diese Frage nicht festfahre, müsse man auf anderen Feldern ein erhebliches Maß an Flexibilität zeigen. Deshalb sei die Frage der deutschen Wiedervereinigung in die Verhandlungen einzubeziehen. Hier müsse man Alternativen verfügbar halten, etwa bilaterale Gespräche zwischen den beiden deutschen „Gebieten“ im Rahmen einer Weisung der Außenminister. Diese Überlegungen fanden sich in einem amerikanischen Papier „Minimalerfordernisse für eine neue Vereinbarung über Berlin“ vom Februar 1960. Es zeigte erneut, daß die Amerikaner, wie schon gegen Ende der Genfer Außenministerkonferenz, nicht mehr darauf bestanden, daß ihre alten Rechte in Berlin von der Sowjetunion bestätigt würden, sondern auch mit einer Neubestimmung ihrer Anwesenheitsrechte einverstanden gewesen wären. Schritte in Richtung auf eine Anerkennung der DDR hätten sie dafür in Kauf genommen. Der deutsche Botschafter in Washington bemerkte zu dem amerikanischen Papier, das alles habe die Bundesrepublik in Genf im Grunde schon gebilligt, und man könne dahinter nicht wieder zurückgehen: „Wir können uns höchstens

²⁶² *Grewe*: Rückblenden, S. 405 mit Anm. 1. Der Text dieses westlichen Kompromißvorschlags bei *Siegler*: Deutschlandfrage, S. 1047f. und in *Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/2* (1959), 635 ff.

²⁶³ *Grewe*: Rückblenden, S. 428. *Grewe* schreibt u. a.: „Die Begegnung [mit Chruschtschow] von Camp David hatte bereits eine besorgniserregende Bereitschaft Eisenhowers erkennen lassen, die Berlin-Frage isoliert und bilateral mit den Sowjets zu behandeln. . . . Eisenhower, befreit von der Zusammenarbeit mit dem ihm intellektuell und willensmäßig weit überlegenen Außenminister, kannte in seinen letzten beiden Amtsjahren nur noch ein Ziel: Er wollte als ein Friedenspräsident in die Geschichte eingehen. Hatte er nicht die Präsidentschaft errungen mit dem Versprechen ‚to bring the boys home‘ . . .“

noch etwas zieren“. So war zu befürchten, daß die Westmächte sich auf dem für den 16. Mai 1960 in Paris anberaumten Gipfeltreffen mit der Sowjetunion zu erheblichen Zugeständnissen auf Kosten deutscher Interessen bereit zeigen würden. Unter diesen Umständen hatte Deutschland großes Glück, daß Chruschtschow den Abschuß eines amerikanischen U 2-Spionageflugzeugs über sowjetischem Gebiet zum Vorwand nahm, die Konferenz mit Eisenhower, de Gaulle und Macmillan am Tage nach der Eröffnung platzen zu lassen²⁶⁴.

Die drei Westmächte hatten ihre Verpflichtung aus Artikel 7,2 des Deutschlandvertrages, mit der Bundesrepublik zusammenzuwirken, um ein wiedervereinigtes Deutschland mit einer freiheitlich-demokratischen Verfassung zu erreichen, in der „Berliner Erklärung“ vom 29. Juli 1957²⁶⁵ noch einmal feierlich bestätigt, einschließlich der Forderung nach freien Wahlen und der Anerkennung des Alleinvertretungsrechts der Bundesregierung. Offiziell haben sie davon in den folgenden Jahren auch kein Wort widerrufen. Tatsächlich jedoch nahm ihre Bereitschaft, sich mit der Teilung Deutschlands abzufinden, ständig zu, ja, sie machten in diesem Punkt – wie sich gezeigt hat – immer riskantere Vorschläge. Der Bundeskanzler reagierte darauf mit einer ebenfalls zweigleisigen Politik. Er beharrte in allen offiziellen Verhandlungen geradezu dogmatisch auf den alliierten Zusagen und Pflichten sowie den vertraglich zugesicherten deutschen Rechten. Er wollte in allen deutschlandpolitischen Texten keine Formulierung dulden, die auch nur mit einer Nuance davon abwich. Daneben aber bemühte er sich seit 1957 um den unmittelbaren Kontakt zur Sowjetunion und versuchte sie mit einer Reihe höchst undogmatischer Initiativen für eine annehmbare Lösung der deutschen Frage zu gewinnen. Dabei zeigte er sich in der Tat „geschmeidig und erfinderisch“ und wartete mit „neuen Ideen“ auf, die alle in Geltung befindlichen Regelungen und im Westen anerkannten Rechtsansprüche weit hinter sich ließen – sogar den Grundsatz der rechtlichen Fortexistenz des Deutschen Reiches und die alliierten Vorbehaltsrechte. Zu diesen schrieb er im Sommer 1960 in einem Fernschreiben aus Cadenabbia an Außenminister von Brentano: „Ich bitte auch zu prüfen, ob unsere bisherige Einstellung, daß es sich bei der Berlin-Frage und bei der Deutschlandfrage um die drei westlichen Siegermächte besonders angehende Fragen handelt, weiter aufrechterhalten werden kann . . .“

Die ersten Schritte zu einer Belebung und Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion erfolgten bereits 1957. Ministerpräsident Bulganin hatte in einem persönlichen Brief vom 5. Februar an den Bundeskanzler²⁶⁶ „konkrete Schritte zur Annäherung

²⁶⁴ Zur Pariser Gipfelkonferenz vgl. u.a. *Baring*: Herr Bundeskanzler! S. 280 ff. Baring schreibt (S. 286), Adenauer habe auf die Nachricht vom Scheitern zu Felix v. Eckardt gesagt: „da haben wir ja noch mal fies Glück gehabt.“ Dokumente in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/4* (1960), 1037 ff.

²⁶⁵ Siehe Anm. 254.

²⁶⁶ Bulganins Brief bei *Meißner*: Moskau – Bonn, Bd. 1, S. 233 ff. Adenauers Antwort vom 27. Februar 1957 a. a. O. S. 237 ff sowie in „Die Auswärtige Politik“ S. 348 ff. Vgl. auch *Adenauer*: Erinnerungen Bd. 3, S. 353 ff. Dort wird auch über den weiteren Briefwechsel berichtet. *Dokumente zur Deutschlandpolitik III/3* (1957), 299 ff. und 421 ff.

und Zusammenarbeit“ vorgeschlagen; er setzte dabei allerdings die Existenz zweier deutscher Staaten voraus. Adenauer antwortete am 27. Februar, er gehe gern auf Vorschläge ein, doch müsse die Sowjetunion etwas tun, um auf dem Weg zur Wiedervereinigung voranzukommen. Der Briefwechsel wurde in der Folgezeit fortgesetzt, auch mit Chruschtschow, als dieser Ministerpräsident geworden war. Am 23. Juli 1957 begannen deutsch-sowjetische Verhandlungen über ein Handels- und Konsularabkommen sowie ein Abkommen über die Rückführung Deutscher aus der Sowjetunion; sie wurden am 25. April 1958 unterzeichnet²⁶⁷. Auf der Sitzung des NATO-Rates im Dezember 1957 bat dann der Bundeskanzler ausdrücklich um die Zustimmung der verbündeten Mächte, daß die Bundesregierung in direkte Verhandlungen mit der Sowjetunion trete, um zu erfahren, welche bestimmten Vorstellungen hinter einigen Vorschlägen stünden, die in den Schreiben Bulganins prüfenswert zu sein schienen²⁶⁸. Adenauers Bitte löste große Überraschung aus, aber die Zustimmung wurde erteilt. Daraufhin schrieb Adenauer am 20. Januar 1958 an Bulganin²⁶⁹, um die bestehenden Schwierigkeiten zwischen ihren beiden Staaten auszuräumen, sollte mehr als bisher von den Möglichkeiten des diplomatischen Gesprächs Gebrauch gemacht werden – und er selbst tat das alsbald in ausgiebigem Maße. Als ihn am 7. März der sowjetische Botschafter Smirnow aufsuchte²⁷⁰, um Fragen der von seiner Regierung gewünschten Gipfelkonferenz zu besprechen, sicherte Adenauer ihm in einer Reihe von Punkten zu, daß er nicht beabsichtige, den Interessen der Sowjetunion zu schaden: Er wolle nicht in irgendeiner Form Einfluß auf die innersowjetische Entwicklung nehmen; er habe auch gezögert – und zögere heute noch, die diplomatischen Beziehungen zu Polen aufzunehmen, um nicht den Eindruck zu erwecken, dieses Land zum Westen herüberziehen zu wollen. Er gehe nicht von nationalen Erwägungen aus, wenn er der Bevölkerung der Sowjetzone das Selbstbestimmungsrecht wünsche; sie solle aber die Möglichkeit haben, so zu leben, wie sie leben wolle. Niemandem in der Sowjetzone werde nach der Wiedervereinigung etwas geschehen, es werde keinerlei Rache geübt werden. Auf Smirnows Bemerkung, nach Ansicht der Sowjetunion werde die Erörterung der Wiedervereinigungsfrage auf einer Gipfelkonferenz diese nur stören, antwortete der Bundeskanzler: „Dann sollte man doch versuchen, diese Frage noch vor der Konferenz zu lösen.“

Am 19. März suchte der sowjetische Botschafter den Bundeskanzler erneut auf²⁷¹ und verlas ein recht unfreundliches Memorandum zur deutschen Frage. Im anschließenden Gespräch fragte Adenauer ihn unvermittelt, ob die Sowjetunion bereit sei, der Sowjetzone den Status Österreichs zu geben. Österreich habe bestimmte Verpflichtungen bezüglich seiner militärischen Neutralität übernehmen müssen, habe dafür

²⁶⁷ „Die Auswärtige Politik“ (Zeittafel).

²⁶⁸ Adenauer: Erinnerungen Bd. 3, S. 337 ff. (344).

²⁶⁹ Meißner: Moskau – Bonn Bd. 1, S. 327 ff (332). Dokumente zur Deutschlandpolitik III/4 (1958) 172 ff.

²⁷⁰ Adenauer: Erinnerungen Bd. 3, S. 369 ff. (Bei Meißner: Moskau – Bonn, S. 351 ff.)

²⁷¹ Adenauer: Erinnerungen Bd. 3, S. 376 ff.

aber die Möglichkeit erhalten, seine Geschicke selbst zu gestalten. Adenauer dachte hier also an einen vertraglich zu besiegelnden Verzicht auf die nationalstaatliche Einheit, um dafür die bürgerliche, politische Freiheit für die Bevölkerung der DDR zu erreichen, was in seinen Augen das höhere Gut war. Er fügte hinzu, er sei mit seinem Vorschlag sehr weit gegangen; wenn dies in der deutschen Öffentlichkeit bekannt würde, riskiere er, von seinen eigenen Leuten gesteinigt zu werden. Smirnow ging auf die Sache nicht ein, und auch die sowjetische Regierung hat sich nie dazu geäußert. Daß sie aber das zweiseitige Gespräch schätzte und nicht abreißen lassen wollte, zeigt das merkwürdige Memorandum, das Smirnow dem Kanzler übermittelte, nachdem Chruschtschow am 10. November im Lenin-Stadion sein Berlin-Ultimatum angekündigt hatte: es wäre falsch, die Schritte, die die sowjetische Regierung mit dem Ziel der Beseitigung des Besatzungsstatuts von Berlin zu verwirklichen beabsichtige, als ein Merkmal für Bestrebungen der sowjetischen Regierung auszulegen, ihre Beziehungen zur Bundesrepublik zu verschlechtern²⁷²!

Der kühnste, der Sowjetunion weit entgegenkommende Entwurf für eine Lösung der deutschen Frage war der sog. Globke-Plan²⁷³, den der Staatssekretär im Bundeskanz-

²⁷² *Ebenda*, S. 449 ff. „Die Auswärtige Politik“, S. 338 f. *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 1, S. 460 f. Aus Adenauers Erinnerungen nachgedruckt in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/1* (1958/59), 102 ff.

²⁷³ Der Globke-Plan ist in seiner ursprünglichen wie in der überarbeiteten Fassung abgedruckt in: Rudolf Morsey/Konrad Repgen (Hrsg.): *Adenauerstudien* Bd. III, Mainz 1974, S. 202 ff. Im gleichen Band finden sich S. 49 ff. und 131 ff. Erläuterungen dazu von Klaus Gotto. Globke selbst verfaßte eine Aufzeichnung über den Plan im Sommer 1970; er geht in dieser Aufzeichnung von der überarbeiteten Fassung aus, nach der die beiden deutschen Staaten zunächst nur „amtliche“ (statt diplomatische) Beziehungen aufnehmen und getrennte souveräne Staaten erst für den Fall werden sollten, daß in einem von ihnen die Bevölkerung sich gegen eine Wiedervereinigung entscheidet. Trotzdem steht fest, daß Globke seinen Vorschlag in der ursprünglichen Fassung konzipiert und Adenauer vorgelegt hatte. Dieser hat in der Vorlage zwar das Wort „bleiben“ („sie getrennte souveräne Staaten“) unterstrichen, aber keinen kritischen Randvermerk gemacht – wie er das sonst zu tun pflegte, wenn er mit einer Formulierung nicht einverstanden war. In einer zweiten, von Adenauer am 31. 3. 1959 abgezeichneten Ausfertigung steht anstelle des Wortes „bleiben“ das Wort „werden“, aber die Beziehungen, die die beiden Staaten innerhalb der 5-Jahres-Frist pflegen, sind weiter als „diplomatisch“ bezeichnet. Daß auch Adenauer keine Bedenken hatte, eine völkerrechtliche Anerkennung in Kauf zu nehmen, kann man einem Fragenkatalog entnehmen, den er am 26. Februar 1959 Globke mit der Bitte schickte, „sich die ganzen völkerrechtlichen Fragen, die mit Berlin und der DDR [sic!], den Rechten der Sieger, den Rechten der Besatzungsmächte usw. zusammenhängen, durch den Kopf gehen zu lassen.“ Die zweite Frage Adenauers lautete: „Würde der staatsrechtliche Begriff ‚Deutsches Reich‘ bestehen geblieben sein, wenn die mit der bedingungslosen Kapitulation verbundene Beschränkung der Verfügungsgewalt eine unbeschränkte Zeit, evtl. 100 Jahre lange gedauert hätte?“ Die Antwort war: „Die Auffassung, daß ein Staat fortexistiert, obwohl er keine handlungsfähigen Organe hat, ist an sich schon ungewöhnlich und in der bisherigen Völkerrechtspraxis soweit ersichtlich kaum zu belegen. Sicherlich hätte diese Auffassung einen längeren Zeitraum nicht überdauern können.“ Auf die sechste Frage: „Behaupten wir nicht, daß trotz des Widerspruches Sowjet-Rußlands wir, die Bundesrepublik, die die drei früheren Westzonen umfaßt, dadurch, daß die drei westlichen Besatzungsmächte ihr alle Rechte bis auf wenige durch den Deutschland-Vertrag gegeben haben, ein souveränes Gebiet seien?“ Und auf die siebte Frage: „Kann nicht analog diesem Vorgehen Sowjet-Rußland völkerrechtlich das gleiche bezüglich

leramt im Winter 1958/59 ausgearbeitet hatte und den Adenauer ohne Einschränkung billigte und übernahm. Es handelte sich um den Grundriß eines Vertrags mit folgenden wesentlichen Bestimmungen: die Bundesrepublik und die DDR erkennen sich mit Abschluß des Vertrages gegenseitig als souveräne Staaten an und nehmen innerhalb 6 Monaten diplomatische Beziehungen auf. Gleichzeitig wird der Verkehr zwischen den beiden Staaten von jeglicher Beschränkung frei. Berlin (West und Ost) wird mit Inkrafttreten des Vertrags entmilitarisierte Freie Stadt unter Garantie der Vereinten Nationen; es sollte dort lediglich eine UN-Truppe stationiert werden, die sich aus je 1250 amerikanischen, englischen, französischen und russischen Soldaten rekrutierte. „Innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrages findet in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik eine Volksabstimmung über die Wiedervereinigung statt. Deutschland wird wiedervereinigt, wenn sich sowohl in der Bundesrepublik Deutschland wie in der Deutschen Demokratischen Republik die Mehrheit der Abstimmenden für die Wiedervereinigung ausspricht. Wird diese Mehrheit in einem der beiden Staaten nicht erreicht, so bleiben sie getrennte souveräne Staaten.“ (In einer späteren überarbeiteten Fassung heißt es an dieser Stelle: „so *werden* sie vom Tage der Volksabstimmung an getrennte souveräne Staaten“; dementsprechend sollten sie sechs Monate nach Inkrafttreten des Vertrages statt „diplomatischer“ lediglich „amtliche“ Beziehungen zueinander aufnehmen.) Im Falle der Wiedervereinigung würde Berlin Hauptstadt werden, im anderen Fall sollten die Berliner wählen können, ob sie Freie Stadt bleiben oder sich der Bundesrepublik oder der DDR anschließen wollten. Ein wiedervereinigtes Deutschland könne sich entscheiden, ob es der NATO oder dem Warschauer Pakt beitreten, nicht aber daß es neutral sein wolle.

Der Globke-Plan gestand das, was seit Jahren wichtigstes Etappenziel der Deutschlandpolitik der Sowjetunion gewesen, ihr aber bisher strikt verweigert worden war, von vornherein zu: die völkerrechtliche Anerkennung der DDR und für Berlin den Status einer entmilitarisierten Freien Stadt (allerdings einschließlich des Ost-Sektors). Auch entsprach der Plan der alten sowjetischen Forderung, daß die Lösung der deutschen Frage Sache allein der beiden deutschen Staaten zu sein habe, (zwischen denen allerdings sofort der Verkehr von jeglicher Beschränkung frei sein sollte). Diese Bestimmungen, die in der Bundesrepublik bislang als Besiegelung der Teilung Deutschlands gegolten hatte, sollten jetzt Ausgangspunkt eines völlig neuen Weges zu dessen Wiedervereinigung sein. Aber obgleich auch von freien Wahlen, die am Anfang zu stehen hätten, mit keiner Silbe mehr die Rede war, wurde trotzdem die Entscheidung über das zukünftige Schicksal Deutschlands nicht der souveränen Letztzuständigkeit des deutschen Volkes entzogen. Denn es traten zunächst zwar nur die beiden deut-

der DDR mit Recht behaupten?“ bekam Adenauer die Antwort: „Unsere Behauptung, daß wir bis auf die Vorbehalte des Deutschland-Vertrages ein souveränes Gebiet sind, findet eine Stütze in der ausdrücklichen Klausel des Deutschland-Vertrages . . . Das gleiche gilt mit umgekehrtem Vorzeichen für die Situation der ‚DDR‘.“ (N.B. der Beamte, der die Antworten vorbereitet hatte, setzte die DDR noch vorschriftsmäßig in Anführungszeichen, Adenauer dagegen nicht).

schen Staaten als politisch handelnde Subjekte auf, schließlich aber sollte es die Gesamtheit der Deutschen sein, die frei bestimmten, welche von den ihnen angebotenen Möglichkeiten verwirklicht werden sollte. Mit seiner Zustimmung zum Globke-Plan zeigte Adenauer sich frei von dem Vorurteil, die Fiktion einer rechtlichen Fortexistenz des Deutschen Reiches sei der einzige Rechtstitel auf eine Wiedervereinigung. Statt dessen griff er zurück auf den fundamentalen Rechtstitel der Volkssouveränität. Er ging nämlich davon aus, daß diejenige Instanz, die überhaupt jeden modernen Nationalstaat begründet, das souveräne Volk, auch die Aufspaltung seiner politischen Existenz in zwei Staaten rückgängig zu machen vermag.

Für den Fall, daß sich Aussichten auf Verhandlungen mit der Sowjetunion eröffneten, erschien es Adenauer taktisch günstiger, wenn ein ausländischer Staatsmann den Globke-Plan als eigenen Vorschlag übernehmen und Chruschtschow zur Kenntnis bringen würde²⁷⁴. Er dachte dabei zunächst an den österreichischen Außenminister Kreisky, über den Gromyko ihm einmal ein informelles Memorandum übermittelt hatte; doch kam er davon wieder ab, weil er sich nicht sicher war, ob Kreisky von der Sache nicht Willy Brandt erzählen würde. Er ließ statt dessen bei Nehru vorfühlen, der aber keinesfalls als Vermittler in der deutschen Frage tätig werden wollte. Auch andere Namen wurden erwogen und aus verschiedenen Gründen wieder verworfen. Am Ende entschloß Adenauer sich, in vorsichtiger Weise den sowjetischen Botschafter direkt anzusprechen. Das geschah erst im Sommer 1962. Am 6. Juni erwähnte er Smirnow gegenüber die Möglichkeit, eine Art Burgfrieden von zehn Jahren zu schließen; wenn Moskau sich grundsätzlich dafür interessiere, könne er einen genauen Plan mitteilen. Smirnow überbrachte jedoch einige Wochen später eine negative Antwort. Adenauer erwähnte den Plan auch gegenüber einer Reihe westlicher Politiker und Diplomaten, so z. B. in Gesprächen mit de Gaulle, Kennedy, Macmillan und dem amerikanischen Botschafter Bruce. Und zwar stellte er Globkes Entwurf in diesen Fällen als Vorschlag für ein Stillhalteabkommen dar. Wenn sich die Westmächte schon bereit zeigten, Chruschtschows Wunsch nach einer Gipfelkonferenz zu entsprechen, dann solle dieser dafür mit der Zusage zahlen, einige Jahre lang nichts mit dem Ziel einer Veränderung der bestehenden Lage zu unternehmen.

Was mit Adenauers Bestreben begonnen hatte, das Thema Wiedervereinigung solange von der Tagesordnung von Ost-West-Konferenzen fernzuhalten, als dort nur mit einer Verschlechterung der Aussichten zu rechnen war, war seit 1958 zu einem ganzen Spektrum von Möglichkeiten für die weitere Behandlung der deutschen Frage entwickelt worden. Man sollte nicht versuchen, dieses Spektrum restlos in mehrere klar gegeneinander abgrenzbare Pläne aufzuteilen; denn es handelte sich – selbst bei dem genauer ausgearbeiteten Globke-Plan – nur um Elemente von Lösungen, die der Bundeskanzler gegenüber verschiedenen Gesprächspartnern und in verschiedenen Situationen verschieden nuancierte und kombinierte. Eine in den Einzelheiten bestimmte Zielsetzung und Vorgehensweise hätte daraus erst entwickelt werden können, wenn die anderen Mächte solche Gedanken aufgegriffen und zum Gegenstand

²⁷⁴ Hierzu und zum Folgenden: *Globke* a. a. O.

mindestens eingehenderer Sondierungen gemacht hätten. Man kann aber drei solcher wandlungs- und entwicklungsfähigen Elemente unterscheiden. Erstens eine Wiedervereinigung aus dem Recht der Volkssouveränität (Globke-Plan); zweitens den Verzicht auf Wiedervereinigung, wenn dafür die Bevölkerung der DDR die bürgerlich-politische Freiheit erhält (Österreich-Lösung); drittens eine zeitweilige politische Neutralisierung der deutschen Frage (Stillhalteabkommen), um der Gefahr zu entgehen, daß die Teilung Deutschlands besiegelt würde, ohne daß die Bevölkerung in der DDR die politisch-bürgerlichen Freiheiten erlangte.

Globke-Plan und Stillhalteabkommen entstammten unterschiedlichen Zusammenhängen und Überlegungen. Globke hatte seinen Entwurf ganz aus eigener Initiative angefertigt, als im Winter 1958/59 allgemein große Besorgnis herrschte, daß die Auseinandersetzungen um Chruschtschows Berlin-Ultimatum zu einem Krieg führen könnten. Globke wollte die äußersten Möglichkeiten deutschen Entgegenkommens abstecken, mit dem die Bundesrepublik zur Verminderung der Kriegsgefahr beitragen könne. Dagegen gehörte der Vorschlag, ein Stillhalteabkommen zu schließen, zunächst unmittelbar in den Zusammenhang der Bemühungen Adenauers, die deutsche Frage aus den Ost-West-Verhandlungen herauszuhalten, solange nur mit ungünstigen Entscheidungen zu rechnen war. Hinzu kam dann der Gedanke, daß sich die Westmächte auf eine von Chruschtschow so dringend gewünschte Gipfelkonferenz nur einlassen sollten, wenn dieser zusicherte, für eine bestimmte Zeit – z. B. für fünf oder auch für zehn Jahre – keine einseitigen Schritte zu unternehmen wie er es mit seinem Ultimatum vom 27. November 1958 getan hatte. Der Globke-Plan war also ein für die Sowjetunion bestimmter Vorschlag für die Lösung der deutschen Frage, der höchst vertraulich behandelt werden mußte. Dagegen handelte es sich beim Stillhalteabkommen um eine taktische Anregung, die an die Westmächte gerichtet und auch Gegenstand der Instruktionen für die deutsche Delegation in der Vier-Mächte-Arbeitsgruppe war. Und es ist nicht verwunderlich, daß die drei westlichen Außenminister das Stillhalteabkommen nur als eine mögliche „Rückzugsposition“ einstufte, da es schließlich nicht nur eine Forderung an die Sowjetunion darstellte, sondern auch den Verbündeten die Möglichkeiten einschränken sollte, deutsche Interessen zum Handelsobjekt zu machen und womöglich mehr oder weniger ausdrücklich den Status quo anzuerkennen. Wenn der Bundeskanzler gegenüber seinen westlichen Gesprächspartnern den Globke-Plan als Entwurf für ein Stillhalteabkommen erwähnte, aber auf dessen Inhalt nicht weiter einging („der Herr Globke hat da etwas ausgearbeitet“), so genügte er damit seiner Pflicht, die Verbündeten zu informieren, ohne ihnen deutlich zu machen, wie weit der Plan von der „orthodoxen“ Politik entfernt war, die durchzuhalten er von ihnen nach wie vor verlangte.

Die Kombination von Globke-Plan und Stillhalteabkommen erinnert im übrigen an Adenauers Politik in der Saarfrage. Auch damals war er bemüht gewesen, eine Entscheidung zu einem Zeitpunkt zu vermeiden, zu dem es nur eine endgültige Abtrennung von Deutschland gegeben hätte; er verstand es, die Dinge so lange offenzuhalten, bis die Umstände für Deutschland günstiger waren. Dann waren es zunächst auch die beiden beteiligten Staaten gewesen (in dem Falle die Bundesrepublik und

Frankreich), die einen Plan mit zwei Lösungsmöglichkeiten aushandelten. Schließlich aber blieb die Wahl zwischen diesen der souveränen Entscheidung der betroffenen Bevölkerung vorbehalten²⁷⁵.

Adenauer war mit seinen Initiativen kein Erfolg beschieden, weil er bei allem Entgegenkommen gegenüber der Sowjetunion darauf beharrte, daß die Deutschen in der DDR unter allen Umständen die politische Freiheit erlangen müßten. An die Öffentlichkeit gedrungen ist von seinen Anregungen und Versuchen damals kaum etwas. Soweit seine Bemühungen bekannt wurden, die Deutschlandfrage aus den Ost-West-Verhandlungen herauszuhalten, um ungünstigen Vorentscheidungen vorzubeugen, legte man es dem Bundeskanzler als mangelndes Interesse an einer Wiedervereinigung aus. Dagegen fand er viel Beachtung und auch Beifall, als er einmal, nämlich in der Regierungserklärung vor dem Bundestag am 9. Oktober 1962 seine Angebote an die Sowjetunion mit dem Satz andeutete: „Ich erkläre erneut, daß die Bundesregierung bereit ist, über vieles mit sich reden zu lassen, wenn unsere Brüder in der Zone ihr Leben so einrichten können, wie sie es wollen. Überlegungen der Menschlichkeit spielen hier für uns eine noch größere Rolle als nationale Überlegungen.“²⁷⁶

17. Kennedys Berlin- und Deutschlandpolitik

John F. Kennedys Amtszeit als Präsident der USA begann am 20. Januar 1961²⁷⁷. Für ihn stand fest, daß sich die noch offene Auseinandersetzung zwischen den USA und der Sowjetunion auf die politisch kritischen Regionen in Asien, Afrika und Südamerika verlagert habe²⁷⁸, während in Europa die Einflußbereiche der beiden Mächte auf absehbare Zeit unveränderbar gegeneinander abgegrenzt bleiben würden. Er war daher willens, der Sowjetunion im Ostblock, einschließlich der DDR mit Ost-Berlin, freie Hand zu lassen²⁷⁹, erwartete aber von ihr das Gleiche gegenüber der Interessensphäre der westlichen Verbündeten. Was die Rechte der Alliierten in West-Berlin be-

²⁷⁵ Siehe Kapitel 3.

²⁷⁶ „Die Auswärtige Politik“ S. 479 ff. (481). Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/8 (1962), 1198 ff. Vgl. *Adenauer: Erinnerungen* Bd. 3, S. 282: „Wir alle lebten in Westdeutschland unter der Bedrückung, daß siebzehn Millionen Menschen in der sowjetisch besetzten Zone und in Ost-Berlin nicht nur durch eine willkürliche Grenzziehung von uns getrennt waren, sondern, *was weit schlimmer ist*, unter einem entwürdigenden, unmenschlichen System der Freiheitsberaubung lebten.“

²⁷⁷ Eine kurze anschauliche Beschreibung der Inaugurationsfeier vom 20. Januar gibt aus eigenem Erleben Grewe (Rückblenden S. 453 f.).

²⁷⁸ *Grewe: Rückblenden*, S. 458.

²⁷⁹ Honoré M. *Catudal: Kennedy in der Mauer-Krise. Eine Fallstudie zur Entscheidungsfindung in USA, Berlin 1981*, S. 126. Kennedy bemerkte gegenüber Chruschtschow bei ihrem Treffen in Wien, die Vereinigten Staaten könnten und wollten sich nicht in Entscheidungen einmischen, die die Sowjetunion in ihrer Interessensphäre fälle. Er (Kennedy) werde es aber nicht hinnehmen, daß die Sowjetunion West-Berlin und die Zugänge dorthin antaste. (Catudals Buch ist unter Verwertung amerikanischer Akten und zahlreicher Befragungen von Zeitzeugen geschrieben.)

traf, so knüpfte er zunächst nicht an die Bemühungen seines Vorgängers an, durch großes Entgegenkommen von der Sowjetunion eine ausdrückliche Bestätigung zu erkaufen oder eine Neubestimmung auszuhandeln. Vielmehr betrachtete er die Zuständigkeiten der USA in West-Berlin, wie die Wahrnehmung des Zugangs dorthin durch „Ostdeutschland“, als ein „Grundrecht“, das „aus dem Sieg über Nazideutschland“ stamme²⁸⁰. Sollte amerikanischen Truppen der Zugang verwehrt werden, so war er entschlossen, äußerstenfalls auch den Krieg zu riskieren. Diese sehr energische Garantie für die Freiheit West-Berlins war bei Kennedy jedoch gänzlich aus dem Zusammenhang mit der nationalen deutschen Frage herausgelöst und in den der weltweiten Auseinandersetzung mit dem Kommunismus gestellt. West-Berlin, sagte Kennedy, sei zwar ein isolierter Vorposten, aber kein isoliertes Problem, denn die Bedrohung freier Menschen sei weltumfassend²⁸¹. In diesem Sinne ist der berühmte Schlußsatz seiner Ansprache vor dem Schöneberger Rathaus am 26. Juni 1963 zu verstehen: „Alle freien Menschen, wo immer sie leben mögen, sind Bürger dieser Stadt West-Berlin, und deshalb bin ich als freier Mann stolz darauf, sagen zu können: Ich bin ein Berliner.“²⁸²

Als am 12. und 13. April 1961 in Washington die erste Begegnung Adenauers mit Kennedy stattfand²⁸³, kostete es einige Mühe, die Amerikaner davon zu überzeugen, daß Deutschland „im Bündnisfall“ ebenso entschlossen wie sie bereit sei, die Zugangswege nach Berlin notfalls auch mit Waffengewalt offenzuhalten. Doch wurde die Bundesregierung dann an der politischen Krisen- und militärischen „Ernstfallplanung“ beteiligt. In der Frage des geteilten Deutschlands legte Kennedy sich nicht auf die gängigen deutschen Vorstellungen von einer Wiedervereinigung fest; er gedachte vielmehr den Einsatz Amerikas auf die Sicherung des eigenen Einflusßbereichs zu beschränken. Die amerikanische Regierung sprach daher seit Beginn seiner Präsidentschaft nicht nur statt von „Berlin“ lediglich noch von „West-Berlin“²⁸⁴, sondern sie vermied auch möglichst den Begriff „Wiedervereinigung“ und ersetzte ihn durch „Lösung der deutschen Frage“ oder „Selbstbestimmung des deutschen Volkes“²⁸⁵. So

²⁸⁰ Ansprache Kennedys im amerikanischen Fernsehen am 25. Juli 1961. Diese Ansprache enthält das Konzept seiner Berlin- und Deutschlandpolitik, wie er es aufgrund seiner Begegnung mit Chruschtschow in Wien entwickelt hatte. Text in: „Die Bemühungen . . .“ S. 378 ff. EA 17/1961, S. D 498 ff. (Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/6 (1961), 1348 ff.) Wörtlich sagte Kennedy („Die Bemühungen . . .“, S. 378): „Unsere Anwesenheit hier [in Berlin] ist ein Resultat unseres Sieges über Nazideutschland – und zu unseren Grundrechten, dort zu sein, die aus diesem Sieg stammen, gehört sowohl unsere Anwesenheit in West-Berlin wie auch die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang durch Ostdeutschland.“

²⁸¹ „Die Bemühungen . . .“, S. 378. Kennedy fuhr fort: „Wir sehen uns einer Bewährungsprobe in Berlin gegenüber. Aber auch in Südostasien, wo die Grenzen weniger bewacht sind, und der Feind schwerer auszumachen ist . . . müssen wir eine solche Herausforderung bestehen.“

²⁸² „Die Bemühungen . . .“, S. 449 f. (450). Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/9 (1963), 460 ff.

²⁸³ Grewe: Rückblenden, S. 461 ff.

²⁸⁴ Ebenda, S. 460 und 464. Weitere Belege bei Dieter Mabncke: Berlin im geteilten Deutschland, München 1973, S. 140 mit Anmerkungen 32 und 33.

²⁸⁵ Catudal: Mauer-Krise, S. 65, Anm. 13.

heißt es in dem nach den Gesprächen mit Adenauer gemeinsam herausgegebenen Kommuniqué: „... daß eine gerechte und dauerhafte Lösung der Deutschlandfrage einschließlich des Berlin-Problems nur durch die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes gefunden werden kann. Sie (der Kanzler und der Präsident) erneuerten ihr Versprechen, die Freiheit der Bevölkerung von West-Berlin zu erhalten ...“²⁸⁶. Die NATO sprach von „West-Berlin“ statt von „Berlin“ zum erstenmal im Kommuniqué ihrer Frühjahrssitzung 1961²⁸⁷. Der Begriff „Selbstbestimmung“ aber war auch für die Regierungen der Sowjetunion und der DDR annehmbar. Nach ihrem marxistisch-leninistischen Verständnis, hatten die Deutschen in der DDR durch Überwindung des Kapitalismus von ihrem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch machen können, während der vom kapitalistischen Imperialismus beherrschten Bevölkerung der Bundesrepublik das Selbstbestimmungsrecht noch vorenthalten werde²⁸⁸.

Am 3. und 4. Juni 1961 trafen sich Kennedy und Chruschtschow zu Gesprächen in Wien²⁸⁹. Kennedy hatte diese Begegnung angestrebt, um seinen Gegenspieler besser einschätzen zu lernen, um Einblick in dessen zukünftige Politik zu gewinnen und ihn über die eigene Politik realistisch ins Bild zu setzen. Chruschtschows Absichten dürften etwa die gleichen gewesen sein. Die Berlin-Frage war Hauptgegenstand des zweiten Konferenztages. Chruschtschow beharrte auf den alten sowjetischen Forderungen; er trug sie mit großer Härte vor und übergab dazu ein Memorandum, das ein neues Ultimatum enthielt. Auch mündlich erklärte Chruschtschow, daß die Sowjetunion, wenn es über seine Vorschläge zu keiner Einigung komme, noch vor Jahresende den separaten Friedensvertrag mit der DDR schließen werde. Ihr würden von da an die Zugangswege nach West-Berlin unterstehen, und auf diesen werde jede Verletzung ihrer Souveränität als Akt offener Aggression gegen ein friedliebendes Volk zu betrachten sein. Kennedy fragte ausdrücklich, ob der vorgesehene Vertrag mit der DDR zur Blockade des Zugangs nach West-Berlin führen werde, und bekam zur Antwort, so werde es kommen. Er erwiderte, Chruschtschow möge doch an die Verantwortung denken, die sie beide trügen²⁹⁰. Kennedy war von Chruschtschows Kompromißlosigkeit betroffen und glaubte sich nunmehr sehr ernsthaft auf die Möglichkeit eines bewaffneten Konflikts einstellen zu müssen²⁹¹. Denn er hatte den Eindruck gewonnen, daß die Sowjetunion mit dem Separatvertrag in erster Linie darauf ziele, den Westmächten die Land- und Wasserwege durch die DDR abzuschneiden, sie auf diese Weise zu zwingen, West-Berlin aufzugeben, und so den Vereinigten Staaten weltweit einen kaum wiedergutzumachenden Verlust an Vertrauen zuzufügen. Das hätte jedoch nicht der bisherigen und auch noch in den kommenden Jahren ver-

²⁸⁶ „Die Bemühungen ...“, S. 359 f. (359). Der Bundeskanzler hatte sich also dem amerikanischen Wortgebrauch angeschlossen! Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/6 (1961), 536 ff.

²⁸⁷ *Grewe*: Rückblenden, S. 480.

²⁸⁸ Vgl. Stichwort „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ in: Wörterbuch zum sozialistischen Staat, Berlin (Ost) 1974, S. 280 ff.

²⁸⁹ *Catudal*: Mauer-Krise, S. 107 ff.

²⁹⁰ Ebenda, S. 123.

²⁹¹ Ebenda, S. 128 ff.

folgten Politik der Sowjetunion entsprochen. Sie blieb vielmehr in Europa darauf konzentriert, eine international verbindliche Bestätigung und damit Absicherung ihrer Vorherrschaft in Mittel- und Ostmitteleuropa zu erlangen, insbesondere die volle und förmliche völkerrechtliche Anerkennung der DDR durchzusetzen. Auf die in Berlin in exponierter Lage sich befindenden Westmächte Druck auszuüben, bot sich dafür als ideales Mittel zum Zweck an. Für die USA aber war das wesentlich weniger kritisch, als Kennedy befürchtete. Denn wozu sie gezwungen werden sollten – die Anerkennung der DDR –, das konnten sie zwar der Bundesrepublik offiziell überhaupt nicht und praktisch nur in behutsamen Schritten zumuten, aber ihre eigenen Interessen berührte es nicht unmittelbar. Auf der anderen Seite würde für die Sowjetunion ein separater Friedensvertrag mit der DDR keineswegs nur vorteilhaft sein. Erstens wäre es, da als Mitunterzeichner im wesentlichen nur Ostblockstaaten in Frage kamen ein Dokument von ziemlich geringem internationalen Ansehen und Gewicht geworden. Zweitens hätte die Sowjetunion sich für alle Zukunft des unmittelbaren und förmlichen Mitspracherechts in Berliner Angelegenheiten begeben und sich die Möglichkeit, die Alliierten dort auch für zukünftige Zwecke unter Druck zu setzen, unnötig erschwert. Nützlich war also der Separatvertrag für die Sowjetunion so lange, als sie damit drohen konnte, während er, wäre er einmal abgeschlossen, eher Nachteile brachte²⁹². Aber auch die Möglichkeit, damit zu drohen, war nicht auf unbegrenzte Zeit gegeben, da die Furcht vor einem solchen Vertrag monatlich Zehntausende bewog, aus der DDR in die Bundesrepublik zu flüchten. Zweifel, ob Chruschtschow überhaupt jemals die Absicht hatte, seine Drohung wahr zu machen, werden durch die Tatsachen gestützt, daß niemals ein Entwurf für den Separatvertrag bekannt oder das Verfahren zum Vertragsabschluß eingeleitet wurde²⁹³.

Die Konsequenzen, die der amerikanische Präsident aus den Wiener Gesprächen zog, legte er seiner Nation und der Weltöffentlichkeit am 25. Juli 1961 in einer Fernsehansprache dar²⁹⁴. West-Berlin sei zum großen Prüfstein für den Mut und die Willensstärke des Westens geworden. Die Erfüllung des Versprechens, das die Amerikaner dieser Stadt gegeben hätten, sei für die Moral und Sicherheit Westdeutschlands, für die Einheit Westeuropas und das Vertrauen der gesamten freien Welt wesentlich: „Ich habe sagen hören, West-Berlin sei militärisch nicht zu halten. Dies war Bastogne auch und in der Tat auch Stalingrad. Jede gefährliche Position ist zu halten, wenn tapfere Männer dafür einstehen.“ Die Berliner Position, für deren Verteidigung Kennedy also selbst den großen Krieg nicht scheute, bestimmte er jetzt durch die drei „essentials“: Anwesenheit der Westmächte in West-Berlin, freier Zugang dorthin und Freiheit der West-Berliner. Diese Abgrenzung des Wesentlichen war ausschließlich auf Amerikas weltpolitisches Interesse an West-Berlin zugeschnitten und ließ alle daran hängenden deutschlandpolitischen Interessen unerwähnt und offen. Erstens war der Sowjetunion praktisch freie Verfügung über den Ostsektor der Stadt belassen,

²⁹² Wolfgang Wagner: Die sowjetische Drohung mit dem Separatvertrag, in: EA 20/1962, S. 693 ff.

²⁹³ Wagner, a. a. O., S. 693.

²⁹⁴ Vgl. Anm. 280. Catudal: Mauer-Krise, S. 204 ff.

was Kennedy noch mit den Sätzen bestätigte: „Heute verläuft die gefährdete Grenze der Freiheit quer durch das geteilte Berlin. Wir wollen, daß sie eine Friedensgrenze bleibt.“²⁹⁵ Zweitens war nicht ausgeschlossen, daß die Kontrollen des Zugangs nach Berlin auf die DDR übergingen, wenn die Wege nur offenblieben. Drittens war nichts über die Zugehörigkeit der West-Sektoren Berlins zur Bundesrepublik gesagt, mithin Platz gelassen für jede denkbare Auffassung einschließlich der „selbständigen politischen Einheit“. Die Bundesrepublik drängte später sachlich zu Recht – und auch erfolgreich – darauf, als viertes „essential“ die „Lebensfähigkeit“ der Stadt hinzuzufügen²⁹⁶. Denn frei konnte West-Berlin auf weite Sicht nur bleiben, wenn es wirtschaftlich leistungsfähig, kulturell produktiv und als Wohnort attraktiv war. Das wiederum setzte voraus, daß die Zugehörigkeit zur Bundesrepublik samt der vielfältigen Bindungen fortbestand. Kennedy wollte mit der Ausgrenzung der nationalen deutschen Belange und der Beschränkung auf die Berliner „essentials“ einen „größeren Spielraum als die Wahl zwischen Demütigung und totalem Kernwaffeneinsatz“ gewinnen, um in der Berlin-Krise „nicht nur militärisch oder negativ zu reagieren“, sondern diplomatisch aktiv zu werden. Er stellte in Aussicht (auch hier ohne die Wiedervereinigung zu erwähnen), „jede Vereinbarung oder jeden Vertrag in bezug auf Deutschland zu prüfen, der in Einklang mit der Erhaltung von Frieden und Freiheit steht.“ Amerika sei bereit, „durch besonnenes Sondieren, auf formellen oder informellen Zusammenkünften nach dem Frieden zu streben“²⁹⁷.

Die sowjetische Regierung schreckte einerseits nicht davor zurück, für den Fall, daß Amerika sich mit Waffengewalt Zugang nach West-Berlin verschaffte, den Einsatz von Atomwaffen anzudrohen. Chruschtschow erklärte dem britischen Botschafter in Moskau, derartige Schritte der Westmächte würden die Sowjetunion nicht unvorbereitet treffen. Sechs seiner H-Bomben würden völlig genügen, die britischen Inseln auszulöschen²⁹⁸. Andererseits aber war die Sowjetunion peinlich darauf bedacht, nichts zu tun, was zum Anlaß eines bewaffneten Zwischenfalls hätte werden können. Als die DDR verlangte, daß mit Wirkung vom 1. August 1961 ausländische Flugzeuge, die in ihren Luftraum einfliegen wollten, sich bei ihrem Sicherheitszentrum registrieren lassen und daß mit Radar ausgerüstete Flugzeuge Einflugerlaubnis einholen mußten, wurde diese Anordnung von der sowjetischen Regierung als gegenstandslos erklärt²⁹⁹.

²⁹⁵ „Die Bemühungen . . .“, S. 384.

²⁹⁶ *Grewé*: Rückblenden, S. 486. Schon das NATO-Kommuniqué vom 15. Dezember 1961 habe von der Entschlossenheit gesprochen, der Bevölkerung West-Berlins „die Bedingungen für ein freies und gedeihliches Leben zu sichern“. Die Drei Mächte hätten später in den Verhandlungen über das Berlin-Abkommen von 1971 die Bindungen Berlins an die Bundesrepublik deshalb so energisch verteidigt, weil ohne sie West-Berlin lebensunfähig wäre.

²⁹⁷ Auch dies sind Ausführungen aus der Fernsehansprache vom 25. Juli („Die Bemühungen . . .“, S. 380, 382 ff.).

²⁹⁸ *Catudal*: Mauer-Krise, S. 169 f.

²⁹⁹ Ebenda, S. 157, Anm. 14.

18. Die Errichtung der Berliner Mauer

Die von Chruschtschow mit Berechnung herbeigeführte Krise um den Zugang nach West-Berlin wurde im Sommer 1961 durch eine andere Krise eingeholt, die die Sowjetunion selbst traf und der sie durch die Drohung mit dem Separatvertrag ungewollt Dauer und Schärfe verlieh. Es war die Massenflucht von Menschen aus der DDR³⁰⁰. Der dadurch bewirkte Verlust an politischem Ansehen des SED-Regimes und an qualifizierter Arbeitskraft der Wirtschaft Mitteldeutschlands wurde mit jedem Monat zum immer ernsteren Problem. Auch die Westmächte und die Bundesrepublik hatten keinen Grund, sich über diese Entwicklung zu freuen, sondern betrachteten sie mit Sorge. Erstens fürchteten sie, daß in der DDR wieder, wie am 17. Juni 1953, Unruhen ausbrechen könnten, die womöglich allen Beteiligten außer Kontrolle geraten und so in der an sich schon spannungsreichen Lage akute Kriegsgefahr heraufbeschwören könnten. Zweitens dachte speziell die deutsche Regierung unter dem Blickwinkel ihrer gesamtdeutschen Verantwortung an die Folgen, die ein einschneidender Bevölkerungsverlust der mitteldeutschen Gebiete nach sich ziehen würde. So befanden sich die Verbündeten in einer zwiespältigen Lage. Einerseits mußten sie hoffen, daß es der DDR mit Unterstützung der Sowjetunion gelingen werde, die Massenflucht zu unterbinden, andererseits durften sie die dafür erforderlichen Maßnahmen eigentlich nicht hinnehmen: eine noch rigorosere Beschränkung der Freiheit der Deutschen in der DDR und – in irgendeiner Form – die Sperrung des Zugangs aus der DDR nach West-Berlin. Kennedy entschied sich in dieser Situation für eine neutrale Haltung, mit der er der Sowjetunion und der DDR praktisch freie Hand ließ. Auf einer Pressekonferenz erklärte er am 10. August: „Die Regierung der Vereinigten Staaten versucht nicht, die Flüchtlingsbewegung zu ermutigen oder zu entmutigen, und mir sind keine Pläne bekannt, das zu tun.“³⁰¹

Einige Tage vorher hatten die Staaten des Warschauer Paktes die Regierung der DDR ermächtigt „an der West-Berliner Grenze eine solche Ordnung einzuführen, durch die der Wühltätigkeit gegen die Länder des sozialistischen Lagers zuverlässig der Weg verlegt und rings um das ganze Gebiet West-Berlins einschließlich seiner Grenze mit dem demokratischen Berlin eine verlässliche Bewachung und eine wirksame Kontrolle gewährleistet wird.“ Dazu wurde versichert, daß die geplanten Maß-

³⁰⁰ Das Berliner Notaufnahmeflager Marienfelde registrierte allein im Juli 1961 ca. 30 000 und im August 36 680 Flüchtlinge aus der DDR (Hans J. Reichardt (Hrsg.): Berlin in Geschichte und Gegenwart. Jahrbuch des Landesarchivs Berlin 1983, S. 171). Seit 1949 waren in der Bundesrepublik 2,6 Millionen Flüchtlinge aus der DDR amtlich registriert worden. Rund die Hälfte davon war über West-Berlin gekommen (Mahncke a. a. O., S. 104). Eine amtliche Zusammenstellung der Flüchtlingszahlen in: Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen. Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin, Bonn/Berlin 1961.

³⁰¹ Bulletin der Bundesregierung vom 12. August 1961, S. 1440. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/6 (1961), 1548 ff.

nahmen den Verkehr zwischen Westdeutschland und West-Berlin nicht berühren – also unmittelbare Interessen der Bundesrepublik und der USA nicht verletzen würden³⁰². So hatten Ost und West rechtzeitig vorher den Rahmen der Aktion wie auch der Duldung abgesteckt für das, was dann am 13. August 1961 geschah: die Errichtung von Sperren und wenige Tage später einer Mauer auf der auch von Kennedy so bezeichneten „Friedensgrenze“ quer durch Berlin³⁰³.

So empört die deutsche Bevölkerung über die rüden Absperrungen war, so betroffen war sie aber auch über die Ohnmacht oder, wie nicht wenige meinten, den mangelnden Willen der Westmächte, der DDR energisch entgegenzutreten und die Hindernisse wieder zu beseitigen. Aber abgesehen von dem hohen Kriegsrisiko, das damit verbunden gewesen wäre, hätten sie die Abschießung Ost-Berlins vielleicht verzögern, sicher jedoch nicht verhindern können, sie hätten denn für unbestimmte Zeit einen breiten Streifen Ost-Berliner Bodens entlang der Demarkationslinie besetzt gehalten³⁰⁴. Und da die Westmächte wie auch die Bundesrepublik wollten, daß der Massenflucht, welche Folge der Unterdrückung der Freiheit war, ein Ende gesetzt werde, mußten sie die noch radikalere Unterdrückung der Freiheit in Kauf nehmen, die dem SED-Regime als einziger Ausweg blieb³⁰⁵. Die DDR konnte den Bevölkerungsverlust unter den gegebenen Verhältnissen nur auf eine Weise hemmen, mit der sie sich selbst empfindlich schadete. Denn diesmal genügte nicht – wie am 17. Juni 1953 – eine Aktion von nur einem Tag, die im Laufe der Jahre in der Erinnerung der Öffentlichkeit verblaßte. Es war auch nicht getan mit einer Verschärfung des täglichen Terrors, der sich mehr oder weniger schwer beweisen läßt. Sondern, indem die DDR gezwungen war, ihr Territorium ausbruchssicher wie ein Konzentrationslager

³⁰² *Matthey*, a. a. O., S. 150 ff. (153). *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 858 ff., Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/7 (1961), 3 ff.

³⁰³ Siehe Kapitel 17.

³⁰⁴ Vgl. das Kapitel „Die Mauer“ bei Willy *Brandt*: Begegnungen und Einsichten 1960–1975, München 1978, S. 9 ff.

³⁰⁵ Wo Unfreiheit herrscht, wird man in der Regel gezwungen sein, ihr Zugeständnisse zu machen, wenn man von ihr Zugeständnisse zugunsten der Freiheit erreichen will. Als man im Beraterkreis des Regierenden Bürgermeisters im Herbst 1962 überlegte, wie den Einwohnern Ost-Berlins Besuche in West-Berlin ermöglicht werden könnten, mußte man einsehen, daß die DDR Passierscheine für Tagesaufenthalte nur ausstellen würde, wenn die Westberliner Behörden dafür sorgten, daß die Besucher auch wieder zurückkehren, wenn sie diesen also eine Behandlung als Flüchtlinge verweigern würden. Bürgermeister Albertz drückte das in einem Interview mit dem Magazin „Der Spiegel“ (vom 5. September 1962) drastisch aus: „Und für Ostberliner, die mit einem Stück Papier denkbarerweise durch eine Passierstelle gehen . . . käme ein Asylrecht nicht in Frage.“ Zwar nicht von gleicher Art, jedoch vergleichbar sind die Umstände des Todes von Peter Fechter am 17. August 1962. Dieser junge Ostberliner erlitt beim Fluchtversuch tödliche Schußverletzungen. Während er hilflos zwischen Mauer und Stacheldraht verblutete, mußte die Westberliner Polizei, unter striktem Befehl, nicht einzugreifen, die Mauer gegen die erregte eigene Bevölkerung verteidigen. Hier war es die Sorge um den Frieden, die zur Komplizenschaft mit der Unfreiheit zwang. (Zu den Vorfällen: Diethelm *Prowe*: Die Anfänge der Brandtschen Ostpolitik in Berlin 1961–1963, in: Wolfgang *Benz*/Hermann *Graml*: Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1976, S. 263 ff.).

abzuriegeln, mußte sie aller Welt auf Dauer sichtbar werden lassen, auf wie schwachen Füßen ihre Herrschaft steht und wie sie nur mit unverhülltem, unverhüllbarem Zwang aufrechtzuerhalten ist.

Die deutsche Bevölkerung wurde durch die Ereignisse des 13. August aus der Illusion gerissen, daß die Verbündeten noch in der Lage seien, eine Wiedervereinigung Deutschlands in Freiheit zu fördern. Konnten sie doch nicht einmal verhindern, daß die Teilung auch noch physisch vollzogen und sinnfällig bestätigt wurde. Was aber die Nation an jenem Tag als ein die Grundlagen ihrer Existenz berührendes Ereignis erlebte und was seitdem jeden, der an der Mauer steht, als Zeugnis der wahren Lage der Nation beeindruckt, das hatte aus der Sicht der politisch-diplomatischen Auseinandersetzungen nur zweitrangige Bedeutung im Vergleich zu den Bemühungen, die endgültige politische Besiegelung dieser Lage und die Gefährdung der Freiheit West-Berlins zu verhindern. Es ist auch verständlich, daß die verantwortlichen Politiker und Diplomaten, die seit Monaten mit Sorge an die verheerenden Folgen dachten, die ein militärischer Zwischenfall auf den Zugangswegen nach Berlin oder schwere Unruhen in der DDR haben könnten, eine gewisse Erleichterung über die Wende empfanden, die die Krise am 13. August nahm. Kennedy z. B. war, als er die ersten Nachrichten von den Ereignissen in Berlin erhielt, froh, daß offenbar kein Versuch gemacht worden war, den Zugang zur Stadt zu stören, vielmehr die bisher ergriffenen Maßnahmen die originären Rechte Amerikas nicht zu beeinträchtigen schienen. Mit Interesse nahm er auch die Mitteilung auf, daß im Ostteil Berlins keine sowjetischen Soldaten gesehen wurden³⁰⁶.

So bestand also eine Kluft zwischen der Wucht des Ereignisses und seiner wirklichen politischen Bedeutung, zwischen der Empörung der Bevölkerung über die DDR und die Sowjetunion und dem Verhalten, das ihnen gegenüber nach dem Stand der politisch-diplomatischen Auseinandersetzung geboten war. Das hat Adenauer wohl zu wenig bedacht. Sonst hätte er in den Tagen nach dem 13. August nicht unbekümmert und mit scharfen persönlichen Angriffen gegen Willy Brandt und damit gegen den Berliner Regierungschef den Bundestagswahlkampf weitergeführt. Das kostete ihn viel Sympathie und viele Wählerstimmen³⁰⁷. Auch hätte er sich am 16. August nach einem Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter nicht mit einem von diesem vorge schlagenen Text eines Kommuniqués³⁰⁸ einverstanden erklärt, in dem der Satz steht:

³⁰⁶ *Catudal*: Mauer-Krise, S. 39 f. *Brandt* (Begegnungen, S. 17) bemerkt, die Gefahr eines offenen Konflikts zwischen den Weltmächten habe damals kaum noch bestanden, „aber an jenem 13. August war das keineswegs völlig klar“. Kennedy und Adenauer allerdings war es offenkundig klar gewesen.

³⁰⁷ „Der Regierende Bürgermeister Brandt verläßt die 142. (ordentliche) Sitzung des Senats nach der Vorlage von Berichten über eine Wahlrede Bundeskanzler Adenauers in Regensburg, in der er nach scharfen Angriffen gegen die SPD unter Anspielung auf die uneheliche Herkunft Brandts u. a. erklärt hatte, wenn er jemanden bisher mit größter Rücksicht behandelt habe, dann sei das ‚Herr Brandt alias Frahm‘ gewesen.“ (*Reichhardt* a. a. O., S. 158). Der Vorfall ereignete sich am 15. August 1961.

³⁰⁸ *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 862 f. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/7 (1961), 48. Kritisch über dieses Kommuniqué und Adenauers Verhalten u. a. *Grew*: Rückblenden S. 490 f. Im Ge-

„Der Bundeskanzler . . . wies seinerseits darauf hin, daß die Bundesregierung keine Schritte unternimmt, welche die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR erschweren und die internationale Lage verschlechtern“ – als habe in den Augen der Öffentlichkeit die Sowjetunion nicht beides in aufreizender Weise eben getan!

Anlaß, auf eine Entspannung der Lage zu hoffen, hatte schon vor dem 13. August eine Ansprache Chruschtschows im sowjetischen Fernsehen vom 7. August gegeben³⁰⁹. Denn der Partei- und Staatschef versicherte, wenn die Sowjetunion mit der DDR einen Friedensvertrag schließe, so geschehe dies nicht in der Absicht, legitime Interessen der Westmächte anzutasten. Es sei von keinem Verbot des Zugangs nach West-Berlin und von keiner Blockade die Rede. Aber für den Zugang bedürfe es nach den Regeln des Völkerrechts normaler Verträge mit der DDR, durch deren Territorium die Wege führen. Demnach wollte die Sowjetunion nicht – wie Kennedy seit seiner Wiener Begegnung mit Chruschtschow befürchtet hatte – die Anwesenheit der USA in West-Berlin und damit deren weltweites Ansehen in Frage stellen, sondern sie forderte für den Zugang nach Berlin die Anerkennung der DDR.

Am 15./16. September ermächtigten die Außenminister der drei Westmächte und der Bundesrepublik die Amerikaner zu „exploratorischen Gesprächen“ mit der Sowjetregierung³¹⁰. Sie begannen mit einem Gedankenaustausch der beiden Außenminister Dean Rusk und Gromyko Ende September 1961 und zogen sich – z. T. von den Botschaftern fortgeführt – bis weit in das Jahr 1962 hin. Sie wurden einerseits dadurch gefördert, daß Chruschtschow auf dem XXII. Parteitag der KPdSU im Oktober 1961 sein Wiener Ultimatum zurücknahm³¹¹. Andererseits zeigten sich die Amerikaner bereit, über wichtige deutsche Interessen mit sich reden zu lassen. Als mögliche Zugeständnisse faßten sie u. a. ins Auge die Hinnahmen von Kontrollen durch Beamte der DDR, die Beteiligung eines UN-Kontingents an der Besatzung in West-Berlin, eine

sprach mit Smirnow sagte Adenauer, er wolle die Gelegenheit benutzen, ein Wort über Berlin zu sagen. Es handle sich dabei um eine lästige und unangenehme Sache, die über das Nötige hinaus hochgespielt worden sei. Er wäre der sowjetischen Regierung dankbar, wenn sie da etwas mildern könnte.

³⁰⁹ EA 17/1961, S. D 524 ff. Vgl. *Catudal*: Mauer-Krise S. 246 f., Anm. 28. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/6 (1961), 1516 ff.

³¹⁰ Im Kommuniqué vom 16. September des Treffens der Außenminister in Washington heißt es: „Die Minister . . . waren einig, daß festgestellt werden soll, ob eine vernünftige Grundlage für ernsthafte Verhandlungen mit der Sowjetunion bestehe“ („Die Bemühungen . . .“, S. 397 f. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/7 (1961), 453 f.). Hierzu und zum Folgenden aus eigenem Erleben: *Grewé*: Rückblenden, S. 512 ff.

³¹¹ *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 872 f. und 874. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/7 (1961), 719 ff., 900 ff. In seinem Schlußwort sagte Chruschtschow am 27. Oktober, die Sowjetregierung sei der Ansicht, „daß, falls die Westmächte Bereitschaft zur Regelung des deutschen Problems zeigen sollten, die Frage des Termins von nicht so großer Bedeutung sein würde. Wir werden dann nicht darauf bestehen, daß der Vertrag (mit der DDR) bis zum 31. Dezember unterschrieben wird.“ Einen knappen Überblick über die amerikanisch-sowjetischen Sondierungen gibt *Mabncke* a. a. O., S. 197 ff.

Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze noch vor Abschluß eines Friedensvertrags, die Auflösung des Juncitms zwischen Vereinbarungen zur „europäischen Sicherheit“ (wie die Sowjetunion sie verstand) und der Wiedervereinigung Deutschlands. Als Adenauer zu einer zweiten Begegnung mit Kennedy vom 20. bis 22. November in Washington war³¹², gelang es ihm bzw. Mitgliedern seiner Begleitung, zunächst die Amerikaner von einem so weitgehenden Entgegenkommen abzubringen. Zwar sollte versucht werden, mit den Russen eine Vereinbarung über Berlin zu treffen, doch dürfe das nicht auf Deutschlands Kosten geschehen.

Die USA haben sich daran jedoch nicht lange gehalten, sondern machten der Sowjetunion bald wieder Angebote, die deutsche Interessen übergingen und verletzten. Zum kaum mehr verhüllten Streit kam es deswegen, als am 9. April 1962 dem deutschen Botschafter in Washington mehrere Texte mit Vorschlägen, die der Sowjetunion gemacht werden sollten, übergeben und verlangt wurde, die Bundesregierung müsse sich dazu binnen 48 Stunden äußern³¹³. Irgend jemand sorgte dafür, daß diese Vorschläge am 14. April in der „New York Times“ abgedruckt waren, dadurch unter heftige öffentliche Kritik gerieten und so ihren Verhandlungswert verloren. Stein des Anstoßes war vor allem, daß eine internationale Zugangsbehörde für Berlin angeboten wurde mit 13 Mitgliedern, nämlich fünf aus dem Westen (darunter je gesondert die Bundesrepublik und West-Berlin), fünf aus dem Osten (darunter die DDR sowie Ost-Berlin) und drei Neutrale (Schweden, Schweiz und Österreich). Die Behörde sollte für die Kontrolle des militärischen und zivilen Verkehrs in den Luftkorridoren und auf der Autobahn nach West-Berlin zuständig sein. Wäre sie je eingesetzt worden, so hätte das praktisch die Anerkennung der DDR sowie die Behandlung West-Berlins als eine von der Bundesrepublik getrennte politische Einheit bedeutet.

Die amerikanisch-sowjetischen Sondierungsgespräche führten schließlich zu keinem Ergebnis. Der Status der Westmächte in West-Berlin und die Kontrollpraxis auf den Zugängen blieben so wie bisher bestehen, aber die Sowjetunion schloß auch keinen separaten Friedensvertrag mit der DDR. Stattdessen ließ die sowjetische Regierung im Vorfeld der ebenfalls von ihr heraufbeschworenen Kubakrise am 11. September 1962 durch die Nachrichtenagentur TASS erklären, sie sei bereit, die Verhandlungen über den deutschen Friedensvertrag und die Berlin-Frage bis nach den im November stattfindenden amerikanischen Kongreßwahlen zu verschieben³¹⁴.

³¹² Grewe: Rückblenden, S. 512 ff.

³¹³ Grewe, Rückblenden, S. 545 ff.

³¹⁴ EA 19/1962, S. D 467 f. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/8 (1962), 1075 ff.

19. Deutschland- und Ostpolitik unter der Kanzlerschaft Ludwig Erhards

Gerhard Schröder, Außenminister in der seit dem 17. Oktober 1963 amtierenden Regierung Ludwig Erhard, hatte dieses Ressort schon im letzten, am 14. November 1961 gebildeten Kabinett Adenauer innegehabt. Er war mehr als sein Vorgänger, Heinrich von Brentano, gesonnen, den Vorstellungen und Wünschen der Amerikaner entgegenzukommen, obgleich er sonst an den alten Grundsätzen der Deutschlandpolitik festhielt. So sagte er z. B. einmal (in einem Interview am 4. November 1963) über die Hallstein-Doktrin³¹⁵: „Unser Ziel muß sein, wirklich und nicht nur theoretisch der alleinige Sprecher für Deutschland in der Welt zu sein“; wir dürften deshalb nicht zulassen, daß Pankow mehr und mehr auf der internationalen Szenerie in Erscheinung trete. Im Gegensatz zu Adenauers Überzeugung, daß der Schlüssel zur Wiedervereinigung in Moskau liege und man deshalb die sowjetische Regierung nicht durch ausdrückliches Bemühen um bilaterale Beziehungen zu den einzelnen Ostblockstaaten mißtrauisch machen dürfe, war Schröder bestrebt, gerade diese Beziehungen zu beleben. Er versprach sich davon auch eine Isolierung der DDR, d. h. er hoffte, die ostmitteleuropäischen Staaten so sehr an für sie vorteilhaften Beziehungen zur Bundesrepublik interessieren zu können, daß sich ihre Unterstützung der deutschlandpolitischen Ziele der DDR abschwächte³¹⁶.

Das Konzept für eine Annäherung an diese Staaten war allerdings schon in einer einstimmig angenommenen Entschließung des Bundestags vom 14. Juni 1961 formuliert worden³¹⁷. Darin wurde die Bundesregierung aufgefordert, gemeinsam mit ihren Verbündeten ein freies Gesamtdeutschland anzustreben, das mit allen osteuropäischen Staaten friedliche und gedeihliche Beziehungen unterhält. Zu diesem Ziel solle die Bundesregierung schon jetzt jede sich bietende Möglichkeit ergreifen, „um ohne Preisgabe lebenswichtiger deutscher Interessen zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten zu gelangen“. Schröder selbst stellte fest, die osteuropäischen Staaten seien nach der Stalin-Zeit

³¹⁵ „Die Bemühungen . . .“ S. 469 ff. (469). Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/9 (1963), S. 837 ff. (841).

³¹⁶ Schröder erläuterte seine Politik u. a. in einer Rede vor dem Evangelischen Arbeitskreis der CDU/CSU am 3. April 1964 (auszugsweise abgedruckt in „Die Auswärtige Politik“, S. 517 ff. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/10 (1964), 452 ff.) und in der amerikanischen Zeitschrift „Foreign Affairs“, Oktober-Ausgabe 1965 (auszugsweise abgedruckt in „Die Auswärtige Politik“ S. 547 ff. Vollständig in: Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/11 (1965), 851 ff.

³¹⁷ „Die Bemühungen . . .“ (S. 362 f. „Die Auswärtige Politik“ S. 444 f. Speziell über Polen heißt es in der Entschließung, die Bundesregierung solle bei der Gestaltung der Beziehungen „den besonderen psychologischen Belastungen des deutsch-polnischen Verhältnisses Rechnung tragen“. Doch solle die Regierung „auch gegenüber solchen Ländern, die deutsche Bevölkerungsteile deportiert oder deutsches Gebiet unter vorläufiger Verwaltung haben, bei der etwaigen Herstellung amtlicher Kontakte die jeweils erforderlichen völkerrechtlichen Vorbehalte geltend machen“. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/6 (1961), 894 ff.

wieder Individualitäten geworden mit einem politisch relevanten Maß an Selbständigkeit. Um die Verständigung mit ihnen zu fördern, könnten Probleme, die noch nicht lösbar seien, vorerst ausgeklammert werden, doch dürfe nichts geschehen, was ihre spätere Lösung erschwere. Die deutsche Politik könne nicht für kurzfristige Erfolge langfristige Ziele aufs Spiel setzen³¹⁸.

Die neue Politik wurde in die Tat umgesetzt, indem man mit Polen, Rumänien, Ungarn, Bulgarien und der Tschechoslowakei Verhandlungen über Handelsabkommen aufnahm, die auch zu einem guten Ende geführt werden konnten. Der Abschluß mit Polen erfolgte am 7. März 1963, mit Rumänien am 17. Oktober, mit Ungarn am 9. November des gleichen Jahres. Bulgarien folgte am 6. März 1964, die Tschechoslowakei aber, mit der sich größere Schwierigkeiten ergaben, erst am 3. August 1967³¹⁹. Es gelang, in alle Verträge West-Berlin einzubeziehen, weil über den politischen und völkerrechtlichen Status der Stadt nicht gestritten und entschieden werden mußte. Denn man konnte zurückgreifen auf die „Erklärung der Alliierten Kommandantur der Stadt Berlin über die Einbeziehung Berlins in internationale Verträge und Verpflichtungen der Bundesregierung“ vom 21. Mai 1952³²⁰, in der es heißt: „Bei Handels- und Zahlungsverträgen soll angenommen werden, daß Berlin als in den Vertrag einbezogen gilt, wenn der Vertrag die Angabe enthält, daß das Anwendungsgebiet des Vertrages das Währungsgebiet DM-West ist.“ Soweit die Vertragspartner Handelsmissionen einrichteten, leisteten diese neben ihren eigentlichen Aufgaben informell auch manchen Dienst, der offiziell Sache diplomatischer Missionen ist. Auf solche Weise wurden regelmäßige politisch-diplomatische Kontakte entwickelt, ohne daß die Bundesregierung gegen die Hallstein-Doktrin verstieß.

Am 25. März 1966 sandte die Bundesregierung allen Staaten, mit denen sie diplomatische Beziehungen unterhielt, eine Note, in der sie „ihre Friedenspolitik zusammenhängend darstellt und einige Vorschläge zur Abrüstung, Rüstungskontrolle und europäischen Sicherheit unterbreitet“³²¹. Charakteristisch für dieses Dokument war, daß Frieden in untrennbarer Verbindung mit Freiheit und Gerechtigkeit gesehen wurde: Das deutsche Volk wolle in Frieden und Freiheit leben, und die Bundesregierung sei entschlossen, sich im Verein mit ihren Verbündeten gegen jeden Angriff auf ihre Freiheit zu verteidigen. Ziel der Bundesregierung sei eine gerechte, auf friedlichen Vereinbarungen beruhende europäische Ordnung; Entspannung aber heiße, die Deutschlandfrage in gerechter Weise zu lösen: „Guten Willen und redliche Absichten auf jeder Seite vorausgesetzt, können auch die schwierigsten Probleme zwischen den Völkern auf friedliche und gerechte Weise gelöst werden.“ Die Forderung der Sowjetunion bei der Lösung der Probleme von den in Europa bestehenden Realitäten auszugehen, hatte Bundeskanzler Erhard in seiner Regierungserklärung vom 18. Ok-

³¹⁸ So in „Foreign Affairs“, Oktober 1965 („Die Auswärtige Politik“ S. 548 und 551).

³¹⁹ Die Daten finden sich u. a. in der Zeittafel der Dokumentation „Die Auswärtige Politik“.

³²⁰ *Matthey* a. a. O., S. 64 ff. (66).

³²¹ „Die Auswärtige Politik“ S. 559 ff. „Die Bemühungen . . .“ S. 559 ff. EA 7/1966, S. D 171 ff. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/12 (1966), 381 ff.

tober 1963 mit der Bemerkung zurückgewiesen, auch eine Krankheit oder Unrecht seien Realitäten, und doch werde es niemandem einfallen, den zu tadeln, der die Krankheit zu heilen bzw. das Unrecht zu beseitigen suche³²².

20. Die Passierscheinvereinbarungen

Zehn Tage nach dem Mauerbau schnitt die DDR auch den freien Verkehr von West-Berlin in Richtung Ost-Berlin ab. Seit dem 23. August durften gemäß Beschluß des DDR-Ministerrats West-Berliner „die Hauptstadt der DDR, das demokratische Berlin“ nur noch mit ausdrücklicher Aufenthaltsgenehmigung betreten³²³. Mit der Bestimmung, daß Anträge bei zwei Zweigstellen des DDR-Reisebüros in West-Berlin zu stellen seien und die Genehmigungsbescheide dort ausgegeben würden, maßte die DDR sich konsularische Befugnisse auf West-Berliner Boden an. Das durften der West-Berliner Senat und die drei Westmächte nicht dulden, weil sie damit einen Schritt im Sinne der Behandlung Berlins als „selbständige politische Einheit“ hingenommen hätten. Deshalb wurden die beiden Geschäftsstellen auf Weisung der alliierten Behörden von der Berliner Polizei sofort wieder geschlossen³²⁴. Die Regierung der DDR behielt aber die Möglichkeit, Besuche von West-Berlinern in Ost-Berlin nur unter Bedingungen zuzulassen, die zumindest Schritte in Richtung einer Anerkennung der DDR bedeuteten; und sie konnte West-Berlin, falls es wegen einer allgemeinen Besuchsregelung mit ihr auch nur verhandeln sollte, eben damit schon in die Rolle einer „selbständigen politischen Einheit“ versetzen. Alles, was der West-Berliner Senat in der Folgezeit unternahm, um „die Mauer durchlässig zu machen“, barg die Gefahr in sich, die politischen Ziele der DDR zu fördern. Er mußte deshalb vor allem direkte Kontakte mit Dienststellen der DDR vermeiden und wollte zuerst die Vermittlung des Roten Kreuzes in Anspruch nehmen. Als die DDR darauf nicht einging, weil es in keinem Staat üblich sei³²⁵, Reise- und Verkehrsfragen über das Rote Kreuz zu regeln, versuchte man es im Jahre 1962 mit der Einschaltung der Treuhandstelle für den Interzonenhandel. Der Leiter der Treuhandstelle, Dr. Kurt Leopold, bot ein von der DDR dringend benötigtes Darlehen von 350 Millionen DM an, wenn dafür

³²² „Die Auswärtige Politik“ S. 505 ff. (506). Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/9 (1963), 793 ff.

³²³ Text des Beschlusses bei *Matthey* a. a. O. S. 159 f. Begründet wurde die Maßnahme damit, daß der West-Berliner Senat und bestimmte Agenten- und Spionageorganisationen „die bestehende Freizügigkeit zum Betreten der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik“ zur Stör- und Wühlätigkeit gegen die DDR und zur Fortsetzung des organisierten Menschenhandels mißbraucht hätten. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/7 (1961), 195 f.

³²⁴ *Mahncke* a. a. O., S. 219 f. (mit Anm. 170).

³²⁵ Heinrich *Lummer*: Die Passierschein-Vereinbarungen. Kleine Schritte auf schiefer Ebene, Berlin o. J., S. 10.

den West-Berlinern Besuchsrechte in Ost-Berlin eingeräumt wurden³²⁶. Da die Treuhandstelle dem Bundeswirtschaftsministerium unterstand, hätte auch in diesem Fall West-Berlin nicht in direkte Verbindung zur DDR treten müssen. Außerdem wären die Verhandlungen auf dem letzten Feld ursprünglicher gesamtdeutscher Gemeinsamkeit geführt worden, denn die vertragliche Regelung des innerdeutschen Handels geht auf die Zeit vor Errichtung der beiden deutschen Staaten zurück³²⁷. Doch auch hier erteilte die DDR eine Absage.

Statt dessen bot Alexander Abusch, einer der stellvertretenden Ministerpräsidenten der DDR, am 5. Dezember 1963 in einem Brief an den Regierenden Bürgermeister an, den West-Berlinern in der bevorstehenden Weihnachtszeit den Besuch von Verwandten in Ost-Berlin zu ermöglichen. Zu diesem Zweck müßte die DDR Stellen zur Beantragung und Ausgabe von Passierscheinen in West-Berlin einrichten³²⁸. Dies war im Grunde die gleiche Regelung und Zumutung, wie sie im Sommer 1961 mit den beiden Zweigstellen des DDR-Reisebüros beabsichtigt gewesen war, jedoch mit dem

³²⁶ *Prowe* a. a. O., S. 249 ff. (262 f.). *Prowe* stellt dar, wie Brandt und der Kreis seiner Vertrauten aus den Folgen, die die Errichtung der Mauer für die West-Berliner zeitigte, Grundgedanken von Brandts „neuer Ostpolitik“ entwickelten.

³²⁷ Der rechtliche Rahmen des Interzonenhandels ist das Berliner „Abkommen über den Handel zwischen den Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West) und den Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost)“ vom 20. September 1951 (in der Fassung vom 16. August 1960). Über die „Treuhandstelle“ informiert u. a. Siegfried *Kupper*: *Der innerdeutsche Handel. Rechtliche Grundlagen, politische und wirtschaftliche Bedeutung*, Köln 1972. Dort heißt es (S. 12 f.): „Da die Bundesrepublik einerseits eine Politik der Nichtanerkennung der DDR verfolgte, sich jedoch andererseits der Notwendigkeit, bestehende Wirtschaftskontakte auszubauen, nicht entziehen konnte, wurde auf Anordnung des Bundeswirtschaftsministeriums beim Deutschen Industrie- und Handelstag bereits am 2. November 1949 in Frankfurt am Main die Treuhandstelle für den Interzonenhandel gegründet, die seit April/Mai 1950 ihren Sitz in Berlin hat. Die Treuhandstelle wurde von der Bundesregierung und dem Berliner Senat ermächtigt, als Organ des Deutschen Industrie- und Handelstages mit den obersten Wirtschaftsorganen der Währungsgebiete der DM-Ost in allen Fragen, die die geschäftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (-West) und den Währungsgebieten der DM-Ost betreffen, Verbindung zu halten, Verhandlungen wahrzunehmen und Vereinbarungen zu treffen. Die Treuhandstelle untersteht – heute auch offiziell – der Weisung und Dienstaufsicht der Bundesregierung, speziell des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen. . . . Das Personal der Treuhandstelle wird von Bundesbehörden abgestellt. Seit 1964 ist der amtierende Leiter der Treuhandstelle Bundesbeamter. Der gegenwärtige Leiter der Treuhandstelle . . . ist als Beauftragter für innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen gleichzeitig im Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen für den innerdeutschen Handel zuständig. Die Treuhandstelle ist nicht etwa eine Treuhänderin der deutschen Wirtschaft, sondern ein Teil einer staatlichen Dienststelle und erfüllt hoheitliche Aufgaben.“ Seit Dezember 1982 firmiert sie als „Treuhandstelle für Industrie und Handel“. Das hatten Bundeskanzler Schmidt und Staatsratsvorsitzender Honecker bei ihrem Treffen am Werbellinsee (11.–13. Dezember 1981) vereinbart (vgl. Bericht des Bundeskanzlers über dieses Treffen vor dem Bundestag am 18. Dezember 1981; Sitzungsbericht IX. Wahlperiode, 74. Sitzung, S. 4291 B).

³²⁸ Hierzu und zu Folgendem: Bericht des Regierenden Bürgermeisters vor dem Abgeordnetenhaus von Berlin vom 9. Januar 1964. Abgedruckt in: *Zur Passierschein-Frage*. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt des Landes Berlin (Heft 1). Vgl. *Prowe* a. a. O., S. 278 ff. Die einschlägigen Dokumente auch in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/9* (1963), 982 ff.

Unterschied, daß diesmal die DDR nicht einseitig vorging, sondern darüber mit dem West-Berliner Senat verhandeln wollte. Brandt – damals Regierender Bürgermeister – „ließ keinen Tag verstreichen und griff sofort zu“³²⁹. Er erwirkte die grundsätzliche Zustimmung Bundeskanzler Erhards, eine entsprechende Vereinbarung mit der DDR zu treffen, allerdings ohne daß geklärt worden wäre, wie weit man dabei mit Zugeständnissen gehen dürfe. Für die notwendigen Verhandlungen benannten Brandt den Leiter der Politischen Abteilung der Senatskanzlei, Senatsrat Horst Korber, und die DDR den Staatssekretär im Ministerium für Kultur, Erich Wendt. Die beiden nahmen ihre „Besprechungen“ am 12. Dezember auf und konnten sich über die erforderlichen organisatorischen und technischen Maßnahmen ziemlich rasch einigen. Dagegen erwies es sich als äußerst schwierig, in den damit verbundenen politischen Fragen Kompromisse zu finden. Denn die DDR wünschte, den Abmachungen den Charakter eines völkerrechtlichen Abkommens zwischen zwei Staaten zu geben, während der West-Berliner Senat sie als Verwaltungsvereinbarung zwischen zwei „städtischen Gemeinwesen“ verstanden wissen wollte³³⁰.

Das am 17. Dezember fertiggestellte Dokument³³¹ wurde schließlich so abgefaßt, daß jede Seite es in ihrem Sinne interpretieren konnte: Die Unterhändler unterzeichneten lediglich ein „Protokoll“ ihrer „Besprechungen“, während alle vereinbarten Regelungen in einer nicht unterschriebenen „Protokollanlage“ zusammengefaßt waren. In dem „Protokoll“ heißt es: „Ungeachtet der unterschiedlichen politischen und rechtlichen Standpunkte ließen sich beide Seiten davon leiten, daß es möglich sein sollte, dieses humanitäre Anliegen zu verwirklichen . . . Beide Seiten stellten fest, daß eine Einigung über gemeinsame Orts-, Behörden- und Amtsbezeichnungen nicht erzielt werden konnte“. Das fand seinen Niederschlag auch in den Unterschriften, die Wendt auf „Regierungsebene“, nämlich „auf Weisung des Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrats der DDR“ leistete, während bei Korber mit der Formel „Auf Weisung des Chefs der Senatskanzlei“ zum Ausdruck kommen sollte, daß auf West-Berliner Seite lediglich eine Verwaltungsstelle handelte. Doch war das durch den von Wendt geforderten Zusatz „. . . die im Auftrag des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gegeben wurde“ zugunsten der Bezugnahme auf die Regierungsinstanz halb wieder aufgehoben.

Nach den Bestimmungen der Protokollanlage konnten Einwohner von Berlin (West) in der Zeit vom 19. Dezember 1963 bis 5. Januar 1964 Verwandte in „Berlin (Ost)/Hauptstadt der DDR“ besuchen. Sie mußten dafür „Tagesaufenthaltsgenehmigungen“ in einer von 12 in West-Berlin errichteten Passierscheinstellen beantragen. Dort nahmen Postbeamte der DDR die Anträge entgegen und gaben die Genehmigungen aus, über die während der Nacht in Ost-Berlin entschieden wurde. So erfolgte der eigentliche Hoheitsakt nicht auf West-Berliner Gebiet, und die Passierscheinregelung konnte mithin – jedenfalls nach Auffassung des West-Berliner Senats – nicht

³²⁹ Brandt: *Begegnungen*, S. 103.

³³⁰ „Zur Passierschein-Frage“, S. 12 f.

³³¹ Ebenda, S. 36 ff. *Matthey* a. a. O., S. 168 ff.

als ein Moment der Anerkennung der DDR gewertet werden. Der Chefkomentator des DDR-Fernsehens, v. Schnitzler, bemerkte dazu allerdings: „Für uns zählen nicht die West-Berliner, die zu uns kommen, sondern die 236 Postbeamten, die wir drüben haben. Für uns sind sie Konsularvertreter, die unser Hoheitsrecht auf fremdem, ausländischen Boden ausüben.“³³²

Uneinig waren die „beiden Seiten“ keineswegs nur – wie es im „Protokoll“ heißt – über „Orts-, Behörden und Amtsbezeichnungen“, sondern vor allem über die tatsächliche politische und rechtliche Qualität der betreffenden Instanzen, über deren Legitimation und Zuständigkeit. Diese Meinungsverschiedenheiten konnten von Korber und Wendt überwunden werden, indem sie sich grundsätzlich darauf einigten, den Streit über staats- und völkerrechtliche Ansprüche auf sich beruhen zu lassen, und – wo das nicht möglich war – Formulierungen wählten, unter denen die Rechtsauffassungen beider Seiten Platz hatten. Die Uneinigkeit über die Qualität des „Protokolls“ als solchem ließ sich nicht auf gleiche Weise überwinden. Nach einigen seiner Formulierungen handelte es sich um eine Verwaltungsvereinbarung, nach anderen um ein Regierungsabkommen. Infolgedessen war das Dokument objektiv keines von beiden, sondern, seinem Text nach, eine politische Übereinkunft, die im übrigen nicht näher bestimmbar ist.

Die politisch strittigen Rechtsauffassungen und -ansprüche auszuklammern, hielt der West-Berliner Senat für ein geeignetes Mittel, um keine Zugeständnisse an die Rechtsbehauptungen und damit an die politischen Zielsetzungen der DDR machen zu müssen. Doch bewirkte er unwillkürlich das Gegenteil. Denn erstens verzichtete er durch das Ausklammern darauf, zwischen der Güte der eigenen, auf freien Wahlen beruhenden Legitimation und der Fragwürdigkeit der Rechtsgrundlage der DDR-Regierung zu unterscheiden. Dabei ist weniger wichtig, daß der Senat auf diese Weise einen beachtlichen Aktivposten in der Auseinandersetzung mit der DDR nicht nutzte, als daß er sein Verhältnis zu deren Regierung wie das zwischen den Regierungen zweier souveräner Staaten behandelte, die einander als Gleiche anerkennen, ohne Rücksicht auf ihre innenpolitische Legitimation. Zweitens sind Verhandlungen, wenn man die Rechtsfragen ausklammert, auch nicht mehr der begrenzenden und bestimmenden Kraft rechtlicher Gesichtspunkte unterworfen; vielmehr steht es den Beteiligten frei, inwieweit sie nach Maßgabe politischer Opportunität auf Rechtsverhältnisse Bezug nehmen wollen oder nicht. In diesem Sinne sind solche Verhandlungen ausgesprochen *politisch*. Das galt auch für die „Besprechungen“ von Korber und Wendt, die jedoch nach dem erklärten Willen des Senats nur *Verwaltungsvereinbarungen* sein sollten. In gleiche Richtung ging eine dritte unbeabsichtigte Wirkung: Wenn eine politische Instanz, wie etwa die Regierung der DDR, Verhandlungen führt, dann sind diese der Natur der Sache nach politisch, und wenn diese Instanz Rechtsfragen ausklammert, dann besagt das lediglich, daß sie das Bemühen um eine Übereinkunft von

³³² Interview mit der damals in München erschienenen Illustrierten „Revue“ vom 12. Januar 1964. Auf die Frage „Warum ging es nicht ohne Passierschein?“ antwortete v. Schnitzler: „Die Passierscheine sind wichtig; denn passieren kann man nur eine Staatsgrenze.“

gewissen Streitfragen entlastet. Wenn dagegen eine Verwaltungsinstanz, die ihrem Begriff nach der Disziplin rechtlicher Bestimmungen unterworfen ist, rechtliche Gesichtspunkte ausklammert, dann läßt sie damit Verhandlungen, die sie führt, überhaupt erst politisch werden und gerät selbst unwillkürlich in die Rolle einer politischen Instanz. So verlieh also der Senat gerade durch die Methode, mit der er politische Rückwirkungen vermeiden wollte, den Passierscheinverhandlungen politischen Charakter. Je nachdem, wie man das Konzept und die Motive Brandts einschätzt, muß man entweder annehmen, daß sich die Folgen der Verhandlungsweise unversehens einstellten, oder daß er sie einkalkuliert hatte, sich aber mit den Mitteln diplomatischer Techniken bemühte, dies nicht offenkundig werden zu lassen.

Brandt informierte und konsultierte zwar die Bundesregierung während der Verhandlungen, doch tat er es in einer Weise, daß sie keine Gelegenheit fand, die Oberleitung zu übernehmen oder auch nur in allen Einzelfragen, bei denen sie Bedenken geltend machte, sich durchzusetzen³³³. So wurde das Auswärtige Amt in mehreren Fällen von neuen Formulierungsvorschlägen erst in Kenntnis gesetzt, nachdem Korber sie Wendt bereits unterbreitet hatte. Grundsätzlich möglich war das alles, weil der Regierende Bürgermeister von Berlin nicht der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers unterworfen ist. Wie in Berlin das städtische Gemeinwesen von weltpolitischen Vorgängen unmittelbar betroffen sein kann, und kommunale Belange unter Umständen die Beziehungen zwischen den Großmächten berühren, so ist es auch möglich, aufgrund der Mandate und Kompetenzen des Stadtstaates Entscheidungen von erheblichem deutschlandpolitischen Gewicht zu treffen und dabei innerhalb gewisser Grenzen von der Politik der Bundesregierung abzuweichen.

Bei den späteren, am 24. September 1964, am 25. November 1965 und am 7. März 1966, geschlossenen Passierscheinvereinbarungen³³⁴ schaltete sich die Bundesregierung energischer ein. Es zeigte sich dann aber, daß man hinter die einmal gemachten Zugeständnisse im wesentlichen nicht wieder zurückgehen konnte, die DDR vielmehr von Mal zu Mal weniger bereit war, sich mit der bisherigen Lösung zufriedenzugeben. So konnte für Weihnachten 1966 keine Besuchsregelung mehr ausgehandelt werden, weil die DDR von West-Berlin „ordnungsgemäße Vereinbarungen“ auf der Grundlage „normaler staatlicher Beziehungen“ forderte³³⁵. Auch als im Februar 1968 der Regierende Bürgermeister Klaus Schütz eine neue Passierscheinvereinbarung anregte, lehnte die DDR von vornherein ab und erklärte, das setze die vorherige „Normalisierung der Beziehungen“ zwischen ihr und West-Berlin voraus³³⁶.

In seinem Rechenschaftsbericht über die erste Vereinbarung sagte Brandt am 9. Januar 1964 im Berliner Abgeordnetenhaus: „Mit dieser unter humanitären Aspekten getroffenen Verwaltungsübereinkunft ist keine neue Politik eingeleitet worden. Die bekannten Richtlinien unserer Politik haben nur eine erste begrenzte Verwirklichung

³³³ Vgl. *Prowe* a. a. O., S. 282 f.

³³⁴ „Zur Passierschein-Frage“ Hefte 2 bis 4. Einige Texte auch bei *Matthey* a. a. O., S. 174 ff.

³³⁵ *Mahncke* a. a. O., S. 222.

³³⁶ Ebenda, S. 223.

erfahren . . . Bundesregierung und Senat haben sich dem Grundsatz verpflichtet gefühlt, der in der noch von Bundeskanzler Adenauer im Oktober 1962 vorgelegten Regierungserklärung enthalten ist: uns sind menschliche Erwägungen noch wichtiger als nationale.“ Abgesehen davon, daß Adenauer bei dem Begriff „menschliche Erwägungen“ (Adenauer sagte „Überlegungen der Menschlichkeit“) weniger an „humanitäre Aspekte“ dachte, sondern in erster Linie die Wiederherstellung eines Zustandes bürgerlich-politischer Freiheit in der DDR meinte, war seine von Brandt zitierte Äußerung durchaus schon das Konzept einer neuen Politik gewesen, die im Gegensatz zu dem Spielraum, der den Passierscheinverhandlungen offiziell gesetzt wurde, eine Anerkennung der DDR nicht ausschloß.

Als „humanitär“ pflegt man die Linderung von Not und Leiden zu bezeichnen, vorzugsweise wenn diese durch militärische oder politische Auseinandersetzungen verursacht sind, die Fürsorge aber demgegenüber Neutralität wahrt. Die humanitäre Tat macht also keinen Unterschied zwischen Freund und Feind, fragt nicht, wer im Recht und wer im Unrecht ist; auch vermeidet sie es ausdrücklich, den Verlauf der Kämpfe und Auseinandersetzungen zum Vorteil oder Schaden einer der Parteien zu beeinflussen. Will man genau sein, so darf man das Wort „humanitär“ nicht mit „menschlich“ gleichsetzen oder sagen, humanitär sei, was „im Interesse der Menschen“ geschehe. Denn dieses reicht viel weiter, und es gehört dazu elementar auch die Politik, verstanden als das Bemühen um Frieden, Recht und Freiheit in einer Gesellschaft. Der humanitäre Zweck dagegen richtet sich nur auf das unmittelbare Interesse des Einzelmenschen an körperlicher und seelischer Unversehrtheit bzw. Wohlfahrt. Zwar ist den Leidenden zu helfen allgemeines Gebot, doch liegt dessen Zweck im privaten Bereich. Mithin ist die humanitäre Tat öffentliches Tun nach privaten Gesichtspunkten, und das humanitäre Gebot stellt auch einen Anspruch privaten Interesses gegenüber öffentlichem, speziell politischem Interesse dar. Beschränkt man sich auf den humanitären Blickwinkel und faßt man „Menschlichkeit“ bzw. das „Interesse der Menschen“ humanitär auf, dann entsteht sogar leicht der Eindruck, als stünde Politik zur Menschlichkeit in einem gewissen Gegensatz. Denn sie wirkt gegenüber den sinnfälligen humanitären Erfordernissen abstrakt, und das politisch Notwendige ist häufig nicht unmittelbar einsichtig zu machen. Humanitäre Maßnahmen durch Beharren auf politischen Positionen zu unterlassen oder zu verhindern, erscheint dann unverständlich, ja moralisch fragwürdig.

Wenn sich in West-Berlin deutschland- ja weltpolitische Ereignisse und Entscheidungen unmittelbar auf die innerstädtischen Verhältnisse auswirken, so schlagen sie damit auch auf das private Leben der West-Berliner durch. Das galt nächst den Folgen der Blockade der Stadt von 1948/49 am meisten für den Mauerbau und das Verbot, Ost-Berlin zu betreten. Deren Auswirkungen im Privatbereich zu mildern, bezeichnete auch die DDR als „humanitäres Anliegen“. Aber hätte sie sich davon auch wirklich bestimmen lassen, dann wäre ein solches Anliegen leicht zu erfüllen gewesen, ohne dafür dem West-Berliner Senat politische Zugeständnisse abzuverlangen; und in der Tat hätte dann das Rote Kreuz die Kompetenz besessen, einen Besucherverkehr über die Sektorengrenze zu organisieren. Aber wie schon die „Not der Trennung“

keine unwillkürlich verursachte Nebenwirkung der Wahrnehmung politischer Interessen, sondern von der DDR gezielt beabsichtigt gewesen war, so diente ihr auch die Verwirklichung des „humanitären Anliegens“ lediglich als Mittel zum politischen Zweck. Die DDR-Regierung hoffte wohl, daß der West-Berliner Senat von der Öffentlichkeit mit humanitären Argumenten moralisch genötigt würde, für West-Berlin politisch schädliche Bedingungen zu erfüllen. Der West-Berliner Bevölkerung war jedoch bewußt, was politisch auf dem Spiele stand. Sie verstand sehr gut, daß sich ihr „menschliches Interesse“ nicht auf die unmittelbar willkommenen Vorteile des privaten Bereichs beschränkte, sondern die politischen Positionen und Elemente einschloß, von denen auf weitere Sicht ihre Freiheit abhing. Diese allgemeine Einsicht ermöglichte es dem Senat, sich größeren politischen Zumutungen von seiten der DDR zu verweigern.

21. Die Deutschland- und Ostpolitik der Großen Koalition

Am 30. Juni 1960 hatte die SPD durch eine Parlamentsrede Herbert Wehners³³⁷ ihr Interesse erklärt, mit der Regierung eine gemeinsame Außen- und Deutschlandpolitik zu treiben, und zwar auf der Grundlage der im letzten Jahrzehnt – im wesentlichen gegen ihren Widerstand – getroffenen Entscheidungen. Je mehr das kommunistische China die Weltpolitik beeinflusse³³⁸, so argumentierte Wehner, desto weniger brauchbar seien die Vorstellungen aus den vergangenen Etappen der politischen Auseinandersetzung. Deshalb möge die Bundesregierung zusammen mit der Opposition prüfen, was – erstens – getan werden müsse, damit sich die Lage im gespaltenen Deutschland nicht noch weiter verschlechtere; zweitens was angestrebt werden müsse, damit die deutschen Fragen ungeachtet aller erhöhten Schwierigkeiten in internationale Verhandlungen gebracht werden könnten. Wehner nahm Bezug auf vier Voraussetzungen für eine gemeinsame Außenpolitik, die Verteidigungsminister Strauß einige Tage vorher genannt hatte, und versicherte, die Sozialdemokraten seien willens, diese zu erfüllen. Sie erkannten an, daß die europäische Einheit und die atlantische Allianz Voraussetzungen für die Erhaltung der Freiheit und die Erlangung der Wiedervereinigung seien; sie betrieben nicht den Austritt der Bundesrepublik aus der NATO und dem europäischen Bündnis; sie seien bereit, die Lasten und Bürden der Landesverteidigung mitzutragen; sie wollten, daß die Wiedervereinigung auf der

³³⁷ *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 1, S. 663 ff. Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/4 (1960), 1278 ff.

³³⁸ Wehner meinte den seit etwa 1956 sich zunehmend verschärfenden Konflikt zwischen der Volksrepublik China und der Sowjetunion. Dieser hatte zur Folge, daß China eine selbständige Rolle in der Westpolitik zu spielen begann. Außerdem hofften viele Politiker – u. a. auch Adenauer –, daß die Sowjetunion wegen ihrer Schwierigkeiten mit China in Europa kompromißbereiter werden könnte.

Grundlage freier Wahlen stattfinde. Der 1959 vorgelegte „Deutschlandplan“ der SPD gehöre der Vergangenheit an³³⁹.

Eine gemeinsame Außenpolitik, speziell eine gemeinsame Deutschland- und Ostpolitik gehörte dann zum Programm der Regierung der Großen Koalition, die unter dem im März 1967 zum Bundesvorsitzenden der CDU gewählten Kurt Georg Kiesinger als Kanzler und mit dem SPD-Vorsitzenden Willy Brandt als Außenminister am 1. Dezember 1966 ins Amt kam. Der deutschland- und ostpolitische Kernsatz der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 lautete: „Daß der Friede bewahrt werde, ist die Hoffnung aller Völker, und das deutsche Volk wünscht dies nicht weniger als die anderen. Darum ist der Wille zum Frieden und zur Verständigung der Völker das erste Wort und das Grundanliegen der Außenpolitik dieser Regierung.“³⁴⁰ Damit wurde an die Stelle des bisherigen offiziellen Standpunkts, Entspannung könne es nur geben, wenn die Ursache der Spannung, nämlich die Spaltung Deutschlands, beseitigt werde, ein neues Konzept gesetzt. Die Wiedervereinigung wurde nicht mehr mit einer direkt darauf zielenden Politik angestrebt, sondern indirekt auf dem Weg über eine gesamteuropäische Friedensordnung. Nur wenn die Spaltung Europas überwunden werde, könne auch die Spaltung Deutschlands ein Ende finden. Erst die Einigung Europas in Freiheit mache eine Einigung Deutschlands in Freiheit möglich. Folglich sei alles, was die Bundesrepublik und andere beitrügen, um eine gesamteuropäische Verständigung und Zusammenarbeit zu fördern, für Deutschland ein Gewinn. Wir seien keine leichtfertigen Unruhestifter, sagte Kiesinger, denn wir wollten ja gerade den Unruheherd der deutschen Teilung, die auch eine europäische Teilung ist, durch friedliche Verständigung beseitigen. Zu diesem Zweck sollten vorerst die großen Streitfragen ausgeklammert bleiben und Gelände gesucht werden, das man mit der Gegenseite gemeinsam betreten könne. Von dort her sollte dann der Herd der Krankheit durch eine geduldige Therapie mehr und mehr eingegrenzt und schließlich beseitigt werden³⁴¹. Im Verhältnis zur DDR wolle die Bundesregierung „entkrampfen, nicht verhärten, Gräben überwinden, nicht vertiefen“, um so zu verhindern, daß sich die beiden Teile des deutschen Volkes während der Trennung auseinanderlebten. In das schon von Bundeskanzler Erhard den Ostblockstaaten gemachte Gewaltverzichtungsangebot wurde ausdrücklich auch „das ungelöste Problem der deutschen Teilung“ einbezogen.

Kiesinger und Brandt haben dieses Konzept der Regierungserklärung im Laufe der Zeit der Großen Koalition zunehmend verschieden interpretiert bzw. in verschiedene Richtungen weiterentwickelt. Kiesinger verdeutlichte seine Auffassung vor allem in einer Rede, die er 1967 zum Gedenken des 17. Juni 1953 hielt³⁴²: „Da wir also den Frieden wollen,“ führte er aus, „erstreben wir auch die Lösung der deutschen Frage

³³⁹ Der Deutschlandplan der SPD vom 18. März 1959 ist abgedruckt u. a. in: Dokumente zur Deutschlandpolitik IV/1 (1958/59), 1207 ff. Auszugsweise bei *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 1, S. 532 ff.

³⁴⁰ „Die Auswärtige Politik“, S. 572 ff. (572).

³⁴¹ Ebenda, S. 603.

³⁴² Ebenda, S. 601 ff. (602 f.).

mit den Mitteln des Friedens.“ Die Bundesrepublik werde jedoch die „angeblichen Realitäten“ nicht nur völkerrechtlich, sondern auch politisch nicht anerkennen bzw. bestätigen. Daß wir für die Deutschen in der DDR sprechen, sei, solange diese nicht selbst frei entscheiden könnten, was sie wollen, keine Anmaßung, sondern Gewissenspflicht – was jedoch nicht heiße, daß wir sie bevormunden oder sie zu etwas zwingen wollten, was nicht ihrem Wunsch und Willen entspreche. Schließlich dürfe Entspannung nicht auf eine resignierende Hinnahme oder gar Besiegelung des Status quo hinauslaufen.

Außenminister Brandt bemerkte einmal, es sei ausgeschlossen, daß der Vorsitzende der SPD (der er selbst war) von dem Vorsitzenden der anderen Partei (also vom Bundeskanzler) Richtlinien erhalte, denen er auch dann folgen müsse, wenn sie nicht seiner Überzeugung entsprächen³⁴³. Er betonte also, daß in einer Regierungskoalition die Richtlinienkompetenz des Kanzlers relativiert sei durch die Möglichkeit und das Recht des Koalitionspartners, über die Grundrichtung der Politik mitzuzentscheiden. Außerdem entwickelte er bereits während der Großen Koalition in zahlreichen öffentlichen Äußerungen die Grundzüge seiner eigenen Politik. „Wenn ich nicht befangen wäre“, bemerkte er am 25. Februar 1967 vor der Parlamentarischen Arbeitskonferenz der SPD, „würde ich wohl sagen, daß wir den Anfang vom Anfang einer neuen realistischen und aktiven Politik schon hinter uns haben.“³⁴⁴ Unter anderem entwickelte er folgende Elemente seiner späteren Politik als Bundeskanzler schon in der Zeit der Großen Koalition: In einem Aufsatz in der amerikanischen Zeitschrift „Foreign Affairs“ schrieb er im Frühjahr 1968³⁴⁵, daß Europa als Ganzes sich in eine Verwandlung historischen Ausmaßes hineinbewege, in deren Verlauf alte Gemeinsamkeiten entdeckt und neue gefunden würden. In dieser Entwicklung wolle die deutsche Politik kein Hindernis bilden. Wenn in Europa die Kräfte stark genug seien, ein Sicherheitssystem und schließlich eine stabile und gerechte Friedensordnung zu schaffen, würden sie sich durch „Grenzfragen der Vergangenheit“ nicht aufhalten lassen. Vor dem Kuratorium der Friedrich-Ebert-Stiftung führte Brandt am 30. November 1967 aus³⁴⁶, der Kalte Krieg alter Prägung liege hinter uns; schwierige Auseinandersetzungen dauerten an, die sich nicht bestehen ließen, wenn man zum Gefangenen überholter Fragestellungen werde. Deshalb meine er, die Europapolitik sei stärker, wenn sie auf die antisowjetische Komponente verzichte. Und auf dem SPD-Parteitag in Nürnberg fügte er am 18. März 1968 hinzu, eine realistische Außenpolitik habe losgelöst von Sympathien und Antipathien für ein bestimmtes Gesellschaftssystem zu erfol-

³⁴³ FAZ vom 16. November 1967. Zitiert nach Klaus Kröger: Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1972, S. 45.

³⁴⁴ Willy Brandt: Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik, Berlin 1968, S. 42.

³⁴⁵ „Foreign Affairs“ April 1968. In bezug auf die DDR schrieb Brandt bereits in diesem Aufsatz: „Unser Wunsch ist es, aus dem Gegeneinander in ein geregeltes und durch Gewaltverzicht gesichertes Nebeneinander der Deutschen zu kommen, ohne das an ein künftiges Miteinander in einer gesamt-europäischen Ordnung nicht zu denken wäre.“

³⁴⁶ Pressemitteilung 1745/67 des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 30. November 1967, S. 9.

gen³⁴⁷. Außerdem sei im kommunistischen Lager eine Entwicklung zu beobachten, die im Prinzip ähnlich der im Westen sei: „eine Auseinandersetzung zwischen Kräften der Beharrung und solchen Kräften, die neue Wege suchen.“ Unter letzteren verstand er die Sozialdemokraten auf der eigenen und die Reformkommunisten wie Alexander Dubček auf der anderen Seite. Die DDR allerdings habe offensichtlich noch Angst, die Stellungen des Kalten Krieges zu verlassen. Deshalb stehe die Einheit unseres Landes jetzt nicht auf der Tagesordnung der internationalen Politik, sondern sie könne nur durch die Überwindung der Spaltung Europas erreicht werden. Da mithin die DDR für eine nicht absehbare Zeit existieren werde, haben wir „alles Erdenkliche zu tun, um das Nebeneinander und Miteinander der beiden Teile Deutschlands zu organisieren im Interesse der Menschen und im Interesse des Friedens“. Gegenüber dem Ziel, die Teilung Deutschlands zu überwinden trete hier also das Ziel, „die Last der Teilung abzubauen“ in den Vordergrund³⁴⁸.

Seine Vorstellungen über ein europäisches Sicherheitssystem und eine europäische Friedensordnung führte Brandt in der zitierten Rede vor der Parlamentarischen Arbeitskonferenz der SPD genauer aus³⁴⁹. Beim Sicherheitssystem könne man entweder NATO und Warschauer Pakt in ein bestimmtes Verhältnis zueinander bringen, oder sie stufenweise ablösen und etwas Neues an ihre Stelle setzen. Dieses Neue (nämlich ein europäisches Sicherheitssystem) müsse allerdings „verflochten werden mit Rechten und Pflichten der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion“. Die europäische Friedensordnung müsse Grenzen einebnen und neue Formen der Zusammenarbeit möglich machen; zu ihr müßte z. B. ein europäisches Volksgruppenrecht gehören, die Verwirklichung der Menschenrechte sowie ein wirtschaftlicher Verbund zwischen EWG und COMECON.

Ein besonders anschauliches Beispiel dafür, wie Brandt schon unter der Großen Koalition seiner eigenen späteren Politik den Boden bereitete, bietet seine ebenfalls auf dem SPD-Parteitag in Nürnberg gemachte Bemerkung, aus der Realität, daß das deutsche Volk die Versöhnung mit Polen wolle und brauche, ergebe sich „die Anerkennung bzw. die Respektierung“ der Oder-Neiße-Linie bis zur friedensvertraglichen Regelung³⁵⁰. Der Sinn dieser Formel war folgender: Einerseits verliere der völ-

³⁴⁷ SPD-Parteitag 1968 in Nürnberg, Montag, 18. März 1968. Unkorrigiertes Protokoll, S. 26 ff.

³⁴⁸ Bemerkenswert ist die Unterstützung, die die Entwicklung einer anderen Deutschland- und Ostpolitik in der Beratenden Versammlung des Europarates am 23. Januar 1967 durch den Bericht des Abgeordneten Per Federspiel über die Deutsche Frage erfuhr (EA 4/1967, S. D 76 ff.). Federspiel zitierte u. a. einen Satz Benjamin Constants, wonach Tatsachen den Vorteil hätten, daß man sich ihnen beugen könne, ohne die Selbstachtung zu verlieren.

³⁴⁹ Brandt: Außenpolitik, S. 86.

³⁵⁰ „SPD-Parteitag“ wie Anm. 347, S. 46 f. Zu dieser Formulierung Brandts nahm der Bundeskanzler am 27. März 1968 im Bundestag auf Anfrage der FDP Stellung (Material für die Presse. Veröffentlicht durch das Presse- und Informationsamt am 27. März 1968): Über die Position in der Frage der Oder-Neiße-Linie habe die Bundesregierung schon während des Nürnberger Parteitags eine Erklärung herausgegeben, die mit dem Herrn Außenminister abgestimmt gewesen sei. Danach ergebe sich die Auffassung der Bundesregierung aus der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966, wonach die Grenzen eines wiedervereinigten Deutschlands nur in einer frei vereinbarten Regelung

kerrechtliche Begriff „anerkennen“ durch den interpretierenden Zusatz „respektieren“ seine starre Verbindlichkeit; er werde politisiert und flexibel gemacht. Andererseits helfe der politische Begriff „respektieren“, Realitäten hinzunehmen, die sich nicht ändern lassen, wobei dieses Hinnehmen durch die Verbindung mit dem Begriff „anerkennen“ in Beziehung gesetzt werde zu den daraus sich ergebenden international-rechtlich zwingenden Konsequenzen. Nur „anerkennen“ zu sagen, wäre völkerrechtlich bindend und innenpolitisch anstößig; nur „respektieren“ zu sagen, wäre außenpolitisch wirkungslos und würde innenpolitisch die restaurativen Kräfte bestätigen. Zu den praktischen Vorbereitungen der Politik, die Brandt später als Bundeskanzler trieb, gehörte, daß Egon Bahr während der Großen Koalition als Leiter des Planungsstabes des Auswärtigen Amtes³⁵¹ das neue Konzept anhand amtlicher Informationen und Akten genauer und auch schon in Einzelheiten ausarbeiten konnte, und daß die SPD Ende 1967 über die italienische Kommunistische Partei sich um politische Kontakte mit der SED bemühte³⁵².

22. Die Abwandlungen der Hallstein-Doktrin

Die Hallstein-Doktrin erfuhr bereits in den Jahren ab 1960 eine erste erhebliche Abwandlung dadurch, daß ihr Akzent vom Recht der Bundesregierung, allein für das deutsche Volk in internationalen Angelegenheiten zu sprechen, auf das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes verlagert wurde. Anstelle des völkerrechtlichen Alleinvertretungsanspruchs, der ausländischen Gesprächspartnern im Laufe der Jahre immer schwerer verständlich zu machen war, wurde das demokratische und nationale Fundamentalrecht auf Selbstbestimmung in den Vordergrund gerückt. Das wurde

mit einer gesamtdeutschen Regierung festgelegt werden können. In seinen weiteren Ausführungen sagte Kiesinger u. a.: „Parteitage haben ihre eigenen Gesetze und ihren eigenen Verlauf. Das weiß jeder von uns. Dabei mögen dann auch auf solchen Parteitagen Formulierungen gebraucht werden oder gar Entscheidungen fallen, die nicht ganz nach dem Geschmack des Koalitionspartners sind. Wenn das nicht geschähe, dann gäbe es keine deutsche Demokratie! Es gäbe auch keine deutsche Demokratie, wenn dann der Kanzler hinterher nicht gesagt hätte, was seine Meinung ist. Zum Beispiel, daß er das Wort „Anerkennung“ nicht besonders glücklich findet wegen der Mißdeutungen im Inland und im Ausland.“ Vgl. *Brandt: Begegnungen*, S. 242 sowie Dieter *Oberndörfer*: Kurt Georg Kiesinger und die Große Koalition, in: *D. O.* (Hrsg.): Kurt Georg Kiesinger. Die Große Koalition 1966–1969. Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers, Stuttgart 1979, S. 348 f. Nach Oberndörfer zielte Brandt auf einen Punkt, in dem Kiesinger zwar mit ihm im Prinzip einer Meinung war, sich aber aus innerparteilichen Gründen und in Ansehung der Gesamträson seiner Ost- und Deutschlandpolitik zurückhalten mußte.

³⁵¹ Egon Bahr war 1967 bis 1969 Ministerialdirigent und Leiter des Planungsstabes des Auswärtigen Amtes.

³⁵² Heinz *Timmermann*: Im Vorfeld der neuen Ostpolitik. Der Dialog zwischen italienischen Kommunisten und deutschen Sozialdemokraten 1967/68, in: *Osteuropa* 21 (1971), S. 388 ff.

weltweit ohne weiteres begriffen, und daß die Deutschen gehindert waren, davon Gebrauch zu machen, war jedermann offenkundig. Die nächste Veränderung bestand darin, daß ein neues Element in die Auslegung der Doktrin eingeführt werden mußte, als am 31. Januar 1967 die Bundesrepublik die diplomatischen Beziehungen zu Rumänien, also – mit Ausnahme der Sowjetunion – erstmals zu einem Ostblockstaat aufnahm³⁵³. Und zwar wurde jetzt mit der „Geburtsfehlertheorie“ argumentiert, d. h. mit der Feststellung, daß Rumänien, wie alle anderen Staaten im sowjetischen Einflußbereich, ja nie in der Lage gewesen sei, sich frei zu entscheiden, sondern von vornherein keine andere Wahl gehabt habe, als die DDR anzuerkennen. Mithin habe es im Falle Rumäniens eine Entscheidung gegen das Alleinvertretungsrecht und einen unfreundlichen Akt, der die Spaltung Deutschlands vertiefte, eigentlich nie gegeben. Größere Schwierigkeiten bereitete es, zu erklären, daß die Hallstein-Doktrin nicht verletzt sei, als die Bundesregierung – ebenfalls im Jahre 1967 – die diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien wiederaufnehmen wollte, die sie 1957 in konsequenter Anwendung des Alleinvertretungsanspruchs abgebrochen hatte. Als damals Jugoslawien die DDR anerkannte, hatte die Bundesregierung dies als einen gegen die Lebensinteressen des deutschen Volkes gerichteten unfreundlichen Akt bezeichnet³⁵⁴. Inzwischen war in den 60er Jahren auf deutscher Seite ein neues Interesse an diplomatischen Beziehungen nicht nur deshalb entstanden, weil sich mit Jugoslawien intensive Wirtschaftsbeziehungen und ein ungehinderter Kulturaustausch entwickelt hatten, weil ferner 100 000 jugoslawische Gastarbeiter in der Bundesrepublik tätig waren und jährlich 700 000 deutsche Touristen nach Jugoslawien fuhren, sondern vor allem, weil Jugoslawien im Gegensatz zu den Ostblockstaaten sehr positiv auf die Entspannungspolitik der Bundesregierung reagierte. Die Begründung der am 31. Januar 1968 tatsächlich wieder aufgenommenen diplomatischen Beziehungen³⁵⁵ wurde schließlich aus dem neuen deutschlandpolitischen Konzept der Großen Koalition abgeleitet: In der Zeit der starren Fronten zwischen Ost und West habe eine Anerkennung der DDR durch dritte Staaten die Spaltung Deutschlands vertieft. Inzwischen habe sich die Lage wesentlich geändert, und eine Wiedervereinigung sei nur noch als Folge einer europäischen Friedensordnung zu erwarten. Daher trage jeder Staat, der – wie Jugoslawien – an der Schaffung dieser Ordnung mitzuwirken willens sei, indirekt auch zur Lösung der deutschen Probleme bei. Im Hinblick darauf sei es von zweitrangiger Bedeutung, ob ein solcher Staat zwischenzeitlich die DDR anerkenne

³⁵³ Das gemeinsame deutsch-rumänische Kommuniqué über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen in „Die Auswärtige Politik“ S. 588 f.

³⁵⁴ „Die Auswärtige Politik“, S. 364 ff. Das Verhalten der jugoslawischen Regierung wurde 1957 als „besonders brüsk“ bezeichnet, weil sie die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zur DDR „ausdrücklich mit dem Bekenntnis zu einer Politik begründet, die eine friedliche Wiedervereinigung Deutschlands nur auf dem Wege der Annäherung zwischen zwei angeblich bestehenden deutschen Staaten . . . für möglich erklärt“. Sie schließe sich damit einer Politik an, „die die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands auf demokratischem Wege und auf der Grundlage einer freiheitlichen Verfassung unmöglich macht“.

³⁵⁵ „Die Auswärtige Politik“, S. 616.

oder nicht. Der Wille, eine Besiegelung der Teilung Deutschlands abzuwehren, hindere nicht daran, sondern erfordere es, jede Chance, die Spaltung Europas zu überwinden, wahrzunehmen³⁵⁶.

Am 8. Mai 1969 erkannte Kambodscha die DDR an. Während in bezug auf Jugoslawien in der Regierungskoalition noch Einigkeit geherrscht hatte, kam es jetzt zu erheblichen Spannungen über die Frage, wie man sich verhalten und wie man die Begründung eines Abbruchs der diplomatischen Beziehungen formulieren solle. Der Außenminister hatte einen Text für eine Grundsatzerklärung vorgeschlagen, nach dem die Unterstützung der DDR-Regierung „den Interessen des deutschen Volkes zuwiderläuft“; die Bundesregierung betrachte die Anerkennung der DDR als unfreundlichen Akt, sofern diese Anerkennung „nach ihrer Motivierung und der Wahl des Zeitpunktes keinen positiven Bezug auf die Lösung der Deutschland-Frage hat“. Gegen diesen Vorschlag setzte sich im Kabinett am 30. Mai 1969 eine Fassung durch, in der die zitierte Einschränkung (von der man übrigens gegenüber Jugoslawien faktisch Gebrauch gemacht hatte) entfiel und in der auch nicht mehr vieldeutig von den „Interessen“ des deutschen Volkes die Rede war, sondern eindeutig von dessen „Recht auf Selbstbestimmung“. Als Ziel der Bundesregierung wurde eine „europäische Friedensordnung“ genannt ohne den ebenfalls vom Außenminister vorgeschlagenen Zusatz „auf der Grundlage der europäischen Sicherheit“³⁵⁷. Die Mehrheit des Kabinetts wollte also im Gegensatz zu Außenminister Brandt nicht einräumen, daß die Anerkennung der DDR durch einen dritten Staat unter gewissen Voraussetzungen nicht als unfreundlicher Akt zu bewerten sei; sie betonte das Recht auf Selbstbestimmung und wollte die europäische Friedensordnung nicht von sich aus mit der „europäischen Sicherheit“ in Zusammenhang bringen, da es sich bei diesem Begriff um den Generalnenner der Ziele der sowjetischen Europapolitik handelte.

Zu Beginn der Regierung der sozial-liberalen Koalition wurde die Hallstein-Doktrin schließlich durch eine „Scheel-Doktrin“ abgelöst³⁵⁸. Sie zielte nicht mehr darauf, die Anerkennung der DDR durch dritte Staaten grundsätzlich zu verhindern, sondern forderte lediglich, die DDR solange nicht anzuerkennen, wie sie im innerdeutschen Verhältnis „ihre intransigente und böswillige Haltung“³⁵⁹ nicht modifiziere und sich

³⁵⁶ Beim Abbruch der Beziehungen zu Jugoslawien im Oktober 1957 hatte die Bundesregierung erklärt: „Unzutreffend ist endlich auch die von der jugoslawischen Regierung vertretene Ansicht, daß der von ihr unternommene Schritt geeignet sei, zur Verbesserung der internationalen Beziehungen und zur Verminderung der Spannungen zwischen Ost und West beizutragen“ („Die Auswärtige Politik“, S. 366).

³⁵⁷ Die Bundesregierung teilte ihre Stellungnahme auf zwei Verlautbarungen auf: 1. eine Grundsatz-erklärung zur Deutschland- und Friedenspolitik vom 30. Mai, die allen Regierungen, zu denen die Bundesrepublik Beziehungen unterhält, notifiziert wurde; 2. eine Erklärung zur Anerkennung der DDR durch Kambodscha, den Irak und den Sudan vom 4. Juni. Beide Erklärungen in „Die Auswärtige Politik“ S. 678 f. Über die Meinungsverschiedenheiten über die Grundsatzerklärung berichtete u. a. Dettmar Cramer in der FAZ vom 2. Juni 1969.

³⁵⁸ Günther Schmid: Die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel, München 1975, S. 73 ff.

³⁵⁹ So Brandt, als er noch Außenminister der Großen Koalition war, am 20. Mai 1969 in einem Vortrag vor der Gesellschaft für Auslandskunde in München (G. Schmid a. a. O., S. 76). Brandt führte da-

nicht zu einem erträglichen Modus vivendi bereite. Das bedeutete für die DDR, daß sie nur in annehmbare innerdeutsche Regelungen einzuwilligen brauchte, um bei der Vermehrung und dem Ausbau ihrer internationalen Beziehungen nicht mehr durch die Bundesregierung behindert zu werden.

23. Der Sinn der Nicht-Anerkennung der DDR

Bei der Politik der Nicht-Anerkennung war es ursprünglich weniger darum gegangen, der DDR als Staat die völkerrechtliche Anerkennung zu verweigern, Hauptsache war vielmehr die Feststellung gewesen, daß das SED-Regime, weil es selbst der demokratischen Legitimation entbehrt, nicht legitimiert sei, für die Bevölkerung der sowjetischen Besatzungszone zu sprechen sowie das deutsche Volk insgesamt bzw. Deutschland international zu repräsentieren. Gegenstück dazu war das Alleinvertretungsrecht, das die Bundesregierung für das ganze Volk und für Deutschland in Anspruch nahm. Dies aber tat sie nicht nur, weil sie sich darauf berufen konnte, durch die Wahlentscheidung aller Deutschen, die ihren Willen frei bekunden konnten, demokratisch legitimiert zu sein. Sondern sie brachte damit außerdem den Willen und die Verpflichtung der Deutschen zum Ausdruck, den gesamtdeutschen Nationalstaat nicht anders wiederherzustellen, denn in politischer Freiheit. Die Bundesrepublik war geschaffen worden, um wenigstens im westlichen Teil Deutschlands die nach Beseitigung der nationalsozialistischen Herrschaft eben erst wiedergewonnene Freiheit zu erhalten. Hätte man das DDR-Regime ebenfalls als eine legitimierte deutsche Regierung anerkannt, so wäre das einer förmlichen Erklärung vor aller Welt gleichgekommen, daß es auch eine nicht-freiheitliche Lösung der nationalen Frage des deutschen Volkes als Alternative gäbe. Insofern bestand sogar eine politisch-moralische Alleinvertretungspflicht, die übrigens auch zum guten Sinn der Hallstein-Doktrin gehört. Denn nachdem in der nationalsozialistischen Zeit von deutschem Boden aus eine Herrschaft der Unfreiheit über Europa gekommen war, mußte sich das deutsche Volk, soweit es in der Lage war, frei über sich zu entscheiden, vor aller Welt dafür verbürgen, daß es für eine nationalstaatliche Wiedervereinigung nicht den Preis der Freiheit zahlen werde. Das wäre für die Welt und insbesondere für Deutschlands Nachbarn unzumutbar gewesen.

Nachdem die DDR sich als Staat gefestigt hatte und später darauf bestand, daß es zwei getrennte souveräne deutsche Staaten gebe, verlagerte sich der Akzent der Poli-

mals aus: „Eine Anerkennung der DDR durch dritte Staaten wird für uns insbesondere so lange als unfreundlicher Akt anzusehen sein, wie die DDR im innerdeutschen Verhältnis ihre intransigente und böswillige Haltung nicht modifiziert.“ Auch in diesem Falle hat Brandt (wie auch G. Schmid richtig bemerkt) ein neues Element der Politik, die er als Regierungschef zu machen gedachte, bereits unter der Großen Koalition entwickelt und als deren Außenminister öffentlich ausgesprochen.

tik der Nicht-Anerkennung von der Weigerung, einem die Freiheit unterdrückenden Regime eine gesamtdeutsche Zuständigkeit zuzubilligen, auf die Weigerung, die Existenz eines zweiten deutschen Staates, wenn man sie schon hinnehmen mußte, auch noch als rechtens anzuerkennen. So blieb zwar die in der DDR herrschende Unfreiheit letzter Grund des Alleinvertretungsanspruchs, zu dessen maßgeblicher Begründung aber wurden das nationalstaatliche Prinzip, also der Wille, die Einheit des Nationalstaats wiederherzustellen. Dabei waren Regierung und Opposition überzeugt, daß mit einer völkerrechtlichen Anerkennung, durch welche die DDR de jure Ausland würde, der Rechtstitel auf Wiedervereinigung verlorengelange³⁶⁰. Dann, so fürchtete man, werde auch die nationale Gemeinschaft des deutschen Volkes erlöschen. Daß nationalstaatliche Vorstellungen die öffentliche Auseinandersetzung über die Deutschland-Frage beherrschten, war übrigens der Grund, warum es Adenauer 1958 zu riskant erschien, seine sog. Österreich-Lösung öffentlich vorzuschlagen³⁶¹, bei der man in einen Verzicht auf Wiedervereinigung eingewilligt hätte, wenn dafür die Deutschen in der DDR innenpolitische Freiheit erlangt hätten.

In dem Maße, in dem die Politik der Nicht-Anerkennung der DDR sich mehr und mehr am nationalstaatlichen Prinzip orientierte, verlor sie an weltweiter Unterstützung. Denn so überzeugend es für alle Welt war, daß die Deutschen einem freiheitsfeindlichen Regime auf deutschem Boden keinen Einfluß auf ein wiederherzustellendes Gesamtdeutschland zugestanden, so wenig zwingend erschien die Forderung, daß es unter keinen Umständen zwei deutsche Staaten geben dürfe. Für die anderen Völker war diese Aussicht eher beruhigend, und deshalb wurde die Unterstützung des Wiedervereinigungsverlangens sogar bei den Verbündeten der Bundesrepublik immer verhaltener. Außerdem befanden sich die Deutschen selbst in einem gewissen Widerspruch, wenn sie nach der einen Seite im Eifer für eine politische Integration Europas die anderen Völker mahnten, nationalstaatliches Denken zu überwinden, nach der anderen Seite aber erklärten, auf die Wiederherstellung des gesamtdeutschen Nationalstaates unter keinen Umständen verzichten zu können. Das Beharren darauf wurde zudem immer fragwürdiger, je mehr man im Laufe der Jahre erkennen mußte, daß eine Wiedervereinigung nur möglich sein würde, wenn in ganz Europa sich ein Zustand entwickelte, in dem die Eigenständigkeit der Nationalstaaten und deren Abgrenzung gegeneinander nur noch von zweitrangiger Bedeutung sein würden.

³⁶⁰ Ein Beispiel für viele andere: Bundeskanzler Kiesinger sagte in seiner Ansprache zum 17. Juni 1967 („Die Auswärtige Politik“ S. 601 ff. (604): „Die Einigung unseres Volkes kann, so wie die Dinge liegen, gegenwärtig nicht durch Gespräche zwischen Vertretern der Bundesrepublik und den Verantwortlichen im anderen Teil Deutschlands herbeigeführt werden – ganz gewiß schon darum nicht, weil von uns die politische und rechtliche Anerkennung eines zweiten deutschen Staates, *also die Be- siegelung der Teilung Deutschlands*, in solchen Gesprächen verlangt wird.“

³⁶¹ Vgl. Kapitel 16.

24. Der Irrtum der Politik der Nicht-Anerkennung

Daß sich die Bundesrepublik nach wie vor weigert, die DDR völkerrechtlich anzuerkennen, hat folgenden Grund: Nach ihrer Auffassung beruht das Recht der Deutschen auf Wiedervereinigung auf dem rechtlichen Fortbestehen des Deutschen Reiches. Deshalb darf es außer ihr selbst, die sie sich als mit diesem Reich rechtlich identisch versteht³⁶², keinen zweiten im völkerrechtlichen Sinn souveränen deutschen Staat geben. Denn damit wäre die Rechtsfigur des Deutschen Reiches zerstört, mithin der Rechtstitel auf Wiedervereinigung verloren³⁶³. Deshalb sehen sich die Verfassungsorgane der Bundesrepublik nach wie vor zu der Unterstellung gezwungen, daß der DDR so lange noch etwas zur völlig normalen staatlichen Existenz fehlt, als man ihr die völkerrechtliche Anerkennung verweigert. Selbst nachdem man sie im Grundlagenvertrag als Staat hat anerkennen müssen, hält man an dieser Auffassung in der Form fest, daß die DDR in gewissem Sinne doch kein anderer Staat, nämlich völkerrechtlich in bezug auf die Bundesrepublik nicht Ausland sei. Man schmeichelt sich also, daß Entscheidendes so lange nicht verloren sei, als die völkerrechtliche Anerkennung nicht erfolge. Und es liegt in der Logik dieser Auffassung, daß man sich im Laufe der Jahre daran gewöhnt hat, alle Zugeständnisse und Schritte unterhalb der Schwelle der völkerrechtlichen Anerkennung für unbedenklich zu halten. Jedoch wird dabei die Bedeutung der völkerrechtlichen Anerkennung erheblich überschätzt, während andere wichtige, ja die wirklich entscheidenden Faktoren unbeachtet bleiben.

Das gilt zunächst für die Tatsache, daß man einen Staat, der souveränes Völkerrechtssubjekt sein will, nicht durch Verweigerung der Anerkennung daran hindern kann, es auch zu werden. Er erreicht sein Ziel aus eigenem Vermögen, wenn er sich nur über längere Zeit imstande zeigt, seinem Anspruch als Staat gerecht zu werden und die daraus ihm zufallenden Aufgaben zu erfüllen. Wie weit seine Existenz und Regierung demokratisch legitimiert sind, spielt dabei nicht die entscheidende Rolle. Wichtiger ist ein zweites: die Existenz eines Staates wird nicht durch einen Rechtsakt begründet, sondern dadurch, daß er sich als politisches Subjekt konstituiert; seine Souveränität hat primär nicht rechtliche, sondern politische Qualität. Alle Rechtsverhältnisse fol-

³⁶² In seinem Urteil über den Grundlagenvertrag stellte das Bundes-Verfassungsgericht am 31. Juli 1973 fest: „Die Bundesrepublik Deutschland ist also nicht ‚Rechtsnachfolger‘ des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem Staat ‚Deutsches Reich‘, – in bezug auf seine räumliche Ausdehnung allerdings ‚teilidentisch‘ . . .“ (BVerfGE, Band 36, S. 1 ff. (16).

³⁶³ Nach dem Grundlagenvertragsurteil darf die Bundesregierung keinesfalls auf den Rechtstitel auf Wiedervereinigung verzichten, und dieser beruht in der „im Grundgesetz vorausgesetzten, in ihm ‚verankerten‘ Existenz Gesamtdeutschlands mit einem deutschen (Gesamt-)Staatsvolk und einer (gesamt-)deutschen Staatsgewalt“ (BVerfGE, Band 36, S. 19). Die zwei deutschen Staaten sind nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (a. a. O., S. 23) „Teile eines noch immer existierenden, wenn auch handlungsunfähigen, weil noch nicht reorganisierten umfassenden Staates Gesamtdeutschland . . .“

gen der politischen Existenz eines Staates erst nach, die staatsrechtlichen bzw. innerstaatlichen dadurch, daß er Recht setzt, die völkerrechtlichen dadurch, daß er sich am Verkehr der Staatengemeinschaft beteiligt. Daß die Existenz der Staaten im Grunde und eigentlich politischer Natur ist, bedeutet aber, daß die Anerkennung eines Staates als Staat durch andere Staaten nicht erst erfolgt, wenn sie ihn als Völkerrechtssubjekt anerkennen, sondern bereits dadurch, daß sie mit ihm als eigenständigem politischen Subjekt in Beziehung treten.

Die Bundesrepublik konnte nach ihrer Gründung nur während jener kurzen Zeitspanne von der DDR keinerlei Notiz nehmen, in der die Existenz dieses anderen deutschen Staates für ihre eigene Politik ohne nennenswerte Bedeutung blieb. Dann aber mußte sie zu ihr als politischem Subjekt in Beziehung treten, und wenn dies anfangs nur in der Form absichtsvollen, ausdrücklichen Nicht-zur-Kennntnis-Nehmens geschah. Schon damit aber war der entscheidende Schritt getan. Da man aber in der Bundesrepublik für die entscheidende Schwelle, die keinesfalls überschritten werden dürfe, erst die völkerrechtliche Anerkennung hielt, konzentrierte man sich darauf, diese zu vermeiden bzw. nichts zu tun, was sie mit sich bringen mußte. Dagegen hatte man im Laufe der Jahre – wie schon gesagt – immer weniger Bedenken, der Staatlichkeit der DDR Zugeständnisse zu machen, solange man sich nur in jedem einzelnen Fall mit guten juristischen Gründen beruhigen konnte, daß mit ihm *noch nicht* die kritische Schwelle zur völkerrechtlichen Anerkennung überschritten werde. Man machte sich dabei nicht bewußt, daß alle diese Zugeständnisse, wie auch der Verkehr mit der DDR insgesamt in Wirklichkeit die *schon* getroffene Entscheidung, sie als politisches Subjekt anzuerkennen, mit immer neuen Tatsachen ausfüllte. Aus den praktischen Folgen der ursprünglichen Entscheidung entwickelten sich immer dichtere und vielfältigere, von der Staatlichkeit der DDR mitgeprägte Beziehungen. Zwischen der eigentlichen Entscheidung, die längst gefallen war, und der vermeinten Entscheidung, die man zu vermeiden trachtete, erstreckte sich ein Kontinuum, auf dem es eine Schwelle, eine begrifflich bestimmbare Grenze, vor der begründbar Halt zu machen wäre, gar nicht gab³⁶⁴. Vielmehr reicherte jeder zusätzliche Schritt nur die Realität an, die mit dem ersten Schritt entstanden war, während im gleichen Maße die Vorbehalte im Sinne der vermeintlich noch ausstehenden Entscheidung immer formeller und belangloser wurden. Auf diese Weise vollzog sich die Anerkennung der DDR als souveränem Staat unversehens und wie von selbst als unvermeidliche Folge des Verkehrs mit ihr als politischem Subjekt. Die DDR aber konnte sicher sein, ihr Ziel, als Staat unter Staaten anerkannt zu werden, zu erreichen, weil früher oder später explizit werden mußte, was die Bundesrepublik implizite schon längst hingenommen hatte. Mit dem Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR wurde daher auch nichts mehr entschieden, sondern nur eine Entscheidung, die sich objektiv

³⁶⁴ Dafür charakteristisch ist, daß es trotz großem Aufwand an Scharfsinn keinem der damit speziell sich befassenden Staats- und Völkerrechtlern gelang, diesseits der ausdrücklichen völkerrechtlichen Anerkennung einen Regierungsakt zu definieren, der die völkerrechtliche Anerkennung der DDR ungewollt, jedoch unvermeidlich einschloß.

vollzogen hatte, aktenkundig gemacht. Indem die Bundesrepublik darauf bestand, auch das noch in Formeln der Nicht-Anerkennung zu kleiden, brachte sie sich in einen Widerspruch, der alsbald in der Staatsangehörigkeitsfrage akut wurde. Hier sieht sie sich nämlich gezwungen, der DDR, obgleich sie sie zwar nicht als souveränes Völkerrechtssubjekt, wohl aber als Staat anerkannt hat, keine eigene Staatsangehörigkeit zuzubilligen bzw. die Einwohner dieses Staats als potentielle Angehörige des eigenen Staates zu betrachten³⁶⁵.

Die Weise, wie sich die Anerkennung der DDR vollzog, erinnert an den gleichgearteten Vorgang der Einbeziehung der Bundesrepublik in die europäische und atlantische Gemeinschaft. Auch in diesem Fall war schon der erste Schritt der entscheidende gewesen, nämlich der Entschluß der Westmächte, den besiegten Gegner zum Verbündeten zu machen. Damit war eine neue Realität gesetzt worden, die sich – wenn auch anfangs gänzlich nachgeordnet – neben der, bzw. gegen die vorher allein maßgebende, auf der Ausübung der Rechte der *occupatio bellica* beruhende Realität allmählich ausbildete und dabei diese Schritt für Schritt ablöste³⁶⁶. Das begann in der unscheinbaren Form einer die ursprüngliche Besatzungspolitik abmildernden Praxis und ging dann über in das widersprüchliche Nebeneinander der alten und einer neuen Politik: so fanden noch Demontagen und Entmilitarisierungsmaßnahmen statt, als schon die neue Wirtschaftshilfe anlief und ein deutscher Verteidigungsbeitrag eingeleitet wurde. Von den Beschlüssen der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz von 1948, einen zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung Westeuropas beitragenden westdeutschen Staat zu schaffen, bis zum Abschluß des Deutschlandvertrags erstreckte sich ein Kontinuum, auf dem sich keine kritische Schwelle mehr bestimmen ließ, vor der die Westmächte begründbar hätten haltmachen können. Dagegen wurden die umfassenden Vorbehalte, an denen sie bis zuletzt festhielten, immer formeller und deren politische Kraft immer schwächer. In jenen Jahren war es die Bundesrepublik gewesen, die den prinzipiellen Vorteil hatte, daß sie um ihr politisches Ziel zu erreichen, nur darauf hinarbeiten mußte, daß diejenigen Konsequenzen gezogen wurden, die die Westmächte schon ganz zu Anfang implizite in Kauf genommen hatten. Und wie mit dem Grundlagenvertrag so wurde auch mit dem Deutschlandvertrag nichts mehr entschieden, sondern eine längst getroffene Entscheidung, die sich in wenigen Jahren objektiv

³⁶⁵ Im Grundlagenvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts heißt es: „Müßte der Vertrag dahin verstanden werden, daß die Bürger der Deutschen Demokratischen Republik im Geltungsbereich des Grundgesetzes nicht mehr als Deutsche im Sinne des Artikels 16 und des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes behandelt werden dürfen, so stünde er eindeutig im Widerspruch zum Grundgesetz.“ (BVerfGE, Band 36, S. 30 f.). Die Weigerung, der DDR Staatsqualität zuzuerkennen war nicht so absurd, wie es aus heutiger Sicht scheinen mag; sie entsprach sehr lange Zeit den Vorstellungen der großen Mehrheit der Bevölkerung in der Bundesrepublik. Natürlich nahm man wahr, daß es jenseits der Elbe eine politische Organisation gab, aber man hatte ja in der früheren Besatzungszeit selbst erlebt, daß es organisiertes öffentliches Leben geben konnte, ohne daß ein Staat existierte. Mitteldeutschland war eben „Zone“ geblieben, wie ursprünglich ganz Deutschland aus nichts anderem als Zonen bestanden hatte; kein politisches Nichts und doch nicht ein Staat.

³⁶⁶ Siehe oben, S. 20 mit Anm. 30.

vollzogen hatte, aktenkundig gemacht. Mit welcher Unwiderstehlichkeit hier die einmal erfolgte Entscheidung ihre Folgen zeitigte – und zwar z. T. gegen den Willen derer, die sie getroffen hatten –, erkennt man an dem Ausmaß, in dem Vorbehalte, auf denen die Drei Mächte im Deutschlandvertrag von 1952 noch glaubten bestehen zu müssen, in dessen Fassung von 1954 als ohne weiteres entbehrlich gestrichen wurden³⁶⁷.

25. Entspannung

„Spannung“ ist nicht gleichbedeutend mit „Konflikt“, „Entspannung“ nicht gleichbedeutend mit konfliktfreien Beziehungen. Vielmehr betreffen Spannung und Entspannung die Weise, wie Konflikte sich entwickeln bzw. ausgetragen werden; die beiden Begriffe bezeichnen also eher Begleitumstände. Konflikte lassen immer eine gewisse Spannung entstehen, weil der Wille jeder Seite, das eigene Interesse gegen das der anderen zu behaupten oder durchzusetzen, zumindest Rivalität, eventuell auch Gegnerschaft erzeugt. Kritisch wird der Spannungszustand erst, wenn er sich zur Feindschaft steigert, wenn prinzipielles Mißtrauen herrscht und Neigung zur Gewaltanwendung aufkommt. Dann stehen das Ausmaß der Spannung und die Schärfe, mit der der Konflikt ausgetragen wird, in keinem Verhältnis mehr zur Bedeutung der Sache, um die es geht, ja sie verselbständigen sich gewissermaßen gegenüber dem ursprünglichen Konfliktstoff und bringen zusätzliche Konflikte hervor. Entspannung besteht demnach nicht in der Beilegung oder Lösung eines Konflikts, sondern in der Minderung der durch ihn verursachten und ihn begleitenden Spannung auf ihr unvermeidliches Maß, also vor allem durch Abbau von Mißtrauen und feindseligem Verhalten.

Im Ost-West-Konflikt war die hochgradige Spannung des Kalten Krieges dadurch entstanden, daß die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen durch tiefgehendes wechselseitiges Mißtrauen belastet waren und sich, weil jede Seite sich von der anderen in ihrer Existenz bedroht fühlte, zur Feindschaft entwickelten. Dagegen trat eine deutliche Entspannung von selbst ein, als die gemeinsame Sorge vor einem Atomkrieg beide Seiten bewog, ihre langfristigen Ziele nicht mehr kurzfristig durchsetzen zu wollen und in der Tagespraxis das hinzunehmen, was die andere Seite in ihrem Einflußbereich tat. In dem Maße, in dem dadurch auf beiden Seiten das Gefühl, unmittelbar bedroht zu sein, sich abschwächte, verloren auch das Mißtrauen und die Feindseligkeit an Schärfe. Treffend nennt Helga Haftendorn als drei Merkmale der Entspannungspolitik³⁶⁸: die Respektierung des Status quo, den Verzicht auf militärische Konfliktregelung und den friedlichen Ausgleich gegensätzlicher Ziele und Inter-

³⁶⁷ Siehe oben, S. 50f.

³⁶⁸ Helga *Haftendorn*: Versuch einer Theorie der Entspannung, in: Sicherheitspolitik heute, Heft 2/1975, S. 223 ff. (224).

essen. Wilhelm Grewe schreibt in seinen Erinnerungen³⁶⁹, die Kuba-Krise sei für die Entspannung ein Wendepunkt von großer Tragweite gewesen, weil in ihr Ost und West die politischen Spielregeln des Atomzeitalters akzeptiert hätten: Das atomare Gleichgewicht erlaube keine willkürlichen einseitigen Änderungen des Status quo. Die durch den Verzicht darauf bewirkte Erstarrung der weltpolitischen Fronten bedeute eine vorläufige Gewährleistung des Friedens und damit die Möglichkeit, sich im Wege geordneter Verfahren einer Ordnung der Gerechtigkeit anzunähern.

Der Beitrag der Bundesrepublik zur Entspannung bestand in der allmählich sich durchsetzenden Bereitschaft, die Gegebenheiten in Ost- und Mitteldeutschland als Folgen des Krieges und der Niederlage wenigstens befristet hinzunehmen. Dazu gehörte, daß man von der Behauptung abging, daß es keine Überwindung der Spannung geben könne, ehe nicht deren Ursache, die Teilung Deutschlands, beseitigt sei. Diese Behauptung war auch sachlich falsch gewesen. Denn erstens war die Teilung Deutschlands nicht die Ursache, sondern eine der Folgen des Ost-West-Gegensatzes. Zweitens: Wenn Spannungen Begleitumstände von Konflikten sind, dann kann die Lösung des Konflikts oder Beseitigung des Konfliktgrundes ebensowenig die einzige Möglichkeit, die Spannung zu verringern sein, wie die Heilung einer Krankheit nicht die einzige Möglichkeit ist, die von ihr verursachten Schmerzen zu lindern. Die Sowjetunion allerdings erschwerte das Bemühen um Entspannung, weil sie auf Forderungen beharrte, die ihr über die Anerkennung des Status quo hinaus auf weite Sicht Handhaben bieten würden, ihren Einfluß auf die Bundesrepublik und auf Westeuropa zu verstärken. Sie gab damit berechtigten Anlaß zu neuem Mißtrauen, und daher hat dieses Element der sowjetischen Politik bei allen deutschen Parteien die Bereitschaft zur Entspannungspolitik begreiflicherweise zunächst gedämpft. Als sich später die SPD über solche Bedenken hinwegsetzte und die Ostverträge abschloß, galt die Kritik der Opposition im wesentlichen denjenigen Bestimmungen, deren langfristigen Folgen teils nicht absehbar waren, teils der Sowjetunion offenkundig neue Einflußmöglichkeiten boten.

Das gemeinsame Interesse an Entspannung zwang also die USA und die Sowjetunion nicht, ihre langfristigen Ziele aufzugeben. Sie mußten nur aufhören, die grundlegenden Veränderungen, die jede Seite gegen das Interesse der anderen anstrebte, unmittelbar durchsetzen zu wollen, statt dessen vielmehr Mittel und Wege suchen, sie auf weite Sicht allmählich zu bewirken. Die Sowjetunion faßt diese Methode in dem Begriff „friedliche Koexistenz“³⁷⁰; er bedeutet die Fortsetzung des „internationalen Klassenkampfes“ mit allen Mitteln, jedoch unter Vermeidung eines Atomkrieges. Auf amerikanischer Seite setzt man darauf, im Ostblock Strömungen und Kräfte zu fördern, „die nach einer Entwicklung in Richtung auf größere nationale Unabhängig-

³⁶⁹ Grewe: Rückblenden, S. 664, 670.

³⁷⁰ Nach dem „Kleinen Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Philosophie“ (Berlin-Ost, 1974, S. 106) ist friedliche Koexistenz „eine spezifische Form des Klassenkampfes zwischen Sozialismus und Kapitalismus auf internationaler Ebene“, der „unter Ausschluß militärischer Mittel“ ökonomisch, politisch und ideologisch geführt wird.

keit, friedliche Zusammenarbeit und eine offene Gesellschaft tendieren“, wie Außenminister Dean Rusk es einmal im amerikanischen Senat ausdrückte³⁷¹. Präsident Kennedy gab in einer Rede an der Universität Washington der Hoffnung Ausdruck, daß konstruktive Veränderungen innerhalb des kommunistischen Blocks Lösungen in Reichweite bringen könnten, die gegenwärtig noch unerreichbar schienen³⁷². Willy Brandt schließlich brachte diese Politik auf die Formel: „Wer die Grenzpfähle in Europa abbauen will, muß aufhören, sie verrücken zu wollen.“³⁷³ Zugespitzt könnte man mit Theo Sommer sagen, Entspannung sei die Fortsetzung des Kalten Krieges mit anderen Mitteln³⁷⁴. Besser ist es jedoch, solche Schlagworte zu vermeiden und festzustellen, daß zwischen den USA und der Sowjetunion die Gegensätze der Interessen und Ziele und damit auch die Konflikte blieben, daß aber beide Seiten sich mit der Absicht begnügten, diese langfristig zu eigenen Gunsten zu entscheiden. Infolgedessen nahmen Feindseligkeit, Mißtrauen und das Kriegsrisiko tatsächlich ab.

26. Deutsche Initiativen zu Entspannungspolitik und Gewaltverzicht

Das Konzept speziell der Entspannungspolitik, die später Willy Brandt als Bundeskanzler gegenüber der DDR vertrat, entwickelte am 15. Juli 1963 Egon Bahr – damals noch Pressechef des Landes Berlin – in seinem berühmten Vortrag in der Evangelischen Akademie in Tutzing³⁷⁵. Je unzufriedener die Menschen „in der Zone“

³⁷¹ EA 7/1964, S. 223.

³⁷² Rede Kennedys an der Universität Washington am 10. Juni 1963 (EA 12/1963, S. D 289 ff. (292)): „Lassen Sie uns drittens unsere Einstellung zum Kalten Krieg überprüfen . . . Wir müssen uns mit der Welt befassen, wie sie ist, und nicht, wie sie hätte sein können, wäre die Geschichte der letzten achtzehn Jahre anders verlaufen. Wir müssen daher auf der Suche nach Frieden ausdauernd bleiben in der Hoffnung, daß konstruktive Veränderungen innerhalb des kommunistischen Blocks Lösungen in Reichweite bringen können, die heute noch unerreichbar scheinen. Wir müssen unsere Politik so betreiben, daß es schließlich das eigene Interesse der Kommunisten wird, einem echten Frieden zuzustimmen.“

³⁷³ Rede auf dem SPD-Parteitag in Saarbrücken am 13. Mai 1970 (Protokoll, herausgegeben vom Vorstand der SPD, S. 470).

³⁷⁴ Zit. nach *Grewé*: Rückblenden S. 666. Die beiden Schlagworte „Kalter Krieg“ und „Entspannung“ verstellen leicht den Blick auf die Wirklichkeit des Ost-West-Konflikts, in der es auch in Zeiten ausgesprochener Konfrontation Elemente der Verständigung gibt und in Zeiten entgegenkommenden Verhaltens Fronten bestehen bleiben und harte Auseinandersetzungen stattfinden. Interessante Einzelheiten und Überlegungen dazu finden sich bei Hartmut *Velbinger*: *Eindämmung und Entspannung*. George F. Kennan und die amerikanische Strategie in den 70er Jahren, München 1977. Velbinger zeigt, daß sich bei Kennan Elemente der mit Kissingers Namen verbundenen Entspannungsstrategie finden und umgekehrt.

³⁷⁵ Vollständig abgedruckt bei Boris *Meißner* (Hrsg.): *Die deutsche Ostpolitik 1961–1970. Kontinuität und Wandel*, Köln 1970, S. 45 ff. Ebenso in *Deutschland-Archiv* 8/1973, S. 863 ff. Hier ist

seien, desto größer sei die Gefahr, daß eine Lockerung des politischen Drucks auf die Bevölkerung zu unkontrollierbaren Entwicklungen führe. Der 17. Juni 1953 habe das gezeigt. Deshalb gebe es nur den schmalen Weg, Erleichterung für die Menschen in so homöopathischen Dosen zu schaffen, daß sich daraus nicht die Gefahr eines revolutionären Umschlages ergebe. Die Mauer sei ein Zeichen der Angst und des Selbsterhaltungstriebes des kommunistischen Regimes; deshalb müsse man Möglichkeiten suchen, ihm seine Sorgen graduell so weit zu nehmen, daß es bei erträglichem Risiko die Grenzen und die Mauer „auflockern“ könne. „Das ist eine Politik“, sagte Bahr: „die man auf die Formel bringen könnte ‚Wandel durch Annäherung‘.“ Dabei bezog er sich ausdrücklich auf Adenauers Äußerung im Bundestag vom 9. Oktober 1962, die Bundesregierung werde über vieles mit sich reden lassen, wenn die Menschen in der Zone sich so einrichten könnten, wie sie wollten³⁷⁶. Bahr fügte hinzu: „Als einen Diskussionsbeitrag in diesem Rahmen möchte ich meine Ausführungen verstanden wissen.“ Bahrs Konzept barg allerdings die Gefahr in sich, daß man dem DDR-Regime durch Entgegenkommen seine Existenzsorgen nahm, ohne daß es deswegen den Druck auf die Bevölkerung minderte.

Der Verzicht der Bundesrepublik Deutschland auf die Anwendung von Gewalt in zwischenstaatlichen Konflikten ist bereits in Artikel 26 I des Grundgesetzes verankert: „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig.“ In völkerrechtlicher verbindlicher und auf Geltung gegenüber allen Völkern abgestellter Form hatte dann Bundeskanzler Adenauer den Verzicht auf Gewalt am 5. Oktober 1954 auf der Londoner Neun-Mächte-Konferenz erklärt³⁷⁷. Das wurde bekräftigt durch den Vorschlag in Bundeskanzler Erhards Friedensnote vom 25. März 1966, auch mit den Ostblockstaaten Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen³⁷⁸. Bundeskanzler Kiesinger schließlich bezog in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 „das Problem der deutschen Teilung“ in das Gewaltverzichtsangebot ausdrücklich ein³⁷⁹.

Vorschläge für Verhandlungen über wechselseitigen Gewaltverzicht machte die Bundesregierung der Sowjetunion in einer Note vom 7. Februar 1967; die Sowjetunion antwortete am 12. Oktober und 21. November des gleichen Jahres sowie am 29. Januar 1968³⁸⁰. Der Notenwechsel zeigte, daß die Sowjetunion unter Gewaltverzicht et-

(S. 865 ff.) auch die Rede abgedruckt, die Bahr am gleichen Ort zum gleichen Thema am 11. Juli 1973 gehalten hat. Für die Wegbereitung der Brandtschen Politik wichtige Texte sind auch Peter Bender: *Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland*, Köln 1964, und das Deutschland-Memorandum des Vorsitzenden des Kuratoriums Unteilbares Deutschland: Wilhelm Wolfgang Schütz: *Deutschland-Memorandum. Eine Denkschrift und ihre Folgen*, Frankfurt/M. 1968.

³⁷⁶ Siehe oben, S. 104.

³⁷⁷ Siehe oben, S. 48.

³⁷⁸ Siehe oben, S. 115.

³⁷⁹ Siehe oben, S. 123.

³⁸⁰ Der deutsche Entwurf einer Gewaltverzichtserklärung gegenüber der Sowjetunion, der am 7. Februar 1967 dem sowjetischen Botschafter übergeben wurde, ist abgedruckt in „Die Auswärtige Politik“, S. 593; die sowjetischen Noten in „Die Politik des Gewaltverzichts. Eine Dokumentation der

was grundsätzlich anderes zu verstehen forderte, als die Bundesrepublik. Diese war bereit zuzusichern, daß sie ihre deutschlandpolitischen Ziele keinesfalls mit Gewalt oder unter Androhung von Gewalt verfolgen werde. Dagegen stellte sich die Sowjetunion auf den Standpunkt, ein Verzicht auf Gewalt sei nur garantiert, wenn die Bundesregierung auch auf ihre Ziele verzichte und gewisse sowjetische Forderungen erfülle, wie z. B. jeglichen „Revisionismus“ zu verbieten und die „illegalen Ansprüche“ auf West-Berlin zu widerrufen. Andernfalls bleibe der Konflikt und damit eine Gefährdung des Friedens bestehen. Dieser von der Sowjetunion als „konkret“ bezeichnete Gewaltverzicht unterstellt das gleiche, in Wirklichkeit nicht gegebene Verhältnis zwischen Konflikten und der Weise, wie sie ausgetragen werden, wie die ursprüngliche Behauptung der Bundesrepublik und ihrer Verbündeten, Entspannung könne es nur geben, wenn man die Ursachen der Spannung beseitige. In beiden Fällen sollte eine feindselige, möglicherweise sogar gewaltsame Austragung eines Konflikts allein dadurch ausgeschlossen sein, daß der Konflikt selbst aufgehoben würde, und zwar indem eine Seite einfach auf die Wahrnehmung ihrer Interessen und Rechte verzichtete. Wenn die Sowjetunion der Bundesrepublik vorwarf, durch die Wahrnehmung ihrer Interessen und Rechte den Frieden zu gefährden bzw. Kriegsgefahr heraufzubeschwören – als gäbe es andere Möglichkeiten, einen Konflikt auszutragen, überhaupt nicht –, so lief das auf eine Drohung mit Gewalt hinaus.

Weil sich die Regierung Kiesinger auf den von ihr geforderten „konkreten“ Gewaltverzicht nicht einließ, veröffentlichte die Sowjetunion am 11. Juli 1968 den vertraulich geführten Notenwechsel. Das zwang die Bundesregierung, öffentlich dazu Stellung zu nehmen. Außenminister Brandt tat das am nächsten Tag in einer Pressekonferenz und arbeitete die beiden gegensätzlichen Vorstellungen von Gewaltverzicht klar heraus³⁸¹: Der Bundesrepublik komme es in erster Linie darauf an, die Furcht und das Mißtrauen aus dem Leben der Völker und Staaten zu beseitigen. Demgegenüber sei die Regierung der UdSSR offensichtlich der Meinung, daß ein Verzicht auf Gewalt so lange nicht in Frage komme, als die Bundesrepublik sich nicht bedingungslos alle einseitig von der Sowjetunion gestellten Forderungen zu eigen mache. Dabei sei die Bundesregierung ihr schon entgegengekommen, indem sie sich bereiterklärt habe, in die Gespräche über den Gewaltverzicht auch andere Sachfragen einzubeziehen.

Welche Forderungen im einzelnen erfüllt sein mußten, um den Gewaltverzicht „konkret“ zu machen, hat die Sowjetunion häufig dargelegt. Sieht man von den im Laufe der Jahre aus taktischen Gründen wechselnden Varianten und Nuancierungen ab, so handelt es sich im Kern um folgenden Katalog³⁸²: Anerkennung der Existenz bzw.

deutschen und sowjetischen Erklärungen zum Gewaltverzicht 1949 bis Juli 1968. Veröffentlicht durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung“. Diese Dokumentation wurde herausgegeben, nachdem die sowjetische Regierung den vertraulichen Notenwechsel am 11. Juli 1968 veröffentlicht hatte.

³⁸¹ „Die Auswärtige Politik“, S. 642 ff.

³⁸² Vgl. z. B. die oben zitierte sowjetische Note vom 21. November 1967, die Bukarester Erklärung der Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes vom 6. Juli 1966 (EA 16/1966, S. D 414 ff.) und die Erklä-

seit 1967 die völkerrechtliche Anerkennung der DDR; völkerrechtsgültige Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze; Garantie der Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen in Europa überhaupt; Anerkennung, daß Berlin eine „selbständige politische Einheit“ sei; Erklärung, daß das Münchner Abkommen ungültig sei „von Anfang an“; Erfüllung des Potsdamer Abkommens nach dem Muster der DDR in der Bundesrepublik und Unterzeichnung des Atomsperrvertrages durch die Bundesregierung. Es handelt sich also um die Gesamtheit der Ziele der sowjetischen Deutschlandpolitik. Die Sowjetunion verfolgte sie seit Mitte der 60er Jahre auf zwei Wegen unter zwei Generalnennern: Im Verhältnis zur Bundesrepublik unter dem Stichwort „Gewaltverzicht“, und der Gesamtheit der europäischen Staaten gegenüber mit dem Drängen auf eine europäische Sicherheitskonferenz.

27. Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)

Den Plan, eine Sicherheitskonferenz aller europäischen Staaten einzuberufen³⁸³, hatte die Sowjetunion zuerst auf der Berliner Vier-Mächte-Außenministerkonferenz 1954 und der Genfer Gipfelkonferenz 1955 vorgebracht; sie war in den folgenden Jahren aber nicht darauf zurückgekommen. Erst 10 Jahre später wurde der Vorschlag wieder aufgegriffen, zuerst von Polen und dann im Kommuniqué der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses der Teilnehmerstaaten des Warschauer Paktes in Warschau am 19./20. Januar 1965³⁸⁴. Im Mittelpunkt dieser Verlautbarung stand die Polemik gegen das angebliche Streben der Bundesrepublik, über Kernwaffen zu verfügen, sowie gegen die Pläne der NATO, eine multilaterale Atomstreitmacht zu schaffen³⁸⁵. In der Reihe der daran anknüpfenden Forderungen und Empfehlungen

rung der auf der Konferenz in Karlsbad vertretenen kommunistischen Arbeiter-Parteien Europas vom 26. April 1967 (EA 11/1967, S. D 259 ff.).

³⁸³ Die Vorgeschichte der KSZE wurde durch die Jahre hindurch am ausführlichsten im Europa-Archiv dokumentiert. Die dort veröffentlichten einschlägigen Aufsätze sind zusammen mit den Dokumenten, die sich speziell auf die Konferenz von Helsinki beziehen, in einem Sammelband nachgedruckt: Hermann Volle / Wolfgang Wagner (Hrsg.): KSZE. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976. In einem Band vereinigt sind die Dokumente aus Ost und West der Jahre 1954–1972 bei Friedrich Karl Schramm / Wolfram-Georg Riggert / Alois Friedel (Hrsg.): Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972, Frankfurt/M. 1972. Die neueste Darstellung der Entwicklung der KSZE von der Vorgeschichte bis ins Jahr 1982 bietet Helga Haftendorn: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982, Baden-Baden 1983, S. 413 ff.

³⁸⁴ EA 5/1965, S. D 108 ff. (D 111). Schramm Dok. Nr. 289.

³⁸⁵ Um der Kritik der europäischen Verbündeten zu begegnen, sie seien in der existentiellen Frage ihres atomaren Schutzes gänzlich auf die Gnade Amerikas angewiesen, um ihnen statt dessen eine anteilige Mitverfügung über Atomwaffen einzuräumen, nicht zuletzt aber auch um Frankreich davon

folgte der Vorschlag, die europäischen Staaten sollten auf einer Konferenz „Maßnahmen erörtern, die die kollektive Sicherheit in Europa gewährleisten“ würden. Gefördert werde die Sicherung des Friedens in Europa insbesondere durch Anerkennung der bestehenden Grenzen und „Beseitigung der Überreste des Zweiten Weltkrieges“. Was man unter diesem zweiten Punkt im einzelnen zu verstehen hatte, wurde ausgeführt in der Bukarester Erklärung der Warschauer Paktstaaten vom 6. Juli 1966³⁸⁶: Die regierenden Kreise der westdeutschen Bundesrepublik mußten der realen Lage in Europa Rechnung tragen. Das bedeute, sie müßten von der Tatsache ausgehen, daß zwei deutsche Staaten bestünden, ferner die Forderung auf Revision der europäischen Grenzen und die Anmaßung, ganz Deutschland zu vertreten, aufgeben, „sich vom verbrecherischen Münchner Diktat lossagen“ und „mit dem Militarismus und Revanchismus Schluß machen“. Darüber hinaus traten die Warschauer Pakt-Staaten „für die Verstärkung der wirtschaftlichen Beziehungen und Handelsverbindungen ein, für eine Erweiterung der Kontakte und Formen der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wissenschaft, Technik, Kultur und Kunst . . .“. Drastischer wurden die Forderungen und Ziele formuliert in der Abschlusserklärung einer Konferenz der Spitzenfunktionäre von 24 europäischen (auch westeuropäischen) kommunistischen Parteien, die vom 24. bis 26. April 1967 in Karlsbad tagte³⁸⁷. Sie verlangte u. a. die Beseitigung der „künstlich aufgetürmten Barrieren“ in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den sozialistischen und kapitalistischen Ländern Europas und erläuterte die „konsequente Entwicklung der Demokratie“ in der deutschen Bundesrepublik wie folgt: Dies bedinge „die allseitige Unterstützung des Kampfes der fortschrittlichen Kräfte in der Bundesrepublik für das Verbot neonazistischer Organisationen und jeglicher revanchistischer Propaganda, für den Verzicht auf die Notstandsgesetze, für die Gewährleistung freier Betätigung für die demokratischen und friedliebenden Kräfte und für die Legalisierung der KPD“. Das Problem europäischer Sicherheit, so hatte Breschnew in Karlsbad gesagt, sei nicht nur ein außenpolitisches Problem, sondern auch ein höchst bedeutendes gesellschaftliches. In Europa müsse eine Massenbewegung gegen den amerikanischen Imperialismus entfaltet werden³⁸⁸.

abzuhalten, ein eigenes von Amerika unabhängiges Atomwaffensystem weiter auszubauen, schlug Außenminister Herter im Dezember 1960 die Errichtung einer multilateralen Atomstreitmacht (MLF) vor. An der Ausarbeitung eines entsprechenden Vertrags beteiligten sich sieben europäische NATO-Staaten, darunter auch die Bundesrepublik. Vorgesehen war eine Flotte von 25 Überwasserschiffen mit je acht Polarisraketen und national gemischten Besatzungen. Über den Einsatz sollte ein Gouverneursrat entscheiden, wobei der amerikanische Stimmenanteil so gewichtet war, daß die alleinige Einsatzbefugnis des Präsidenten der USA indirekt gewahrt blieb. Nachdem es schon von seiten der europäischen Beteiligten viele Schwierigkeiten und Einwände gegeben hatte, ließen die USA das Projekt im Frühjahr 1965 fallen, um die Sowjetunion für einen Vertrag gegen die Weitergabe von Atomwaffen, den später sogenannten Atomsperrvertrag, zu gewinnen. Sehr ausführlich stellt die MLF-Verhandlungen aus eigenem Erleben *Grewe*: Rückblenden, S. 610 ff., dar.

³⁸⁶ EA 16/1966, S. D 413 ff. (418, 420). *Schramm* Dok. Nr. 293.

³⁸⁷ EA 11/1967, S. D 259 ff. (263). *Schramm* Dok. Nr. 298.

³⁸⁸ Leonid *Breschnew*: Auf dem Wege Lenins. Reden und Aufsätze. Bd. 2, Moskau 1971, S. 5 ff. (23 ff.). Alle Forderungen, die die Sowjetunion mit ihren Verbündeten hier zu Voraussetzungen der euro-

Die NATO-Staaten bestimmten ihre Haltung gegenüber dem Konferenzprojekt des Ostblocks auf ihrer Ministerratstagung vom 13./14. Dezember 1967, indem sie sich einen Bericht des belgischen Außenministers Pierre Harmel „über die künftigen Aufgaben der Allianz“ zu eigen machten³⁸⁹. Der „Harmel-Bericht“ definierte zwei Aufgaben der NATO: einerseits Abschreckung und Verteidigung, andererseits die Bemühungen um eine Lösung der grundlegenden politischen Fragen, und das heißt: die Suche nach Wegen zu Frieden und Stabilität. Mithin sind militärische Sicherheit und politische Entspannung keine Gegensätze, sondern sie ergänzen sich: Realistische Maßnahmen zur Förderung der Entspannung könnten zunächst bilateral eingeleitet, müßten jedoch später multilateral weitergeführt werden. Daher könne sich jeder Bündnispartner auf eigene Faust um Beiträge zur Entspannung bemühen, allerdings nur so, daß nicht die Gefahr einer Spaltung der Allianz entstehe.

Um eine Vermittlung zwischen Ost und West bemühte sich die finnische Regierung. Sie schickte am 5. Mai 1969 an alle europäischen Staaten sowie an die USA und Kanada ein Memorandum³⁹⁰, in dem es hieß, an einer Sicherheitskonferenz sollten „alle in Frage kommenden Regierungen“ teilnehmen. Das bedeutete, daß entgegen der in den vorangegangenen Jahren von der Sowjetunion kaum verhüllten Absicht, im Zuge ihrer Politik der „europäischen Sicherheit“ die Amerikaner aus Europa zu verdrängen, die geplante Konferenz darauf zumindest nicht unmittelbar angelegt sein würde. Die Konferenz müsse, so schrieb die finnische Regierung weiter, wenn sie Erfolg haben solle, durch vorherige Konsultationen sorgfältig vorbereitet werden. Außerdem dürften von keiner Seite Vorbedingungen gestellt werden. Unter Bezugnahme auf die finnische Initiative regten die Außenminister des Warschauer Paktes zum Abschluß ihrer Zusammenkunft in Prag am 31. Oktober 1969 an, daß die Europäische Sicherheitskonferenz in der ersten Hälfte des Jahres 1970 stattfinden solle³⁹¹. Für die Tagesordnung schlugen sie Verhandlungen vor erstens über einen allgemeinen europäischen Gewaltverzicht und zweitens über Erweiterung der Handels-, Wirtschafts- und wissenschaftlich-technischen Beziehungen, und zwar auf der Grundlage der Gleichberechtigung und mit dem Ziel, „die politische Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten zu entwickeln“. Der Gedanke, im Wege wirtschaftlich-technischer Zusammenarbeit zu politischer Zusammenarbeit zu gelangen, erinnert an das EWG-

päischen Sicherheit erklärt, bestätigen, daß sie einen politischen Sicherheitsbegriff hat und alle Nahziele ihrer Politik in Europa auf den Generalnenner „Sicherheit“ bringt.

³⁸⁹ EA 3/1968, S. D 73 ff.

³⁹⁰ EA 13/1969, S. D 309 ff. *Schramm* Dok. Nr. 448. Vorausgegangen war der bereits auf Verständigung gestimmte Appell der Budapester Konferenz der Staaten des Warschauer Paktes vom 17. März 1969 (EA 7/1969, S. D 151 ff. *Schramm* Dok. Nr. 305). Die an der Konferenz beteiligten Staaten hielten zwar an ihren Forderungen fest, bezeichneten deren Erfüllung aber nicht mehr als Voraussetzung für die Einberufung der Konferenz. Es fehlten Vokabeln wie „Alleinvertretungsanmaßung“; von West-Berlin wurde lediglich gesagt, daß es einen „besonderen Status“ habe (statt „selbständige politische Einheit“), und statt einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR wurde nur verlangt, deren Existenz anzuerkennen.

³⁹¹ EA 23/1969, S. D 551 ff. *Schramm* Dok. Nr. 320.

Konzept für die westeuropäische politische Integration. Von einer Auflösung der Militärblöcke oder von irgendwelchen Vorbedingungen war in dem Kommuniqué vom 31. Oktober nicht mehr die Rede.

Die finnische Initiative und das Prager Kommuniqué waren zeitlich abgestimmt auf die intensiven diplomatischen Vorklärungen, die damals zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik einerseits und der Sowjetunion andererseits im Gange waren mit dem Ziel, zu einer Regelung der Berlin-Frage und dem Abschluß eines deutsch-sowjetischen Vertrags zu gelangen³⁹². So bildeten die Behandlung dieser beiden Vorhaben und die Sondierungen, zu welchen Bedingungen sich der Westen auf eine KSZE einlassen würde, Momente *eines* umfassenden politischen Handels. Die NATO brachte noch ihre Forderung nach einer ausgewogenen Verminderung der Truppen in Europa (MBFR) ein, woran die Sowjetunion an sich kein Interesse zeigte. Als Ergebnis aller Vorklärungen gab die NATO ihre Bereitschaft, an einer multilateralen Vorbereitung einer KSZE teilzunehmen, auf ihrer Ministerratstagung in Brüssel am 3./4. Dezember 1970 bekannt. Voraussetzung sei, daß vorher die Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin einen befriedigenden Abschluß fänden und gleichzeitig mit der Sicherheitskonferenz exploratorische Gespräche über MBFR eingeleitet würden³⁹³.

Eine authentische Darstellung der Absichten, die die Sowjetunion mit der KSZE verfolgte, findet sich in einem Aufsatz, den Botschafter Falin 1972 im „Europa-Archiv“ veröffentlichte³⁹⁴. Es heißt dort: „Offenbar soll das Endziel eines europäischen Sicherheitssystems in seiner ‚abgeschlossenen Form‘ in der Schaffung einer blockfreien Struktur mit einem wirksamen System von Garantien und Verpflichtungen bestehen, mit gesamteuropäischen Institutionen, die zur Ausweitung und Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten beitragen.“ Falin bezeichnete es als zweckmäßig, ein ständiges europäisches „Organ“ zu schaffen, und erwähnte die „Organisation der Amerikanischen Staaten“ und die „Organisation für Afrikanische Einheit“ als Vorbilder. Man müsse von einem europäischen Frieden, der auf militärischer Konfrontation basiere, zu einem europäischen Frieden übergehen, „der auf den Prinzipien der friedlichen Koexistenz“³⁹⁵ und Zusammenarbeit beruht“. Demnach zielte die sowjetische Politik auf ein gesamteuropäisches politisches System, das der Natur der Sache nach in einem Konkurrenzverhältnis zur Existenz und Tätigkeit der westeuropäischen und atlantischen Gemeinschaft stand. Das konnte auch im Interesse der westlichen Nationen liegen, wenn zwischen allen beteiligten Staaten in freiem Austausch die konkurrierenden Systeme aufeinander abgestimmt und allmählich integriert würden. Aber nach Falins Worten war offenkundig an eine Vorherrschaft der Sowjetunion in ganz Europa gedacht. Darauf verweist nicht nur der Begriff „friedliche Koexistenz“, sondern auch das Wort „blockfrei“, denn es besagt nach sowjetischem Verständnis, daß

³⁹² Siehe Kapitel 29.

³⁹³ EA 3/1971, S. D 74 ff *Schramm* Dok. Nr. 109.

³⁹⁴ EA 21/1972, S. 725 ff. (729 f.).

³⁹⁵ Siehe Kapitel 25, Anm. 369.

die angeblich „spalterische“ oder „separatistisch“ wirkenden EWG und NATO aufzulösen wären, während die „sozialistische Staatengemeinschaft“ als Garant der neuen Ordnung fortbestehen müsse³⁹⁶.

Das von Falin erwähnte gesamteuropäische „Organ“ war zum ersten Mal auf der Budapestener Konferenz der Warschauer Pakt-Staaten am 21./22. Juni 1970 vorgeschlagen worden³⁹⁷. Es sollte gleich auf der ersten gesamteuropäischen Konferenz gebildet werden. Seine möglichen Vorzüge und Gefahren wog Pierre Harmel 1971 im „Europa-Archiv“ gegeneinander ab³⁹⁸: Die Idee, eine ständige Institution zu schaffen, sei nicht ohne Reiz, aber sie sei auch nicht ungefährlich: „Es muß auch vermieden werden, daß eine intra-europäische Institution einer gewissen Großmacht dazu dienen könnte, die anderen Länder zu manipulieren oder in den Prozeß der Integration Westeuropas einzugreifen.“ Wohl um solche Skepsis auf Seiten der westlichen Staaten abzubauen, charakterisierte auf der KSZE-Vorkonferenz der sowjetische Vertreter das „Organ“ als Konsultativ-Kollegium und verwendete dafür einen vagen Ausdruck, der in der englischen Übersetzung mit „body“ wiedergegeben wurde³⁹⁹.

28. Der Moskauer Vertrag

Die seit dem 22. Oktober 1969 im Amt befindliche Bundesregierung der sozial-liberalen Koalition ging insoweit auf die sowjetische Forderung, „konkreten“ Gewaltverzicht zu leisten, ein, als sie Bereitschaft zeigte, auch über eine Anerkennung der faktisch bestehenden Grenzen zu verhandeln. Ein Abkommen über Gewaltverzicht sei nichts wert, sagte Bundeskanzler Brandt am 16. Januar 1970 im Bundestag, wenn es sich nicht auch auf unsere Grenzen beziehe⁴⁰⁰. Allerdings war nicht daran gedacht, sie völkerrechtlich anzuerkennen, sondern man wollte sie lediglich, wie Außenmini-

³⁹⁶ Vgl. Gerhard Wettig: Europäische Sicherheit. Das europäische Staatensystem in der sowjetischen Außenpolitik 1966–1972, Düsseldorf 1972, S. 127 ff.

³⁹⁷ EA 14/1970, S. D 323 f. Schramm Dok. Nr. 354. Ebenfalls erwähnt wird die Absicht, ein gesamteuropäisches Organ zu schaffen, in der Prager Deklaration von 1972 (EA 4/1972, S. D 106 ff.).

³⁹⁸ Pierre Harmel: Auf der Suche nach neuen Formen europäischer Sicherheit, in: EA 5/1971, S. 151 ff.

³⁹⁹ Günter Gillessen in der FAZ vom 14. Dezember 1972.

⁴⁰⁰ Meißner: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1208. Schon als er noch Außenminister der Regierung der Großen Koalition war, hatte Brandt am 4. Februar 1968 im Südwestfunk gesagt: „Gewaltverzicht ist nicht etwas, was für sich allein dasteht, wenn man es erörtert und nicht nur irgendeine leere Geste macht, dann muß man auch über inhaltliche Fragen sprechen, d. h. über die Fragen, die von der Bundesrepublik aus gesehen ostwärts offen oder umstritten sind.“ (Gewaltverzicht und Nichtangriffsverpflichtung 1919–1968. Herausgegeben von der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages. Materialien Nr. 8 vom 15. Mai 1968, S. 63. Hier zitiert nach G. Schmid a. a. O. S. 64 mit Anm. 44). Ausführlich geht auf die „neue Ostpolitik“ ein: Arnulf Baring: Machtwechsel. Die Ära Brandt/Scheel, Stuttgart 2. Aufl. 1982, S. 197 ff.

ster Walter Scheel es ausdrückte, „als gegeben respektieren und akzeptieren“⁴⁰¹. Außerdem betonte die Bundesregierung, daß in Gewaltverzichtsverhandlungen das Recht des deutschen Volkes auf freiheitliche politische Selbstbestimmung nicht zur Disposition stünde⁴⁰². Die Initiative zur Wiederaufnahme von Vorgesprächen mit der Sowjetunion (nach dem im Sommer 1968 gescheiterten Notenwechsel sowie nach höchst informellen Fühlungen mit Botschafter Zarapkin um die Jahreswende 1968/69)⁴⁰³ ergriff die Bundesregierung am 3. Juli 1969⁴⁰⁴, also noch zur Zeit der Großen Koalition. Die Sowjetunion reagierte positiv, und es fand dann am 22. September in New York bei Gelegenheit der Vollversammlung der Vereinten Nationen ein Gespräch zwischen Brandt (damals noch Außenminister) und Außenminister Gromyko statt⁴⁰⁵. Nachdem am 28. November der deutsche Botschafter in Moskau den Atomsperrvertrag unterschrieben hatte⁴⁰⁶, begannen am 8. Dezember 1969 die „sondierenden Gespräche“⁴⁰⁷. Sie wurden von deutscher Seite zunächst vom Botschafter in Moskau, Helmut Allardt, ab Ende Januar 1970 aber von dem von Bundeskanzler Brandt als Sonderbeauftragten entsandten Egon Bahr geführt⁴⁰⁸. In den insgesamt mehr als 40 Stunden dauernden Sitzungen, die Bahr bis Mitte Mai mit Gromyko hatte, wurde über den wesentlichen Inhalt des abzuschließenden Vertrags praktisch schon entschieden.

Die offiziellen Vertragsverhandlungen führte Außenminister Scheel vom 27. Juli bis 6. August 1970 in Moskau⁴⁰⁹. Die deutsche Delegation konzentrierte sich darauf, die einzelnen Formulierungen des Vertragstextes so zu fassen, daß dieser Aussicht hatte,

⁴⁰¹ Aufsatz von Außenminister Scheel in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 15. Juli 1970. U. a. abgedruckt bei *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2., S. 1243 ff. Dort heißt es: „Dennoch ist der Gewaltverzicht mehr als eine Geste ohne materielle Substanz. Er geht von der Lage aus, wie sie ist. Er schreibt sie nicht fest, sondern beschreibt sie . . . Er respektiert und akzeptiert die Wirklichkeit. Er unternimmt nichts, sie völkerrechtlich anzuerkennen und damit zu legalisieren.“

⁴⁰² „Die Sowjetunion weiß ihrerseits – daran hat die Bundesregierung in ihren Gesprächen keinen Zweifel gelassen –, daß es Gewaltverzichtsvereinbarungen nur insoweit geben kann, als unser Verzicht auf Gewalt von sowjetischer Seite nicht als Verzicht . . . auf das Recht zur Selbstbestimmung des deutschen Volkes, auf freie politische Entfaltung, wie sie zum Selbstverständnis einer Demokratie gehört, ausgelegt werden kann.“ (Antwort der Bundesregierung vom 15. Mai 1970 auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: *Texte zur Deutschlandpolitik*. Herausgegeben vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen Bd. V, S. 75 ff. (81).

⁴⁰³ *Allardt a. a. O.*, S. 151 f.

⁴⁰⁴ Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der UdSSR und der Volksrepublik Polen. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, S. 99 f.

⁴⁰⁵ Vgl. Bulletin der Bundesregierung 1969, S. 1031 f. Auszugsweise abgedruckt bei *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1182 f.

⁴⁰⁶ „Die Auswärtige Politik“, S. 711 ff.

⁴⁰⁷ *Allardt a. a. O.*, S. 260. Hier und auf den folgenden Seiten berichtet er aus eigenem Erleben über seine und Egon Bahrs Verhandlungen. Allardt datiert das erste Gespräch versehentlich vom 8. November statt 8. Dezember.

⁴⁰⁸ *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1209.

⁴⁰⁹ „Die Verträge . . .“, S. 118. Sechs Richtlinien für die offiziellen Verhandlungen beschloß das Kabinett am 6. Juni 1970 (*Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1240 f.). Chronik des Verlaufs der Verhandlungen bei *Meißner a. a. O.*, S. 1254 ff. Vgl. S. 1264 ff.

eine eventuelle Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht zu bestehen. Außerdem wollte die deutsche Seite in der Präambel festgestellt wissen, daß ein Friedensvertrag mit Deutschland noch ausstehe. Nur dann sei es vertretbar, die von der Sowjetunion geforderten sehr weitgehenden Formulierungen über die Grenzen zu Polen und zur DDR anzunehmen, ja überhaupt die Grenzfrage in den Vertrag zu übernehmen. Die Anerkennung der Grenzen bliebe dann nämlich unter dem grundsätzlichen Vorbehalt einer endgültigen Regelung durch den Friedensvertrag. Gromyko erklärte jedoch die Erwähnung des Friedensvertrages, den es ja sicher nie geben werde, in der Präambel für ausgeschlossen⁴¹⁰.

Der Moskauer Vertrag wurde am 12. August 1970 nicht nur von den beiden Außenministern, sondern auch von Bundeskanzler Brandt und Ministerpräsident Kossygin unterschrieben⁴¹¹. Ausgehend von der in Europa „bestehenden wirklichen Lage“ verpflichteten sich die Bundesrepublik Deutschland und die Sowjetunion, Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu lösen und sich der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten. Sie betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, einschließlich der Oder-Neiße-Linie und der Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Endlich wurde festgestellt, daß der Vertrag die von jeder der beiden Seiten früher abgeschlossenen zwei- und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen nicht berühre. Wenn Gromyko am 12. April 1972 vor den Außenpolitischen Ausschüssen der beiden Kammern des Obersten Sowjet dieses Vertragswerk als „die notwendige politische Grundlage für eine grundlegende Wende in den sowjetisch-westdeutschen Beziehungen und für deren allseitige Entwicklung“ bezeichnete⁴¹², so erinnert das an das Schlußkommuniqué von Adenauers Besuch in Moskau 1955. Jetzt wie damals legte die Sowjetunion Schritte zur Bereinigung der Vergangenheit wie ein politisches Bündnis für die Zukunft aus, als „so etwas wie einen Freundschaftsvertrag“, wie Außenminister von Brentano seinerzeit bemerkt hatte⁴¹³.

Der in Artikel 3 des Vertrags verwendete Begriff „unverletzlich“ bedeutet, daß eine Änderung der Grenzen zwar nicht völlig ausgeschlossen, jedoch nur einvernehmlich möglich ist⁴¹⁴. Die Sowjetunion hatte zunächst auf einer russischen Vokabel bestanden, die mit „unveränderlich“ zu übersetzen wäre. Das hätte den absoluten Verzicht

⁴¹⁰ Ausführlich schildert die Verhandlungen aus eigenem Erleben Staatssekretär Frank: Paul *Frank*: Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur, Stuttgart 1981, S. 279 ff. Er schreibt S. 289: „Kurzum: das Auswärtige Amt darf es sich als bleibendes Verdienst zurechnen, die Elemente des ‚Bahr-Papiers‘ in einen verfassungsmäßigen Entwurf eingebracht und ergänzt zu haben.“ Aus anderer Sicht *Allardt* a. a. O., S. 260 ff., 336 ff.

⁴¹¹ „Die Auswärtige Politik“, S. 761 ff. Vgl. auch Anm. 404. Eine amtliche Interpretation des Vertragstextes findet sich im Bulletin der Bundesregierung vom 12. August 1970, S. 1061 ff. (abgedruckt bei *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1276 ff.).

⁴¹² Ebenda, S. 1453 ff.

⁴¹³ Siehe oben, S. 80 f.

⁴¹⁴ Vgl. u. a. Claus *Arndt*: Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte, Bonn 1973, S. 86 ff.

auf eine Wiedervereinigung Deutschlands besiegelt; schon jede Äußerung über die Wiedervereinigung hätte dann, wie Gromyko am 29. Juli 1970 gegenüber Scheel betonte, im Gegensatz zum Vertrag gestanden⁴¹⁵. Bahr hatte gegen das Wort „unveränderlich“ und die Folgen, die sich aus ihm ergeben hätten, das Argument vorgebracht, daß die Bundesrepublik gar nicht befugt sei, über die deutschen Grenzen völkerrechtsgültig zu entscheiden, weil dies die Vorbehaltsrechte der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes verletzen würde⁴¹⁶. Daß der Moskauer Vertrag gemäß Artikel 4 alle von den beiden Parteien abgeschlossenen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt, bedeutet, daß einerseits durch ihn keine Bestimmung z. B. des Deutschlandvertrags, EWG-Vertrags oder auch des Potsdamer Abkommens in ihrer Geltung beeinflusst, beeinträchtigt oder gar außer Kraft gesetzt wird, daß andererseits aber aus allen diesen völkerrechtsgültigen Vereinbarungen auch keine rechtlichen Argumente für die Interpretation und Handhabung seiner Bestimmungen abgeleitet werden können. Mithin steht für die Bundesrepublik der Moskauer Vertrag zu den Verträgen, an denen sie im Westen beteiligt ist, nicht in einem Verhältnis der Zuordnung, so daß Zweifelsfälle nach völkerrechtlichen Gesichtspunkten entschieden werden könnten. Vielmehr stehen diese Vertragswerke in einem Verhältnis der politischen Konkurrenz, vergleichbar dem Verhältnis zwischen der KSZE und der Europäischen Gemeinschaft. Welche Rechte und Verpflichtungen im Falle eines Konflikts ausschlag-

⁴¹⁵ Die Bemerkungen zum Moskauer Vertrag, die Gromyko am 29. Juli 1970 im Gespräch mit Scheel machte, waren protokolliert der Denkschrift der Bundesregierung zum Moskauer Vertrag als Anlagen beigegeben (Bundestags-Drucksache VI 3156 und FAZ vom 14. Dezember 1971). Die protokollierten Bemerkungen Gromykos lauten:

„1. Zur Frage der *Anerkennung der Grenzen*:

Wir sind Ihnen entgegengekommen in der Grenzfrage, als wir den Begriff Anerkennung fallen gelassen haben. Das war für uns ein sehr komplizierter und politisch schmerzhafter Prozeß.

2. Zur Frage *einvernehmlicher Grenzänderungen*:

Jetzt etwas, um Ihre Bedenken zu zerstreuen. Wenn zwei Staaten freiwillig ihre Vereinigung beschließen, oder Grenzen zu korrigieren, wie wir das selbst mit Norwegen, Afghanistan und Polen, dort sogar mehrmals, gemacht haben, oder wenn die Staaten z. B. ihre gemeinsamen Grenzen aufgeben und sich vereinigen wollen wie Syrien und Ägypten, so wäre uns nicht eingefallen, hier zu kritisieren, denn dies ist Ausdruck der Souveränität und gehört zu den unveräußerlichen Rechten der Staaten und Völker. Wer hier Fragen stellt, sieht Probleme, wo keine sind.

3. Zur Frage der *Wiedervereinigung Deutschlands*:

Die dritte Frage, in der wir Ihnen entgegengekommen sind, ist die Wiedervereinigung Deutschlands als zukünftige Perspektive. Ihre Position ist klar, die unsere auch. Auch wir haben unsere Vorstellung, wie die künftige deutsche Einheit beschaffen sein soll.

Wir könnten einen Vertrag machen, der das Kreuz über alle Pläne zur Wiedervereinigung Deutschlands setzen würde. Dann stünde jede Äußerung über die Wiedervereinigung im Gegensatz zum Vertrag.“

⁴¹⁶ Georg Ferdinand *Duckwitz*: Die Wende im Osten, in: Außenpolitik 21 (1970), S. 649 f. Bahr selbst schrieb dazu im Bulletin der Bundesregierung vom 10. August 1970: „Solange die Rechte der Vier Mächte bestehen, kann die Bundesrepublik Deutschland über diese Rechte nicht verfügen; sie kann die völkerrechtliche Anerkennung der Grenzen auf deutschem Boden nicht vornehmen, selbst wenn sie das wollte. Es gibt keinen Friedensvertrag, und das wirkt sich aus.“ (*Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1261 f.).

gebend sind, richtet sich daher nach den Gesichtspunkten der Opportunität und den Machtverhältnissen der betreffenden Situation. Das gilt umso mehr, als der Vertrag für Streitfälle keine Schiedsgerichtsbarkeit vorsieht.

Als Ersatz für den von Gromyko nicht zugelassenen Vorbehalt in der Präambel, daß eine friedensvertragliche Regelung noch ausstehe, stellte der deutsche Außenminister in einem Brief an seinen sowjetischen Kollegen anläßlich der Vertragsunterzeichnung einseitig klar, daß der Vertrag „nicht im Widerspruch zu dem *politischen Ziel* der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt“⁴¹⁷. Scheel bemerkte dazu am 15. Juli 1970 in der „Frankfurter Allgemeinen“, daß die freie Selbstbestimmung des deutschen Volkes ein „Problem“ sei, dem ein Friede in Europa Rechnung tragen müsse⁴¹⁸. Vergleicht man diesen „Brief zur deutschen Einheit“ von 1970 mit dem, den Bundeskanzler Adenauer im Herbst 1955 nach der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion an den sowjetischen Ministerpräsidenten gerichtet hatte⁴¹⁹, so wird anschaulich, wie sich der gesamtdeutsche Anspruch der Bundesrepublik im Laufe von 15 Jahren geändert hatte. Damals hatte der Vorbehalt der Bundesregierung gelautet, sie halte an ihrem *Rechtsstandpunkt* fest, „in bezug auf ihre Befugnis zur Vertretung des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten und in bezug auf die politischen Verhältnisse in denjenigen deutschen Gebieten, die gegenwärtig außerhalb ihrer effektiven Hoheitsgewalt liegen“. Damals also war die Wiedervereinigung als ein Recht bekräftigt worden, mithin als ein objektiver Anspruch, der auch von der Gegenseite Beachtung fordert; jetzt dagegen galt sie als politisches Ziel, als ein Interesse der Bundesrepublik, was für andere keinerlei Verbindlichkeit besitzt.

Ein Sonderproblem des Moskauer Vertrages war die Frage, ob zu den von ihm nicht berührten Verträgen bzw. völkerrechtlichen Vertragsbestimmungen auch die sog. Feindstaatenklausel der UN-Charta gehöre; mit anderen Worten: ob die Sowjetunion nach wie vor darauf bestehe, gemäß den Artikeln 107 und 53 der Charta einseitig Zwangsmaßnahmen gegen die Bundesrepublik ergreifen zu können mit der Begründung, sie müsse eine von dort ausgehende neue Angriffspolitik verhüten⁴²⁰. Die Sowjetunion hatte noch in ihren Noten von 1967/68 auf dieses Recht gepocht⁴²¹.

⁴¹⁷ „Die Auswärtige Politik“, S. 763.

⁴¹⁸ Vgl. Anm. 401.

⁴¹⁹ Siehe Kapitel 11.

⁴²⁰ Vgl. hierzu u. a. Hartmut *Schiedermair*: Der völkerrechtliche Status Berlins nach dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971; Berlin 1975, S. 26 ff. dort weitere Literatur und der Text der beiden Artikel der UN-Charta. Nach Artikel 53 dürfen ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates Zwangsmaßnahmen aufgrund regionaler Abmachungen nicht ergriffen werden; „ausgenommen sind Maßnahmen gegen einen Feindstaat . . .“. Artikel 107 lautet: „Maßnahmen, welche die hierfür verantwortlichen Regierungen als Folge des Zweiten Weltkrieges in bezug auf einen Staat ergreifen oder genehmigen, der während dieses Krieges Feind eines Unterzeichnerstaates dieser Charta war, werden durch diese Charta weder außer Kraft gesetzt noch untersagt.“

⁴²¹ So die sowjetischen Noten vom 21. November 1967 und 5. Juli 1968 (beide in „Die Politik des Gewaltverzichts . . .“). Weitere Belege z. B. bei *Schiedermair* a. a. O., S. 30 Anm. 76. Eine Aufzeichnung

Praktisch bestand zwar keine Gefahr, denn eine Intervention der Sowjetunion in der Bundesrepublik war schon in Anbetracht der dort anwesenden Truppen der Verbündeten kaum vorstellbar. Für die politische Bewertung des fertiggestellten Vertrags aber war es von Belang, wie sich nunmehr die Sowjetunion zu der Sache äußerte. Wenn Botschafter Falin in Bonn mehrfach sagte, daß die Artikel 53 und 107 vom Moskauer Vertrag lediglich „überlagert“ seien⁴²², so war das korrekt in Anbetracht der Tatsache, daß die darin eingeräumten Interventionsrechte nur entfallen konnten, wenn die UN-Charta geändert würde; über die sowjetische Einstellung war damit aber nichts gesagt. Gehaltvoller, wenn auch nicht eindeutig, war eine Äußerung Gromykos gegenüber Scheel vom 29. Juli: Im Vertragstext stehe, daß Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln gelöst würden. Die Sowjetunion habe keinerlei Ausnahme vorgesehen: „Ich betone erneut das Wort ‚ausschließlich‘“⁴²³. Diese Zusage Gromykos war allerdings dadurch relativiert, daß sie sich, genau wie der vertragliche Gewaltverzicht nur auf Streitfragen bezieht, also auf Konflikte in denen die Bundesrepublik der Sowjetunion als gleichberechtigtes Subjekt gegenübersteht. Dagegen ist sie für das Interventionsrecht ausschließlich Objekt; von den Rechten der Feindstaatenklausel Gebrauch zu machen, setzt keinen Streit voraus, sondern ist *einseitig* in die Lagebeurteilung und Entscheidung der Siegermächte gestellt⁴²⁴. Erstes gemeinsames Ergebnis der „Sondierungen“ zwischen Bahr und Gromyko im Frühjahr 1970 war das sog. Bahr-Papier gewesen⁴²⁵, ein zunächst vom sowjetischen Außenminister vorgelegter Katalog in Aussicht genommener Vertragsbestimmungen, in den Bahr dann Änderungen einbrachte. Während die ersten Abschnitte dieses Dokuments schließlich die vier Artikel des Vertrags bildeten, wurde aus den übrigen eine den Vertrag ergänzende verbindliche politische Absichtserklärung der Bundesregierung formuliert⁴²⁶. Nach diesen „Leitlinien der künftigen Bonner Ostpolitik“ ver-

des Auswärtigen Amtes betreffend die Zurückweisung des sowjetischen Anspruchs ist abgedruckt in „Die Auswärtige Politik“, S. 677 f. Die Westmächte hatten auf der Londoner Neun-Mächte-Konferenz mit Erklärungen vom 3. Oktober 1954 auf das Interventionsrecht nach den Feindstaatenklauseln förmlich verzichtet (vgl. *Arndt a. a. O.*, S. 71).

⁴²² FAZ vom 19. März 1971. Horst Ehmke, damals Chef des Bundeskanzleramtes, bestätigte in der Fragestunde des Bundestages vom 26. März 1971, daß die Bundesregierung Falins Auffassung teile (Sitzungsbericht IV. Wahlperiode, 111. Sitzung vom 26. 3. 1971, S. 6505 B).

⁴²³ Quelle wie Anm. 415.

⁴²⁴ Als nicht eindeutig beurteilt die Äußerung Gromykos u. a. Knud *Krakau*: Feindstaatenklausel und Rechtslage Deutschlands nach den Ostverträgen, Frankfurt 1975, S. 194 ff. (199 f.).

⁴²⁵ „Die Auswärtige Politik“ S. 764 f. *Meißner*; Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1220 ff. S. 1222 f. ist bei *Meißner* auch derjenige Text abgedruckt, den Lt. ehrenwörtlicher Erklärung der Bundestagsabgeordneten Werner Marx und Freiherr zu Guttenberg Gromyko am 6. März 1970 als Verhandlungsgrundlage vorgelegt habe.

⁴²⁶ *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1280 f. Außenminister Scheel sagte am 12. August 1970 in einem Interview mit dem Zweiten Deutschen Fernsehen, der Text des Katalogs sei paraphrasiert und zwischen den Vertragsparteien ausgetauscht worden: „Die Absichtserklärungen . . . bilden auch für die Zukunft die Grundlage unseres Handelns, sie haben politischen Wert.“ Die Frage, ob es sich um „die künftigen Leitlinien, bei denen sich die Bundesregierung in der Ostpolitik leiten lassen wird“ handle, beantwortete Scheel mit „ja“.

pflichtete sich die Bundesregierung politisch, mit anderen „sozialistischen“ Staaten, insbesondere mit Polen, der ČSSR und der DDR Verträge zu schließen, die mit dem Moskauer Vertrag „ein einheitliches Ganzes bilden.“ Ferner sagte die Bundesregierung zu, den Beitritt beider deutscher Staaten zur UN zu fördern und begrüßte mit der sowjetischen Regierung den Plan einer KSZE, für deren Vorbereitung und erfolgreiche Durchführung sie alles von ihr Abhängige tun werde. Mit diesen Zusicherungen erkannte die Bundesregierung die Vorherrschaft der UdSSR über die anderen Ostblockstaaten politisch an und legte sich gegenüber ihren eigenen Bündnispartnern auf eine positive Haltung zur KSZE fest.

Der mit Polen am 7. Dezember 1970 geschlossene Warschauer Vertrag⁴²⁷ war weitgehend eine Dublette des Moskauer Vertrags. In den Verhandlungen, die auf deutscher Seite Staatssekretär Georg Ferdinand Duckwitz führte, hatte die polnische Delegation ihre Enttäuschung nicht verhehlt, daß sich die Deutschen über die Grundzüge des anzustrebenden Ergebnisses mit der Sowjetunion bereits geeinigt und damit Polens Abhängigkeit von dieser als selbstverständlich hingenommen hatten. Eine Besonderheit des Vertrags besteht darin, daß er ausdrücklich auf die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz Bezug nimmt, indem er die dort in ihrem Verlauf festgelegte Demarkationslinie zu den unter polnischer Verwaltung stehenden Gebieten des Reiches zur westlichen Staatsgrenze Polens erklärt⁴²⁸.

Der Erfolg der auf deutscher Seite von Staatssekretär Paul Frank geführten Vertragsverhandlungen mit der ČSSR hing davon ab, daß eine Lösung des Problems gefunden würde, wie man einerseits die Forderung des Ostblocks erfüllte, das Münchner Abkommen vom 29. September 1938 (durch das die Sudetengebiete der Tschechoslowakei dem Deutschen Reich zugesprochen worden waren) als „ungültig von Anfang an“ zu betrachten, ohne daß sich daraus andererseits für die damaligen Bewohner dieser Gebiete unzumutbare Rechtsfolgen ergaben⁴²⁹. So durfte z. B. nicht riskiert werden, daß die betroffenen Personen in der ČSSR nachträglich wegen Landesverrats verurteilt würden, weil sie in der deutschen Armee gedient hatten. Hinzu kam, daß Mitunterzeichner des Münchner Abkommens England, Frankreich und Italien gewesen waren, und über deren rechtliche Bewertung dieses Dokuments nicht verfügt werden konnte. Nach langen schwierigen Verhandlungen einigte man sich schließlich darauf, daß in Artikel 1 des Vertrags beide Staaten das Münchner Abkommen „im Hinblick auf ihre gegenseitigen Beziehungen als nichtig“ betrachten, und daß nach Artikel 2 der Vertrag „nicht die Rechtswirkungen berührt, die sich in bezug auf natürliche und juristische Personen aus dem in der Zeit vom 30. September 1938 bis 9. Mai 1945 an-

⁴²⁷ „Die Auswärtige Politik“, S. 777 ff.

⁴²⁸ Artikel I Absatz 1 lautet: „Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen stellen übereinstimmend fest, daß die bestehende Grenzlinie, deren Verlauf im Kapitel IX der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 . . . festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet.“

⁴²⁹ *Frank* schildert die Verhandlungen in seinen Memoiren (a. a. O., S. 303 ff.).

gewandten Recht ergeben“⁴³⁰. Unterzeichnet wurde der Vertrag am 11. Dezember 1973.

Auch die in Opposition stehende CDU/CSU war dafür, Verträge mit den drei Ostblockstaaten zu schließen. Sie kritisierten jedoch, daß die Regierung den sowjetischen Forderungen unnötig weit entgegengekommen sei und sich auf eine ganze Reihe von Formulierungen eingelassen habe, die erstens auf einen Verzicht auf die Wiederherstellung des gesamtdeutschen Nationalstaates hinausliefen und zweitens der Sowjetunion Möglichkeiten eröffneten, auf die Bundesrepublik politischen Druck auszuüben. Man habe in Moskau vor allem mit der aus dem zweiten Teil des Bahr-Papiers entwickelten verbindlichen politischen Absichtserklärung Erwartungen geweckt, deren Erfüllung zu einer Schaukelpolitik zwischen Ost und West zwingen. Der heftig und mit viel Scharfsinn geführte öffentliche Streit über einzelne Formulierungen der Ostverträge konnte jedoch an deren Wortlaut nichts mehr ändern. Deshalb betrachtete es die CDU/CSU als ihre wichtigste Aufgabe, ihren Einfluß geltend zu machen, daß gewonnene Chancen genutzt und mögliche Gefahren verringert oder abgewendet würden. Erstes Ergebnis dieser Politik war eine nicht nur mit den Regierungsparteien ausgehandelte, sondern auch mit Sowjet-Botschafter Falin⁴³¹ vorher abgestimmte Entschließung von Bundestag und Bundesrat zur Interpretation der Verträge, um „noch vorhandene Bedenken zu den Verträgen mit Moskau und Warschau zu zerstreuen und damit diesen wichtigen Vertragswerken eine breitere parlamentarische Zustimmung zu sichern“⁴³². In dieser Entschließung werden die Verträge als „wichtige Elemente des *Modus vivendi*“ charakterisiert, „den die Bundesrepublik Deutschland mit ihren östlichen Nachbarn herstellen will“. Sie „schaffen keine Rechtsgrundlage für die heute bestehenden Grenzen“, was nach der beigefügten amtlichen Erläuterung bedeutet, daß zwar die Bundesrepublik keinen Anspruch auf Grenzänderungen erhebt, ein wiedervereinigtes Deutschland aber durch die Verträge nicht gebunden ist. „Die endgültige Regelung der deutschen Frage im ganzen“, heißt es in der Entschließung weiter, „steht noch aus“ – wobei hier unter „endgültiger Regelung“ das zu verstehen ist, was früher als „friedensvertragliche Regelung“ bezeichnet wurde.

Die Feststellung, daß ein wiedervereinigtes Deutschland durch die Verträge nicht gebunden sei, gab auf die Frage, die in den Auseinandersetzungen über die „Bindungsklausel“ der ursprünglichen Fassung des Deutschlandvertrags offen geblieben war, eine eindeutige, in dieser Eindeutigkeit allerdings nicht notwendigerweise zutreffende

⁴³⁰ Dokumentation zur Entspannungspolitik der Bundesregierung. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. 4. Aufl. 1976, S. 73 ff.

⁴³¹ *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1493 f. *Baring*: Machtwechsel, S. 435 ff.

⁴³² Gemeinsamer Entschließungsantrag der drei Bundestagsfraktionen vom 10. Mai 1972 (Bulletin der Bundesregierung vom 18. Mai 1972, S. 1047. Abgedruckt bei *Meißner*: Moskau – Bonn Bd. 2, S. 1501 f.). Veröffentlicht wurde der Text des Antrags nochmals zusammen mit amtlichen Erläuterungen zu jedem einzelnen Punkt im Bulletin der Bundesregierung vom 20. Mai 1972, S. 1059 (Vgl. *Meißner* a. a. O., S. 1517 ff.).

Antwort⁴³³. Denn ob ein künftiges Gesamtdeutschland durch die von der Bundesrepublik geschlossenen Verträge gebunden sein würde, hinge davon ab, ob es mit dieser völkerrechtlich identisch wäre oder nicht. Je mehr man Gewicht darauf legt, daß die Bundesrepublik einerseits mit dem Deutschen Reich rechtlich identisch sei, und Gesamtdeutschland andererseits der Bundesrepublik im Sinne von Artikel 7 II Deutschlandvertrag gleichen müsse, desto mehr hat man davon auszugehen, daß Gesamtdeutschland an die von der Bundesrepublik eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen gebunden ist, desto geringer ist folglich das Gewicht des Vorbehalts einer „endgültigen Regelung“.

Am 17. Mai 1972 wurden die Verträge bei Stimmenthaltung der Opposition (mit Ausnahme einiger Abgeordneter, die mit „nein“ stimmten) vom Bundestag, am 19. Mai vom Bundesrat angenommen⁴³⁴.

29. Der Weg zum Berlin-Abkommen

Die Aufteilung Deutschlands in Besatzungszonen hatten lange vor Kriegsende England, die Sowjetunion und die USA in ihrer in London tagenden „Europäischen Beratenden Kommission“ vereinbart. Nach deren Beschlußprotokoll vom 12. September 1944⁴³⁵ wurde Deutschland zum Zwecke der Besetzung in drei Zonen eingeteilt, „von denen je eine einer der drei Mächte zugewiesen wird, und ein besonderes Berliner Gebiet, das der gemeinsamen Besatzungshoheit der drei Mächte unterworfen wird“ („will be under joint occupation by the Three Powers“). Entgegen späteren Behauptungen der Sowjetunion und der DDR⁴³⁶ gehörte demnach Berlin niemals zur sowjetischen Besatzungszone, noch waren die beiden Westmächte lediglich an der Verwaltung der Stadt beteiligt worden; vielmehr beruhte ihre Anwesenheit in der Stadt von Anfang an auf dem originären Recht der occupatio bellica. Nachdem die Blockade der Westsektoren von 1948/49 durch das sog. Jessup-Malik-Abkommen vom 4. Mai 1949⁴³⁷ aufgehoben worden war, wurde die Nutzung der Zugangswege nach Berlin im Kommuniqué der sechsten Tagung des Rates der Außenminister vom 20. Juni 1949 garantiert⁴³⁸. Die Vier Mächte (Frankreich war 1945 dazugekommen)

⁴³³ Vgl. oben, S. 45 mit Anm. 114.

⁴³⁴ *Meißner* Moskauer – Bonn Bd. 2, S. 1505 f.

⁴³⁵ *Mattheya* a. a. O., S. 13 ff.

⁴³⁶ Charakteristisch dafür ist J. *Rsbewski*: Westberlin – ein politisches Gebilde sui generis, Moskauer o. J. Es handelt sich um ein kleines Heft, das seinerzeit von der Botschaft der Sowjetunion in Bonn vertrieben wurde.

⁴³⁷ *Mattheya* a. a. O., S. 43.

⁴³⁸ *Mattheya* a. a. O., S. 50 ff. Unter Punkt 5 des Kommuniqués heißt es: „Um die in den vorausgehenden Absätzen genannten Ziele weiterhin zu fördern sowie diese und andere Abmachungen und Übereinkünfte bezüglich des Personen-, Güter- und Nachrichtenverkehrs zwischen der Ostzone und

bestätigten ihre Verpflichtung, die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, damit in ihren Zonen sowie zwischen diesen und Berlin „ein normales Funktionieren und ein normaler Gebrauch der Schienen-, Wasser und Straßenverbindungen . . . sichergestellt wird“.

Bei der Genehmigung des Grundgesetzes mit Schreiben vom 12. Mai 1949 an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates⁴³⁹ machten die drei westlichen Militärgouverneure den Vorbehalt, daß Berlin „keine abstimmungsberechtigte Mitgliedschaft im Bundestag oder Bundesrat erhalten und auch nicht durch den Bund regiert werden wird“. Die Bundesregierung erklärte dazu am 21. Oktober 1949 vor dem Bundestag⁴⁴⁰, daß nach Artikel 23 des Grundgesetzes Groß-Berlin als zwölftes Land zur Bundesrepublik Deutschland gehören solle, doch mache die fortdauernde internationale Spannung dies zunächst unmöglich. Die Zugehörigkeit Berlins zum Bund sei aber nur suspendiert, und bis die internationale Lage es gestatte, die Suspendierung aufzuheben, „will Berlin seine Gesetze den Bundesgesetzen anpassen, um so schon jetzt eine de-facto-Zugehörigkeit Berlins zum Bund herbeizuführen“. Im Zusammenhang mit dem Abschluß des Deutschlandvertrags teilten die drei Hohen Kommissare dem Bundeskanzler durch Schreiben vom 26. Mai 1952 mit⁴⁴¹, daß die Vorbehalte bezüglich Berlin „mit Rücksicht auf die internationale Lage formell aufrecht erhalten werden“. Sie – die Hohen Kommissare – seien sich aber der Vorteile bewußt, welche sich ergäben, wenn Berlin eine gleichartige Politik wie die Bundesrepublik verfolge, und sie gedächten ihre Rechte in bezug auf Berlin in einer Weise auszuüben, die es der Bundesrepublik erleichtere, Berlin Hilfe zu leisten. So war und ist Berlin nach dem im Grundgesetz niedergelegten souveränen Willen des deutschen Volkes staatsrechtlich ein Land der Bundesrepublik Deutschland, doch ist dieser Status im Interesse der Stadt selbst sowie einer Wiederherstellung des gesamtdeutschen Nationalstaates suspendiert, so daß Berlin bis auf weiteres völkerrechtlich im Zustand der Besetzung bleibt, die ursprünglich ganz Deutschland umfaßt hatte. Nach dem Willen der drei Westmächte war die Suspendierung nur noch eine formelle, und sie übten spätestens seit Abschluß des Deutschlandvertrags ihre Rechte im Sinne von dessen Artikel 7 II aus, also mit dem Ziel, eine Wiedervereinigung Deutschlands in Freiheit herbeizuführen⁴⁴². Die Deutschen nahmen die Ausnahmeregelung hin, weil nur so

den Westzonen und zwischen den Zonen und Berlin sowie bezüglich des Durchgangsverkehrs zu verbessern und zu vervollständigen, werden die Besatzungsbehörden darüber hinaus die Verpflichtung haben, in ihren eigenen Zonen die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, damit ein normales Funktionieren und ein normaler Gebrauch der Schienen-, Wasser- und Straßenverbindungen für den Personen- und Güterverkehr sowie der Post-, Telephon- und Telegraphenverbindungen sichergestellt wird.“

⁴³⁹ *Matthey* a. a. O., S. 48.

⁴⁴⁰ *Ebenda*, S. 52 ff.

⁴⁴¹ *Ebenda*, S. 70 f.

⁴⁴² Das ändert nichts daran, daß Berlin nach wie vor unter originärem Besatzungsrecht steht, die Drei Mächte dort also nicht nur Vorbehaltsrechte im Sinne von Art. 2 Deutschlandvertrag ausüben (vgl. *Schiedermair* a. a. O., S. 91 f.).

die Drei Mächte in der Lage waren, ihren Verpflichtungen für Gesamtdeutschland nachzukommen, und die Drei Mächte nahmen es hin, wenn die Bundesrepublik Berlin praktisch als eines ihrer Länder behandelte, weil die Stadt nur so lebensfähig bleiben konnte. Mithin ergab sich aus der einvernehmlichen Anwendung im Grunde einander widersprechender Rechtspositionen eine sinnvolle für alle Beteiligten zuträglich gemeinsame Politik.

Spätestens Anfang 1968 wurde erkennbar, daß die Sowjetunion eine neue Berlin-Politik einleitete. Nachdem sie jahrelang eine grundlegende *Änderung* des Status von West-Berlin gefordert hatte, mahnte sie in einer Note vom 6. Januar 1968 die Bundesregierung, den „*bestehenden Status*“ der Stadt zu *beachten*, dort insbesondere keine Regierungshandlungen von Bundesorganen vorzunehmen⁴⁴³. Hatte die Sowjetunion bisher die Besatzungsrechte der Westmächte in Berlin bestritten, so betonte sie jetzt bei jeder sich bietenden Gelegenheit, daß West-Berlin nicht zur Bundesrepublik gehöre. Begleitet war das im Verlauf des Jahres 1968 von allerlei Schikanen der DDR gegen den zivilen Verkehr von und nach Berlin; sie erreichten ihren Höhepunkt in der Einführung des Paß- und Visumszwanges für alle Durchreisenden. Die Bundesrepublik kehrte dagegen mit demonstrativen Akten und Veranstaltungen die Zugehörigkeit Berlins zum Bund hervor. Höhepunkt war hier die Ankündigung, die bevorstehende Bundesversammlung zur Wahl eines neuen Bundespräsidenten werde in Berlin stattfinden. Das geschah zwar tatsächlich am 5. März 1969, jedoch schon unter der diskreten Zusage, daß es das letzte Mal sein werde. Nicht zuletzt weil auch die Westmächte Bedenken erhoben hatten, sah sich der Bundeskanzler genötigt, dem sowjetischen Botschafter zuzusichern, daß sich die Regierung in Zukunft bemühen werde, „in der Praktizierung der gegensätzlichen Rechtsstandpunkte einander näherzukommen“.

In der Folgezeit gab es zwischen Ost und West zahlreiche politische Erklärungen und diplomatische Sondierungen, schließlich auch förmliche Verhandlungen, die alle auf einen Ausgleich zielten, von dem die Sowjetunion sich eine völkerrechtsverbindliche Anerkennung der Lage in ihrem Einflußbereich sowie die Teilnahme der Westmächte an der KSZE erwartete, die Westmächte aber die Bestätigung und zukünftige Garantie ihrer Rechte in Berlin. Es bestand dafür insoweit begründete Hoffnung, als die Sowjetunion diese Rechte wenigstens nicht mehr ausdrücklich in Frage stellte. Sie besaß im übrigen die insgesamt günstigere Verhandlungsposition. Da ihre bis zur Elbe reichende Vorherrschaft von den Westmächten nicht beeinträchtigt werden konnte, befand sie sich in keiner akut kritischen Situation. Sie konnte warten und brauchte sich nur darauf zu konzentrieren, das, worüber sie tatsächlich verfügte, auch noch förmlich bestätigt zu erhalten. Die Westmächte und die Bundesrepublik dagegen standen unter dem Zwang, in Berlin möglichst schnell einer anhaltend prekären Situation zu entkommen, damit sie wenigstens nicht mehr – wie bisher – von einem Tag auf den anderen unter massiven politischen Druck gesetzt werden konnten. Die Bundesrepu-

⁴⁴³ Hierzu und zum Folgenden: Das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971 (Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), S. 153 ff.

blik war noch zusätzlich im Nachteil, weil die Drei Mächte, die für die Verhandlungen über Berlin allein zuständig waren, und vor allem die Amerikaner, seit spätestens Herbst 1958 eine andere Auffassung als die Deutschen davon hatten, was eine „befriedigende Berlin-Regelung“ sei⁴⁴⁴.

Am 27. Februar 1969, also eine Woche vor der für den 5. März einberufenen Bundesversammlung, besuchte der amerikanische Präsident Richard Nixon Berlin. In einer Rede vor den Arbeitern der dortigen Siemenswerke sagte er⁴⁴⁵: „Lassen Sie uns, und alle, die Situation in Berlin als einen Appell zum Handeln betrachten, als eine Aufforderung zur Beendigung der Spannungen eines vergangenen Zeitalters, hier und überall auf der Welt.“ Zeichen des Entgegenkommens auf der anderen Seite war der gemäßigte Ton des „Appells“ der Konferenz der Warschauer-Pakt-Staaten in Budapest vom 17. März⁴⁴⁶. Sie warben wieder für die KSZE und hielten zwar an ihren früheren Forderungen fest, bezeichneten deren Erfüllung aber nicht mehr als Voraussetzung für die Einberufung der Konferenz. Außerdem fehlten Vokabeln wie „Alleinvertretungsmaßnahme“; von West-Berlin wurde lediglich gesagt, daß es einen „besonderen“ Status habe, und statt einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR wurde nur verlangt, deren Existenz anzuerkennen.

Am 9. April beschlossen die Außenminister der drei Westmächte und der Bundesrepublik bei ihrem traditionellen Treffen am Vorabend der NATO-Ministerkonferenz, die Möglichkeit ins Auge zu fassen, offiziell bei der Sowjetregierung wegen einer Verbesserung der Berliner Situation zu sondieren⁴⁴⁷. Gromyko reagierte darauf in einer Rede vor dem Obersten Sowjet am 10. Juli und erklärte, die Sowjetunion sei grundsätzlich bereit zu einem Meinungsaustausch mit ihren „Kriegsalliierten“, wie künftig „Komplikationen um West-Berlin“ verhütet werden könnten. Daraufhin schlugen am 6./7. August 1969 die drei westlichen Botschafter in Moskau in getrennten Demarchen vor, mit einem solchen Meinungsaustausch zu beginnen.

Mit der Unterzeichnung des Atomsperrvertrages am 28. November 1969⁴⁴⁸ setzte sich

⁴⁴⁴ Siehe Kapitel 14.

⁴⁴⁵ *Matthey* a. a. O., S. 207 ff. (209).

⁴⁴⁶ EA 7/1969, S. D 151 ff.

⁴⁴⁷ Hierzu und zum Folgenden: „Das Viermächte-Abkommen . . .“. Vgl. auch FAZ vom 1. August 1969 (Bericht von D. C. aus Bonn). *Matthey* a. a. O., S. 213 f.

⁴⁴⁸ „Die Auswärtige Politik“, S. 711 ff. Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, kurz „Atomsperrvertrag“ genannt, soll verhindern, daß über die Staaten hinaus, die zum Zeitpunkt seines Abschlusses Kernwaffen besitzen, noch weitere Staaten in den Besitz von Kernwaffen gelangen. Er wurde zuerst von den USA, der Sowjetunion und England unterzeichnet (am 1. Juli 1968) und trat am 5. März 1970 in Kraft, nachdem ihn weitere 40 Staaten ratifiziert hatten. Davon betroffen waren in erster Linie die Bundesrepublik und die Staaten der Europäischen Gemeinschaft, weil die Sowjetunion es darauf anlegte, sich mit den Bestimmungen des Vertrags Einflußmöglichkeiten auf deren Politik und Entwicklung zu eröffnen. Auf dem Gebiet der Nutzung der Kernenergie und der wissenschaftlichen Forschung gelang es, diese Bestrebungen abzuwehren. Auf politischem Gebiet dagegen konnte die Sowjetunion sich durchsetzen. Das fand seinen Niederschlag in den Formulierungen der Artikel I und II des Vertrags. Artikel I bestimmt: „Jeder Kernwaffenstaat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, weder Kernwaffen noch sonstige nukleare Sprengvorrichtungen oder die Verfügungsgewalt über derartige Waffen oder Sprengvorrichtungen unmittelbar oder mittelbar

die Bundesregierung über ihre schwerwiegenden Bedenken wegen der unklaren und mehrdeutigen Formulierungen des Vertragstextes hinweg. Sie wollte damit guten Willen beweisen und die seit Jahren propagierte Beschuldigung des Ostblocks, die Bundesrepublik strebe nach dem Besitz von Atomwaffen, entkräften. Am 8. Dezember begannen in Moskau zwischen Botschafter Allardt und Gromyko die Sondierungsgespräche für einen deutsch-sowjetischen Vertrag⁴⁴⁹. Am 16. Januar 1970 erklärte Bundeskanzler Brandt vor dem Bundestag die Bereitschaft, die Grenzfragen in Gewaltverzichtsverhandlungen einzubeziehen⁴⁵⁰, und am 22. Januar machte er in einem Brief an Ministerpräsident Stoph das Angebot, mit der DDR Verhandlungen über wechselseitigen Gewaltverzicht aufzunehmen⁴⁵¹.

Im Hinblick auf diese Schritte des Entgegenkommens erklärte sich die Sowjetunion am 10. Februar mit der Eröffnung von Verhandlungen über Berlin einverstanden. Sie wurden am 26. März von den Botschaftern der vier Mächte in Berlin im Gebäude des ehemaligen Alliierten Kontrollrates begonnen⁴⁵². Eine Woche vorher, am 19. März 1970, hatte in Erfurt die erste Begegnung zwischen Brandt und Stoph stattgefunden, der ein zweites Treffen in Kassel am 21. Mai folgte. Aber erst nachdem am 12. August der Moskauer Vertrag unterzeichnet war, kamen die Verhandlungen über Berlin zü-

an wen auch immer zu übertragen und einen kernwaffenlosen Staat weder zu unterstützen noch zu ermutigen oder zu verleiten, Kernwaffen oder sonstige nukleare Sprengvorrichtungen herzustellen oder sonstwie zu erwerben oder die Verfügungsgewalt darüber zu erlangen.“ In Artikel II sind die gleichen Bestimmungen als Verpflichtungen der kernwaffenlosen Staaten ausgedrückt. Der Text dieser Artikel läßt insbesondere offen, wie die Worte „mittelbare Verfügungsgewalt“ (indirect control) sowie „ermutigen oder verleiten“ (encourage or induce) auszulegen sind. Auf alle Fälle schließt das Verbot „mittelbarer Verfügungsgewalt“ – und das war das erste Zugeständnis der USA gegenüber der Sowjetunion – eine multilaterale Atomstreitmacht der NATO-Staaten, wie auch der Staaten der Europäischen Gemeinschaft aus. Letzteres bedeutet, daß auf dem Wege zu einer politischen Föderation der westeuropäischen Staaten eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft als Zwischenstufe nicht mehr möglich wäre, da sie der Bundesrepublik mittelbare Verfügungsgewalt über die französischen Atomwaffen verschaffen würde. Der amerikanische Außenminister Dean Rusk erklärte im Sommer 1968 im NATO-Rat ausdrücklich, daß ein europäischer Bundesstaat nur dann die Verfügung über Kernwaffen erhalten dürfe, wenn er für die Kontrolle ausnahmslos aller Sicherheitsfragen zuständig sei; das bedeutet, daß ein hoher Grad institutioneller Integration erreicht sein müßte. Die USA waren nicht bereit – und dies war ein zweites Zugeständnis an die Sowjetunion –, der Forderung der europäischen Staaten zu entsprechen, für präzisere Formulierungen im Vertragstext zu sorgen oder wenigstens eine verbindliche eindeutige Interpretation des jetzigen Textes zu geben. Sie lehnten das mit dem Hinweis ab, Mehrdeutigkeit sei in diesem Fall eine Tugend. Vgl. zum Ganzen die im Dezember 1969 vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung veröffentlichte Schrift „Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Dokumentation zur deutschen Haltung und über den deutschen Beitrag.“ Aus eigener Erfahrung und Sicht schreibt über den Atomsperrvertrag *Grewe: Rückblenden*, S. 689 ff. Neueste Darstellung und Literatur bei *Haftendorn: Sicherheit*, S. 632 ff.

⁴⁴⁹ Siehe Kapitel 28.

⁴⁵⁰ Siehe Kapitel 28.

⁴⁵¹ Siehe Kapitel 31.

⁴⁵² „Das Viermächte-Abkommen . . .“, S. 160.

gig voran, während sie bis dahin hinhaltend geführt worden waren⁴⁵³. Zusätzlich gefördert wurden sie dann, als am 3./4. Dezember 1970 der NATO-Ministerrat die Teilnahme an einer multilateralen Vorbereitung der KSZE in Aussicht stellte, als Voraussetzung dafür aber u. a. eine befriedigende Berlin-Regelung nannte⁴⁵⁴. Am 28. Mai 1971 hatten die vier Botschafter einen ersten gemeinsamen Text für das Berlin-Abkommen fertig, der allerdings noch „mit vielen Klammern und Fußnoten“ versehen war⁴⁵⁵. Aber am 3. September konnte das Dokument unterschrieben werden. In Kraft treten sollten die Vereinbarungen jedoch erst, wenn sich die Bundesrepublik und die DDR über eine Reihe ergänzender Abmachungen geeinigt hätten. Sie sollten den Post- und Fernmeldeverkehr, den Transitverkehr nach Berlin, den Reise- und Besuchsverkehr sowie den Austausch von Enklaven am Stadtrand Berlins regeln. Hinzu kam, daß die Bundesrepublik das Inkraftsetzen des Moskauer Vertrags vom Inkrafttreten des Berlin-Abkommens, und die Sowjetunion das Inkrafttreten dieses Abkommens von dem des Moskauer Vertrages abhängig machten. Deshalb wurden schließlich am gleichen Tage, nämlich am 3. Juni 1972 die Ratifikationsurkunden des Vertrags ausgetauscht und das Schlußprotokoll des Abkommens unterschrieben⁴⁵⁶. Am 22. November des gleichen Jahres begannen die multilateralen KSZE-Vorbereitungen⁴⁵⁷; am 21. Dezember wurde der Grundlagenvertrag unterzeichnet⁴⁵⁸; am 31. Januar 1973 begannen die MBFR-„Explorationen“⁴⁵⁹. So wurde das Ziel des seit Frühjahr 1969 angebahnten umfassenden Ausgleichs erreicht, indem jede Seite den jeweils nächsten Schritt, den sie tun mußte, erst unternahm, als sie annehmen konnte, daß die andere Seite ihren nächsten Schritt ebenfalls vollziehen werde⁴⁶⁰.

⁴⁵³ Ebenda, S. 162.

⁴⁵⁴ Siehe Kapitel 27.

⁴⁵⁵ „Das Viermächte-Abkommen . . .“, S. 163. Vgl. *Brandt: Begegnungen*, S. 509 ff. (513).

⁴⁵⁶ *Meißner: Moskau – Bonn* Bd. 2, S. 1535 ff.

⁴⁵⁷ EA 13/1973, S. D 343 ff.

⁴⁵⁸ Verträge, Abkommen und Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Februar 1973, S. 17 ff.

⁴⁵⁹ EA 18/1973, S. D 511 ff.

⁴⁶⁰ Begleitet war diese Politik von den Verhandlungen über SALT (Strategic Arms Limitation Talks), die von den USA und der Sowjetunion am 17. November 1969 aufgenommen worden waren und zur Unterzeichnung des ersten SALT-Vertrags am 28. Mai 1972 führten. Das war eine Woche vor dem Inkrafttreten des Moskauer Vertrags und des Berlin-Abkommens. Über die Verschränkung der Interessen und Verhandlungen bemerkt *Henry Kissinger* in seinen Erinnerungen (*Memoiren 1968–1973*, München 1979, S. 449): „Die Sowjets wünschten eine europäische Sicherheitskonferenz, konnten sie aber nur durchsetzen, wenn sie Fortschritte in der Berlin-Frage zuließen, wo wir als Besatzungsmacht das Vetorecht hatten. Brandts Ostpolitik neigte zur Bestätigung des Status quo in Europa ohne Rücksicht auf das, was wir unternahmen, aber Brandt würde nicht in der Lage sein, die Ratifizierung seiner Vereinbarungen mit der Sowjetunion oder mit der DDR in seinem Parlament zu erreichen, wenn nicht auch ein Vertrag geschlossen wurde, der eine Verbesserung des Zugangs zu Berlin zur Folge hatte.“ *Brandt schreibt (Begegnungen, S. 510)*: „Es ergaben sich Interdependenzen, durch die das Geschäft nicht erleichtert wurde. Da war unser Verhältnis zu den Westmächten, das von Belastungen freigehalten und für einen konstruktiven Einfluß auf die Berlin-Verhandlungen genutzt werden mußte . . . Vor allem bestand ein Zusammenhang mit dem Mos-

30. Das Berlin-Abkommen

In der Präambel des Berlin-Abkommens vom 3. September 1971⁴⁶¹ stellen die vier Regierungen fest, daß sie auf der Grundlage ihrer Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten handeln. Sodann sichern sie einander in einem ersten Abschnitt zu, daß sie „in dem betreffenden Gebiet“ „Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beilegen“, „ihre individuellen und gemeinsamen Rechte und Verantwortlichkeiten, die unverändert bleiben, gegenseitig achten“ würden, und daß schließlich „die Lage, die sich in diesem Gebiet entwickelt hat und wie sie in diesem Abkommen . . . definiert ist, nicht einseitig verändert wird“. Berlin wird hier kurioserweise nicht beim Namen genannt, sondern erscheint lediglich als „das betreffende Gebiet“. Dieser Formelkompromiß ermöglicht es den Westmächten, das Abkommen als auf die ganze Stadt, und der Sowjetunion, es als nur auf West-Berlin bezogen zu betrachten. Erreicht hatten die Westmächte mit den zitierten Sätzen ihr Hauptziel, daß die Sowjetunion ihnen ihre Rechte aus der *occupatio bellica* bestätigte und garantierte. Als weiteren Erfolg verbuchen konnten sie auch, daß sich die Sowjetunion zu ihrer Mitzuständigkeit für Berlin bekannte und sich verpflichtete, nicht einseitig aus dieser Zuständigkeit auszuscheiden, etwa durch einen Sonderfriedensvertrag mit der DDR, womit sie 1958 und in den folgenden Jahren gedroht hatte.

Im zweiten Abschnitt des Abkommens, der sich nur auf West-Berlin bezieht, sichert die Sowjetunion zu, daß der Transitverkehr⁴⁶² durch die DDR ohne Behinderung sein wird, und daß Personen mit ständigem Wohnsitz in den Westsektoren in „Gebiete, die an diese Sektoren grenzen sowie in diejenigen Gebiete der DDR, die nicht an diese Sektoren grenzen“ reisen können „unter Bedingungen, die denen vergleichbar sind, die für andere in diese Gebiete einreisenden Personen gelten“. Die Westmächte sichern zu, „daß die Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden, wobei sie berücksichtigen, daß diese Sektoren so wie bisher kein konstitutiver Teil der Bundesrepublik Deutschland sind und auch weiterhin nicht von ihr regiert werden“. Der zweite Teil

kauer Vertrag vom August 1970. Einerseits ist evident, daß der Abschluß dieses Vertrages die Verhandlungen der Vier Mächte wesentlich gefördert hat. Andererseits hatte die Bundesregierung im Juni festgestellt, ohne Sicherung Berlins – durch das Viermächte-Abkommen – würde der Vertrag mit der Sowjetunion nicht in Kraft gesetzt werden können.“

⁴⁶¹ *Matthey* a. a. O., S. 225 ff. – „Das Viermächte-Abkommen . . .“. – Honoré M. *Catudal*: *The Diplomacy of the Quadripartite Agreement on Berlin. A new Era in East-West Politics*, Berlin 1978. Vgl. *Meißner*: *Moskau – Bonn* Bd. 2, S. 1343 ff. *Schiedermair*: a. a. O. Dort auch weitere Literatur. Ferner: *Ottfried Hennig*: *Die Bundespräsenz in West-Berlin. Entwicklung und Rechtscharakter*, Köln 1976.

⁴⁶² Der Begriff „Transitverkehr“ war früher von der Bundesregierung ausdrücklich vermieden worden, weil zu seiner völkerrechtlich bestimmten Bedeutung gehört, daß es sich um die Durchquerung des Gebietes eines fremden Staates handelt. Mithin schloß die Verwendung des Begriffs „Transit“ für den Verkehr zwischen dem Bundesgebiet und Berlin die Vorstellung ein, daß die DDR ein fremder Staat im Sinne des Völkerrechts sei.

des Satzes, also das, was sie „berücksichtigen“, enthält die entscheidende Gegenleistung der Westmächte – jedenfalls soweit sie innerhalb dieses Abkommens erbracht wurden. In den vier Anlagen des Abkommens erhielt die Sowjetunion ein Generalkonsulat in West-Berlin zugestanden, während die drei Westmächte die Wahrnehmung ihrer Rechte „hinsichtlich der Vertretung der Interessen der Westsektoren im Ausland“ an die Bundesrepublik delegierten, soweit sie nicht Angelegenheiten der Sicherheit und des Status der Westsektoren betreffen.

Das entscheidend Neue, was das Berlin-Abkommen brachte, bestand nicht darin, daß es die einzelnen Elemente der komplizierten Rechtslage der Stadt verändert, gewisse Elemente entfernt oder andere hinzugefügt hätte, sondern es lag in einer neuen Gewichtung und Zuordnung der bisherigen, nach wie vor auch beibehaltenen Elemente. Folgendes Beispiel ist dafür bezeichnend: Die Westmächte sind keineswegs erst durch die eben zitierten Zusagen gehindert, die Suspendierung der staatsrechtlichen Zugehörigkeit des Landes Berlin zum Bund einseitig zu beenden. Vielmehr hätten sie damit schon immer die mit der Sowjetunion gemeinsam innegehabten Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten ebenso verletzt, wie es die Sowjetunion 1958/60 mit einem separaten Friedensvertrag mit der DDR getan hätte⁴⁶³. Neu war aber, daß *vor* dem Abschluß des Abkommens die Zugehörigkeit Berlins zum Bund zwischen den Westmächten und der Bundesrepublik als Ausnahmezustand galt, den man im Interesse der Stadt aufrechterhalten mußte, jedoch nur noch formell beibehielt und nach den politischen Richtlinien des Artikels 7 II Deutschlandvertrag handhabte. Das bedeutete, daß das Verhältnis Berlin – Bund praktisch im Sinne seiner staatsrechtlichen Seite ausgestaltet werden konnte⁴⁶⁴. *Nach* Abschluß des Berlin-Abkommens dagegen war die Suspendierung der Zugehörigkeit Berlins zum Bund ausdrücklich als Grundzustand besiegelt, und die im Abkommen zugestandene „Entwicklung der Bindungen zwischen den Westsektoren und der Bundesrepublik Deutschland“ muß sich seitdem maßgeblich an der völkerrechtlichen Stellung Berlins orientieren. Zwar hat die Sowjetunion nicht das Recht erworben, über die Gestaltung des Verhältnisses Westberlin – Bund direkt mitzubestimmen⁴⁶⁵, aber sie ist jetzt in der Lage, darauf erheblichen Einfluß zu nehmen, weil sie berechtigt wurde, gegen jeden Akt zu prote-

⁴⁶³ So auch *Schiedermaier* a. a. O., S. 167 f.

⁴⁶⁴ In den Erläuterungen der Bundesregierung zum Viermächte-Abkommen (Bulletin der Bundesregierung, Sonderausgabe vom 3. September 1971, S. 1380) heißt es, auf der Grundlage der zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik entwickelten Praxis hätten sich so enge Bindungen zwischen Berlin und dem Bund ergeben, „daß dadurch die Kontroverse, ob Berlin de jure ein Land der Bundesrepublik Deutschland sei oder nicht, an Bedeutung verlor“.

⁴⁶⁵ *Schiedermaier* a. a. O., S. 175 f.: „Für die Beurteilung der Rechtslage Berlins ergibt sich aus alledem, daß Verfügungen über die Bindungen West-Berlins an die Bundesrepublik, solange sie nicht zu einer vollen Integration West-Berlins als Land in den Staatsverband der Bundesrepublik führen, auch nach dem Inkrafttreten des Viermächte-Abkommens eine Angelegenheit jener Dreimächte-Verwaltung bleiben, die den Westmächten als den Inhabern der obersten Gewalt in West-Berlin ausschließlich zusteht.“ *Schiedermaier* fügt hinzu: „Die politische Praxis scheint dieses Ergebnis allerdings nicht zu bestätigen“, denn die Sowjetunion versuche sich in der Frage der Bindungen West-Berlins an die Bundesrepublik Mitspracherechte anzumaßen.

stieren, von dem sie behauptete, er bedeute eine einseitige Veränderung der im Abkommen definierten Lage.

Der Status Berlins ist in zwei voneinander unabhängigen Rechtssystemen bestimmt, dem staatsrechtlichen, in dem die Stadt ein Land der Bundesrepublik, und dem völkerrechtlichen, in dem sie nach wie vor besetztes Gebiet ist. Indem man das Verhältnis der beiden Rechtssysteme zueinander veränderte, nämlich die Gewichtung vom staatsrechtlichen auf das völkerrechtliche verlagerte, wurde eine grundlegende *politische* Umwandlung des Status der Stadt bewirkt – ohne die bisherigen *Rechtsbestimmungen* im einzelnen erheblich zu verändern⁴⁶⁶. Den Nachteil davon haben Berlin und die Bundesrepublik. Sie und ihre drei Verbündeten hatten sich gut mit den aus der doppelten Rechtsstellung Berlins folgenden Widersprüchen eingerichtet, ja, diese im Sinne von Artikel 7 II Deutschlandvertrag genutzt. Jetzt dagegen besitzt die Sowjetunion erheblichen politischen Einfluß auf den Bereich, der bisher unbestritten interne Angelegenheit der Bundesrepublik und der Drei Mächte gewesen war. Sie hat selbstverständlich kein Interesse daran, die Widersprüche hinzunehmen oder gar im Sinne des Artikels 7 II zu nutzen, sondern sie kann die Ungereimtheiten, wo immer es ihr nützlich erscheint, aufgreifen und mit schwer widerlegbaren Argumenten darauf drängen, daß sie im Sinne des nunmehr zum Grundzustand erklärten völkerrechtlichen Status der Stadt beseitigt werden. Das gilt umso mehr, als die Sowjetunion die völkerrechtlichen und die staatsrechtlichen Elemente der Stellung Berlins nicht als gleichermaßen legitim anerkennt, sondern sich sogar auf den Standpunkt stellt, daß alle staatsrechtlich begründeten Ansprüche „illegal“ seien⁴⁶⁷.

Daß sich durch das Abkommen der politische Status West-Berlins bzw. dessen politisches Verhältnis zum Bund erheblich verändert hat, obgleich die Rechtslage ohne Zweifel unverändert blieb, läßt sich auch an der außenpolitischen Vertretung der „Interessen der Westsektoren“ durch die Bundesrepublik demonstrieren. Wie nach Abschluß des Abkommens, so hatte auch vorher die Zuständigkeit für die außenpolitische Vertretung bei den drei Besatzungsmächten gelegen, die die Ausübung ihrer diesbezüglichen Rechte, „soweit nicht Angelegenheiten des Status und der Sicherheit berührt werden“, an die Bundesrepublik delegierten – und auch jetzt delegieren. Früher war aber diese Delegation lediglich formell gewesen, und die Wahrnehmung der Rechte durch den Bund galt als notwendige Folge der Tatsache, daß Berlin ein Land der Bundesrepublik Deutschland ist. Jetzt dagegen ist die Delegation ein keineswegs notwendiges Zugeständnis, das gemacht wird unter der betonten Voraussetzung, daß Berlin kein Land der Bundesrepublik Deutschland ist. Es wird jetzt von der Bundesrepublik so vertreten, als stünde es zu dieser – wie Egon

⁴⁶⁶ Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, daß am 5. Juli 1961 ein Botschaftsrat der sowjetischen Botschaft in Washington einen der Berater Kennedys aufsuchte und nach einer langen Diskussion über Berlin sagte: „Die eigentliche Schwierigkeit ist, daß Sie nicht glauben, daß wir aufrichtig sind, wenn wir sagen, wir wünschen ehrlich, die Dinge in West-Berlin im neuen Zusammenhang so zu lassen, wie sie sind.“ (*Catudal*: Mauer-Krise, S. 170).

⁴⁶⁷ Zahlreiche Belege dafür bei *Hennig* a. a. O., S. 149 ff. Hennig weist (S. 149) darauf hin, daß bis 1959 die Sowjetunion die Bundespräsenz in West-Berlin nicht beanstandet hat.

Bahr einmal bemerkt haben soll – in einem Verhältnis wie das Fürstentum Liechtenstein zur Schweiz⁴⁶⁸.

Die Anerkennung politischer Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik hatte die Sowjetunion schon im Vorfeld der Verhandlungen über das Viermächte-Abkommen verweigert; sie schlug stattdessen in den Verhandlungen selbst vor, daß West-Berlin Beziehungen zu ausländischen Staaten pflegen solle, darunter auch zur Bundesrepublik Deutschland⁴⁶⁹. Ein gewisses taktisches Entgegenkommen von deutscher Seite bestand darin, zwar mit Nachdruck zu fordern, daß die Bindungen zwischen Berlin und Bund erhalten blieben, jedoch im einzelnen nur die wirtschaftlichen, finanziellen, rechtlichen und andere Bindungen zu nennen, die politischen dagegen unerwähnt zu lassen. Der damalige Regierende Bürgermeister von Berlin, Klaus Schütz, sprach nicht mehr von der „Zugehörigkeit“ sondern von der „Zuordnung“ West-Berlins zur Bundesrepublik⁴⁷⁰. Als dann das Berlin-Abkommen fertig vorlag und die Regierungen der Bundesrepublik und der DDR sich auf eine gemeinsame deutsche Übersetzung einigen sollten, gelang das nach großen Schwierigkeiten in allen Punkten, außer dem, daß die DDR darauf bestand, anstelle von „Bindungen“ das Wort „Verbindungen“ zu schreiben⁴⁷¹. Daß sie damit die politische Zugehörigkeit Berlins zum Bund verneinte und zwischen beiden nur Beziehungen garantiert wissen wollte, wie sie es zwischen allen Staaten gibt; und daß die Sowjetunion diese Auslegung billigte, findet man im „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand“ zwischen der DDR und der Sowjetunion vom 7. Oktober 1975 bestätigt⁴⁷². Dort ist das russische Wort „svjas“, das im Berlin-Abkommen dem englischen Wort „ties“ und dem deutschen Wort „Bindungen“ entspricht, im deutschen Vertragstext mit „Verbindungen“ wiedergegeben. Es heißt da in Artikel 7: „In Übereinstimmung mit dem vierseitigen Abkommen vom 3. September 1971 werden die hohen vertragschließenden Seiten ihre ‚svjas‘ (in der Übersetzung der DDR

⁴⁶⁸ Bahrs Bemerkungen finden sich in den Auszügen aus Protokollen der Verhandlungen über den Moskauer Vertrag, die durch Indiskretion bekannt wurden. Abgedruckt sind sie zusammen mit je einer Erklärung des Kabinetts und des Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion dazu bei *Meißner*: *Moskau – Bonn* Bd. 2, S. 1473 ff. (1475). Nach diesen „Protokollnotizen“ sagte Bahr am 30. I. 1970 zu Gromyko: „Berlin gehört nach übergeordnetem Recht nicht zur Bundesrepublik . . . Auch Liechtenstein ist nicht Teil der Schweiz.“

Wenn Berlin in einen Vertrag der Bundesrepublik mit einem Ostblockstaat einbezogen wird, so geschieht es mit der Formel: „Entsprechend dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971 wird dieses Abkommen bzw. dieser Vertrag in Übereinstimmung mit den festgelegten Verfahren auf Berlin (West) ausgedehnt.“ (*Schiedermair* a. a. O., S. 147 f.).

⁴⁶⁹ FAZ vom 5. Oktober 1970: „Dagegen besteht der sowjetische Widerstand gegen die Anerkennung der politischen Bindungen fort.“

⁴⁷⁰ FAZ vom 1. August 1969 (Bericht von Dettmar Cramer aus Bonn).

⁴⁷¹ *Brandt*: *Begegnungen*, S. 514: „Wir bestanden auf dem Versuch einer gemeinsamen deutschen Übersetzung . . . In einem wichtigen Punkt erreichten wir keine Einigung: Die DDR blieb bei ihrer Formulierung von ‚Verbindungen‘, wo es in unserer Übersetzung ‚Bindungen‘ hieß.“ Vgl. auch FAZ vom 6. September 1971, S. 5.

⁴⁷² Hans-Heinrich *Mahnke* (Hrsg.): *Beistands- und Kooperationsverträge der DDR*, Köln 1982, S. 123 ff. (125).

„Verbindungen“) zu West-Berlin ausgehend davon unterhalten und entwickeln, daß es kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland ist und auch weiterhin nicht von ihr regiert wird.“ Damit war ein besonderes politisches Verhältnis West-Berlins zum Bund, wie wir es in dem Begriff „Bindungen“ als garantiert betrachten, lakonisch geleugnet⁴⁷³. Die Bundesregierung verwahrte sich dagegen in einer Erklärung vom 1. Juli 1976⁴⁷⁴: „Der durch Artikel 7 des Freundschaftsvertrages zwischen der Sowjetunion und der DDR vom 7. Oktober 1975 erweckte Eindruck, als ob das Viermächte-Abkommen außer den dort bestätigten Bindungen zwischen Berlin (West) und der Bundesrepublik Deutschland auch Verbindungen der Stadt zu anderen Staaten in ähnlicher Weise vorgesehen hätte, ist unzutreffend.“

Ihre eigene Auffassung über die Bindung zwischen Berlin und dem Bund hatte die Bundesregierung in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage am 19. September 1974 formuliert⁴⁷⁵. Danach sind diese Bindungen zu verstehen „im Sinne des wesentlichen und für die Lebensfähigkeit [Berlins] entscheidenden Bestandteils des Verhältnisses zur Bundesrepublik Deutschland, wie es sich mit Billigung der Drei Mächte als Inhaber der obersten Gewalt in Berlin (West) seit vielen Jahren entwickelt hat“. Damit wird der im Viermächte-Abkommen verwendete englische Begriff „ties“ nach Maßgabe des überkommenen Zustandes bestimmt, in dem als wesentlich gilt, daß Berlin ein Bundesland ist, wenn dies auch in Anbetracht der internationalen Lage suspendiert bleiben muß; jedoch nur formell suspendiert sein soll, damit im Interesse der Lebensfähigkeit der Stadt deren Verhältnis zum Bund praktisch wie das eines Bundes-

⁴⁷³ Die Frage, welche Bedeutung der Unterschied der Worte „Bindungen“ und „Verbindungen“ für die völkerrechtliche Auslegung des Berlin-Abkommens habe, wird ausführlich erörtert bei *Schiedermair* a. a. O., S. 160 ff. und *Hennig* a. a. O., S. 220 ff. Es mag sein, daß sich nach den Auslegungsregeln des Völkerrechts eindeutig entscheiden läßt, daß das im russischen Text verwendete Wort „svjas“ im Sinne von „Bindungen“ zu verstehen ist. Wenn nämlich das englische „ties“ nur „Bindungen“ bedeutet, „svjas“ aber sowohl „Bindungen“ als auch „Verbindungen“ heißen kann, dann muß von diesen *zwei* Möglichkeiten diejenige als gültig betrachtet werden, die mit der nur *einen* Bedeutung von „ties“ übereinstimmt. Richtig ist sicher auch die Feststellung, daß die Worte „Bindungen“ und „Verbindungen“ an sich keinen schwerwiegenden Bedeutungsunterschied aufweisen. Dem Argument, es sei daher nicht so schlimm, wenn die DDR anders als die Bundesrepublik übersetzt, ist jedoch entgegenzuhalten, daß die DDR auf dem Wort „Verbindungen“ bestanden hat, um eine grundlegende Abweichung von der Auffassung der Bundesrepublik zum Ausdruck zu bringen. Und was die an sich mögliche eindeutige Auslegung betrifft, so könnte sie praktische Bedeutung nur gewinnen, wenn das Berlin-Abkommen zum Gegenstand eines internationalen Gerichtsverfahrens gemacht würde. Für die politische Auseinandersetzung um Berlin dagegen bleibt die Frage des Verhältnisses Berlins zum Bund zwischen West und Ost genauso offen wie die Frage, ob unter dem „betreffenden Gebiet“, auf das sich das Abkommen bezieht, ganz Berlin oder nur West-Berlin zu verstehen sei.

⁴⁷⁴ Texte zur Deutschlandpolitik II/4, 268 ff. Mit dieser Erklärung antwortete die Bundesregierung auf eine ganze Reihe von Vorwürfen und Unterstellungen, die die sowjetische Regierung in einer Erklärung vom 22. Mai 1976 veröffentlicht hatte (Texte zur Deutschlandpolitik, a. a. O., S. 214 ff.).

⁴⁷⁵ Antwort von Staatsminister Moersch auf eine Frage des Abgeordneten Abelein (Sitzungsbericht VII. Wahlperiode, 116. Sitzung vom 19. 9. 1974, S. 7813 B–D).

landes ausgestaltet werden kann. Diese – wie die Bundesregierung es selbst ausdrückt – „komplexen Beziehungen“ bestehen nach ihrer Auffassung und – wie sie versichert – auch nach Auffassung der Drei Mächte also fort mit Ausnahme – erstens – der im Viermächte-Abkommen im einzelnen niedergelegten Einschränkungen und zweitens unter Hinnahme der mit diesem Abkommen generell veränderten Gewichtung, die im Streitfall zwingt, sich nicht staatsrechtlich an der Zugehörigkeit Berlins zum Bund, sondern völkerrechtlich an der Suspendierung dieser Zugehörigkeit zu orientieren. Fragt man, was denn der „wesentliche Bestandteil“ des Verhältnisses Berlins zum Bund sei, so sind es die politischen Bindungen. Und an ihnen ist das Wesentliche, daß die Deutschen in der Bundesrepublik und in Berlin den gemeinsamen politischen Willen haben, Bürger *eines* Staates zu sein – auch solange dies institutionell bzw. völkerrechtlich nicht besiegelt werden kann.

Bevor in der zweiten Augustwoche 1971 die vier Botschafter in das entscheidende Stadium ihrer Verhandlungen eintraten, erläuterte der Berliner Justizsenator Korber, der früher als Senatsrat die Passierscheinverhandlungen mit der DDR geführt hatte, in der sozialdemokratischen „Berliner Stimme“ die Kernfrage, um die es bei den Berlin-Vereinbarungen ging⁴⁷⁶: Die Zukunft West-Berlins hänge langfristig in hohem Maße davon ab, wie statusprägende Fragen entschieden würden, auch wenn diese in praktische Regelungen gekleidet seien; demgegenüber träten verkehrstechnische Erleichterungen und Besuchsmöglichkeiten, so wichtig sie für den einzelnen auch seien, in ihrer politischen Bedeutung zurück. Jede einzelne praktische Regelung müsse deshalb auch unter dem Gesichtspunkt geprüft werden, ob und inwieweit in ihr statusverändernde Elemente im Sinne der sowjetischen Zielvorstellungen einfließen. Im rechtskräftig gewordenen Abkommen, das laut Präambel „zu praktischen Verbesserungen der Lage beitragen soll“, sind Korbers Forderungen nicht erfüllt. Im Rahmen eines umfassenden Interessenausgleichs hat die Sowjetunion in Berlin den drei Westmächten die lang erstrebte Garantie ihrer Rechte aus der *occupatio bellica* gegeben. Die Gegenleistung findet sich nur zum Teil im Berlin-Abkommen, in dem die Vorteile der Westmächte überwiegen; im wesentlichen dagegen bestand sie in deren Zustimmung zur völkerrechtsgültigen Anerkennung der Lage in dem bis zur Elbe sich erstreckenden Bereich der sowjetischen Vorherrschaft sowie zur KSZE. Die im Alltag der deutschen Bevölkerung nicht zu unterschätzenden Vorteile der Bundesrepublik bestehen in den eindeutigen Verbesserungen und Sicherungen des Transit- und Reiseverkehrs. Politisch gesehen ist das aber eher ein Trostpreis dafür, daß die Bundesrepublik die Absicherung der Stellung ihrer Verbündeten in Berlin mit der besiegelten völkerrechtlichen Absonderung der Stadt und mit Schritten in Richtung auf eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR bezahlen mußte. Der DDR-Ministerpräsident Honecker zeigte sich deshalb über das Abkommen tief befriedigt. Zum ersten Mal hätten sich die Westmächte in dem Abkommen über die DDR als einen souveränen Staat verbindlich geäußert, zum ersten Mal hätten sie in völkerrechtlich verbind-

⁴⁷⁶ „Berliner Stimme. Wochenzeitung für Politik, Wirtschaft und Kultur“ vom 7. August 1971, S. 1. Vgl. FAZ vom 7. August 1971.

licher Form unterschrieben, daß West-Berlin kein Bestandteil der Bundesrepublik sei. Dafür käme es der DDR beim Transitverkehr in plombierten Zügen und Autobussen „auf eine Plombe mehr oder weniger“ nicht an⁴⁷⁷.

31. Der Grundlagenvertrag

Die Bundesregierung hatte in ihrer bei Abschluß des Moskauer Vertrags abgegebenen verbindlichen politischen Absichtserklärung⁴⁷⁸ auch zugesagt, mit der Regierung der DDR ein Abkommen zu schließen, das die Beziehungen der beiden Staaten auf der Grundlage voller Gleichberechtigung und in wechselseitiger Achtung ihrer Selbständigkeit gestalte. Es war aus der Natur der Sache klar, daß ein solches Abkommen die Anerkennung der DDR einschließen würde. Bundeskanzler Brandt kam der übernommenen Verpflichtung nach, indem er mit einem Brief vom 22. Januar 1970 dem Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Willy Stoph, Verhandlungen über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen vorschlug⁴⁷⁹. Stoph ging darauf ein und nannte als Ort für das Treffen Ost-Berlin⁴⁸⁰. Die Zumutung, der Bundeskanzler dürfe auf der Reise dorthin Westberliner Gebiet nicht berühren, wies Brandt zurück. Man einigte sich schließlich darauf, zwei Treffen zu veranstalten, eins in Erfurt, ein anderes bald danach in Kassel. Die erste Zusammenkunft fand am 19. März 1970 statt⁴⁸¹; sie erschöpfte sich darin, daß jede Seite ausführlich ihren Standpunkt darlegte. Auf seiner Fahrt durch die DDR und dann vor allem in Erfurt selbst bereitete die Bevölkerung dem Kanzler der Bundesrepublik spektakuläre Ovationen⁴⁸². Dieses Erlebnis ließ den Politikern beider Seiten bewußt werden, daß nach wie vor schon vergleichsweise harmlose Gelegenheiten zur freien Willensbekundung für das SED-Regime nicht ohne Risiko waren und die innere Stabilität der DDR als entsprechend anfällig betrachtet werden mußte.

Beim Treffen in Kassel am 21. Mai 1970⁴⁸³ legte Brandt „20 Punkte zur Deutschlandpolitik“ vor, eine Zusammenstellung der Grundsätze und Ziele, die nach Auffassung und Beschluß der Bundesregierung teils in den in Aussicht genommenen Vertrag ge-

⁴⁷⁷ FAZ vom 6. September 1971, S. 5.

⁴⁷⁸ Siehe oben, S. 148 f.

⁴⁷⁹ Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969–1979. Bericht und Dokumentation. Herausgegeben vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Februar 1980, S. 121.

⁴⁸⁰ Schreiben Stophs vom 11. Februar 1970 („Zehn Jahre Deutschlandpolitik“ S. 121) *Brandt: Begegnungen* S. 489 f.

⁴⁸¹ „Zehn Jahre Deutschlandpolitik“, S. 123 ff. „Die Auswärtige Politik“ S. 742 ff.

⁴⁸² *Brandt: Begegnungen* S. 490 ff.

⁴⁸³ „Zehn Jahre Deutschlandpolitik“, S. 136 ff. „Die Auswärtige Politik“ S. 753 ff. Die „20 Punkte zur Deutschlandpolitik“ finden sich u. a. auch in: „Verträge, Abkommen und Vereinbarungen ...“ S. 401 ff.

hörten, teils der Orientierung der Vertragsverhandlungen dienen sollten. Demnach müsse der Vertrag von den Folgen des Zweiten Weltkrieges und von der Lage der Deutschen ausgehen, „die in zwei Staaten leben und sich dennoch als Angehörige *einer* Nation verstehen“. Beide Staaten seien in ihren Verfassungen auf die Einheit der Nation ausgerichtet, respektierten aber wechselseitig ihre Selbständigkeit in ihren inneren Angelegenheiten und auswärtigen Beziehungen. Wenn es unter Punkt 13 heißt, beide Staaten sollten darauf einwirken, Kollisionen zwischen ihren Gesetzgebungen zu vermeiden, so waren damit insbesondere einige in der Bundesrepublik geltende Bestimmungen gemeint, an denen die DDR Anstoß nahm, weil sie den Begriff „Inland“ auf Deutschland in den Grenzen von 1937 mithin auch auf das Gebiet der DDR bezogen. Besonderen Wert legte die Bundesregierung auf Punkt 14, der eine Förderung des Reiseverkehrs und Freizügigkeit zwischen den beiden Staaten forderte.

Mit den Vertragsverhandlungen wurden wieder der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Egon Bahr und der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR Michael Kohl beauftragt, die im Winter 1971/72 bereits die ergänzenden Abkommen zum Vier-Mächte-Abkommen über Berlin ausgehandelt hatten. Die offiziellen Verhandlungen über den Grundlagenvertrag dauerte vom 16. August bis zum 8. November 1972. Am 21. Dezember wurde das Dokument unterzeichnet⁴⁸⁴ – einen Monat nachdem in Helsinki die multilateralen Konsultationen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa begonnen hatten.

In der Präambel des Grundlagenvertrages heißt es, daß die „Hohen vertragschließenden Seiten“ über die darin enthaltenen Bestimmungen übereingekommen seien „ausgehend von den historischen Gegebenheiten und unbeschadet der unterschiedlichen Auffassungen . . . zu grundsätzlichen Fragen, darunter zur nationalen Frage“. Das bezieht sich in erster Linie auf die Lage, wie sie durch den Krieg und die Ereignisse der ersten Jahre danach entstanden war. Es erstreckt sich aber auch auf die jüngere deutsche Geschichte überhaupt, die von den beiden Staaten je verschieden gesehen und in entsprechend verschiedener Weise bei der offiziellen Darstellung ihrer Politik verwendet wird. Während die Bundesrepublik auf die geschichtliche Kontinuität des auf gemeinsamer Sprache und Kultur gründenden gesamtdeutschen Nationalstaates abhebt, behauptet die DDR, daß die bürgerliche deutsche Nation historisch überwunden und an ihre Stelle die sozialistische deutsche Nation getreten sei. Die Kernbestimmungen des Vertrages sind der Gewaltverzicht, die Unverletzlichkeit der Grenze zwischen Bundesrepublik und DDR „jetzt und in Zukunft“, die Beschränkung der Hoheitsgewalt jedes der beiden Staaten auf sein Staatsgebiet und die Versicherung, daß keiner der beiden Staaten im Namen des anderen handeln kann. Das schließt übrigens nicht den Anspruch der Bundesrepublik aus, im Namen Gesamtdeutschlands zu sprechen. Alle Bestimmungen waren so abgefaßt, daß die DDR tatsächlich als zweiter deutscher Staat anerkannt wurde, die Bundesrepublik jedoch die Form völkerrechtlicher Anerkennung vermied. Zu den in der Präambel erwähnten

⁴⁸⁴ „Zehn Jahre Deutschlandpolitik“, S. 10. Der Vertragstext mit allen dazugehörigen Dokumenten findet sich a. a. O., S. 205 ff.

„grundsätzlichen Fragen“, in denen die Positionen der Vertragschließenden so absolut gegensätzlich waren, daß von vornherein keine Aussicht auf Einigung bestand, gehörte die Staatsangehörigkeit. Da nach Auffassung der Bundesrepublik der Rechtstitel auf Wiedervereinigung darauf beruht, daß das Deutsche Reich rechtlich fortbesteht, muß sie auf einer gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit beharren, die auch die in der DDR lebenden Deutschen besitzen, und sie durfte konsequenterweise eine eigene Staatsangehörigkeit der DDR nicht anerkennen. Für diese war das alles begreiflicherweise unannehmbar. Der unvermeidliche Konflikt wurde jedoch nicht ausgetragen, sondern mit Hilfe zweier „Erklärungen zu Protokoll“ auf später verschoben. Die Bundesrepublik stellte „zu Protokoll“ fest, daß Staatsangehörigkeitsfragen durch den Vertrag nicht geregelt worden seien; die DDR gab dagegen die Erwartung zu Protokoll, daß der Vertrag eine Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen erleichtern werde⁴⁸⁵.

Mit der üblich gewordenen abgekürzten Bezeichnung „Grundvertrag“ verbindet sich leicht die Vorstellung, dies sei das urkundliche Fundament für die politische Existenz der *Nation* sowie die Grundorientierung für ihren Weg in dieser Zeit. Tatsächlich jedoch hat der Vertrag nur das zum Gegenstand, was seine amtliche Bezeichnung besagt: die Grundlagen der Beziehungen zwischen den beiden *Staaten*, in denen die *Nation* jetzt getrennt lebt⁴⁸⁶. Wesentliches über die *Nation* selbst und als Ganzes konnte gerade nicht vereinbart werden, weil die Auffassungen der Vertragschließenden darüber einander widersprechen oder – wie es abgemildert in der Präambel heißt – „unterschiedlich“ sind. Daß die *Nation* darin nicht als politisches Subjekt auftrat, war die

⁴⁸⁵ In seinem Urteil vom 31. Juli 1973 über den Grundlagenvertrag (BVerfGE 36, S. 1 ff.) stellt das Bundesverfassungsgericht (S. 30 f.) fest: „Müßte der Vertrag dahin verstanden werden, daß die Bürger der Deutschen Demokratischen Republik im Geltungsbereich des Grundgesetzes nicht mehr als Deutsche im Sinne des Art. 16 und des Art. 116 Abs. 1 GG behandelt werden dürften, so stünde er eindeutig im Widerspruch zum Grundgesetz.“ Zur Diskussion über das Dilemma, in dem sich die Bundesrepublik in der Staatsangehörigkeitsfrage befindet, vgl. das von Gottfried Zieger herausgegebene Tägungsprotokoll „Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Symposium 2.–4. Oktober 1978“, Köln etc. 1979, S. 187 ff. Deutscher im Sinne des Grundgesetzes ist nach Art. 116 GG nicht nur, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, sondern auch wer als Flüchtling oder Vertriebener . . . in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat. Wer zu dieser zweiten Gruppe gehört, muß nach § 6 des 22. Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22. Februar 1955 auf Antrag eingebürgert werden. Der Sinn dieser Bestimmungen ist folgender: Die Flüchtlinge und Vertriebenen sollten einerseits die verfassungsmäßigen Rechte erhalten, andererseits waren sie in der Regel noch Staatsangehörige derjenigen Staaten, die sie verlassen mußten. Die Bundesrepublik hätte folglich die Souveränitätsrechte dieser Staaten beeinträchtigt, wenn sie den betreffenden Personenkreis von sich aus und kollektiv zu deutschen Staatsangehörigen gemacht hätte. Diese Bedenken bestanden dagegen nicht, wenn sie jedem einzelnen, der dies individuell beantragte, die Staatsbürgerschaft verlieh. Man fragt sich, ob nicht auch für die Deutschen in der DDR eine solche Lösung möglich wäre, die es erlaubt, gegenüber jedem einzelnen die Forderung des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen und trotzdem den Souveränitätsanspruch der DDR zu schonen.

⁴⁸⁶ „Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“.

Grundvoraussetzung dafür, daß ein Vertrag zustande kam. Vertragsparteien sind allein die beiden deutschen Staaten. Sie aber sind sich, wie sie ebenfalls in der Präambel versichern, einig in dem Wunsch, „zum Wohle der Menschen“ zusammenzuarbeiten und, wie es unter Punkt 11 des Zusatzprotokolls heißt, „im Interesse der beteiligten Menschen“ Regelungen zu treffen. Damit verweisen sie die Gesamtheit der Deutschen in die Rolle von Privatleuten, die von den Problemen, die die beiden Staaten miteinander haben, und von den ärgerlichen Folgen der Teilung möglichst verschont bleiben sollen.

Der Vorwurf der Opposition, die Bundesregierung sei der DDR bei den entscheidenden Bestimmungen und Formulierungen des Vertrags unnötig weit entgegengekommen, war an sich nicht berechtigt. Doch konnte er leicht erhoben und plausibel gemacht werden, weil die Regierung ein besseres Ergebnis erreicht zu haben behauptete, als sie wirklich erreicht hatte und als zu erreichen gewesen war. Sie beanspruchte nämlich für sich das Verdienst, das Verhältnis zur DDR normalisiert, durch Verweigerung der formellen völkerrechtlichen Anerkennung aber trotzdem Substanz und Grundsätze der bisherigen Deutschlandpolitik unbeschädigt erhalten zu haben. In Wirklichkeit hatte sie einschneidende Veränderungen, die schon lange fällig geworden waren, vollzogen und vollziehen müssen⁴⁸⁷. Die Vermeidung der formellen völkerrechtlichen Anerkennung erlaubte lediglich, die durch die Entwicklung der Gesamtlage zwischen West und Ost überholten alten Grundsätze weiter in Ehren zu halten. Daß sie politisch überholt waren, zeigte sich daran, daß jetzt gerade die Verweigerung der völkerrechtlichen Anerkennung das geschehen ließ, was zu verhindern der gute und eigentliche Sinn der Hallstein-Doktrin gewesen war: Indem man nämlich mit dem Grundlagenvertrag der DDR Gleichberechtigung als Staat zuerkannte, die nationale Gemeinschaft mit ihr aber aufrecht erhielt, billigte man dem SED-Regime innerhalb des Rahmens des als rechtlich fortbestehend gedachten Deutschen Reiches gleichen Rang sowie gleiche Zuständigkeit im Hinblick auf eine Wiedervereinigung zu. Hätte die Bundesregierung sich damals zu einer formellen völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durchgerungen, so hätte der Abschluß des Grundlagenvertrags eine befreiende Wirkung haben können, vergleichbar der von de Gaulle gewag-

⁴⁸⁷ Vgl. Ulrich Scheuner: Entwicklungslinien der deutschen Frage, in: EA 13/1969, S. 453 ff. Dort heißt es (S. 453 f.): „Die Überwindung der deutschen Trennung besitzt nach 25 Jahren nicht mehr die gleiche natürliche Evidenz wie am Anfang. Sie kann jedenfalls nicht mehr allein aus dem Rückblick auf die erfolgte Zerspaltung der Einheit und aus dem historischen Anspruch ihre Forderung begründen. Vielmehr muß sie sich nun einfügen in ein Bild der Zukunft, das über nationale Ziele hinaus die Ordnung der europäischen Völker als ein Ganzes in den Gesichtskreis einbezieht . . . Wer sich daher heute mit der deutschen Frage befaßt, muß bereit sein . . . die Tatsachen ins Auge zu fassen, daß Ziele und Methoden erneut und bis in ihren Ansatz hinein zu überdenken sind. . . . Gewisse Formen der Behandlung der deutschen Probleme sind nun überholt. Die Zeit ist längst abgelaufen, in der man glaubte, die Trennung noch durch an der Vergangenheit orientierte rechtliche Konstruktionen aufhalten oder verbergen zu können, etwa mit der Vorstellung eines fortbestehenden gemeinsamen überwölbenden Rechtsbandes beider Teile oder mit der Idee eines Ruhens der Einheit.“

ten, weil unvermeidlichen Anerkennung der Unabhängigkeit Algeriens⁴⁸⁸. Damit wäre keineswegs die Möglichkeit verloren gegangen, Gesamtdeutschland zwar nicht mehr aus dem Rechtstitel des rechtlich als fortbestehend gedachten Deutschen Reiches wiederherzustellen, wohl aber es aus dem Recht der Volkssouveränität von Grund auf neu zu schaffen. Auch hätte die völkerrechtliche Anerkennung ebenso wenig eine positive politische und moralische Bewertung des SED-Regimes bedeutet, wie sie auch gegenüber jedem beliebigen anderen Staat nichts über die politische und moralische Qualität seiner Regierung besagt. Ganz im Gegenteil: nachdem es nicht zu verhindern gewesen war, daß auf gemeinsamem deutschen Boden ein unfreier Staat sich auf Dauer einrichtete, wäre die strikte Trennung von ihm politisch und moralisch geboten gewesen. Weil der Mut zu diesem Schritt fehlte, blieb der Grundlagenvertrag ein Sich-Schicken ins nicht mehr Vermeidliche. Er ist der endgültige Verzicht auf eine Wiedervereinigung nach den alten Grundsätzen, gekleidet in die Form eines befristeten *modus vivendi* unter dem Vorbehalt einer umfassenden abschließenden Friedensregelung. Sie ernstlich zu erwarten ist jedoch nicht weniger unrealistisch als die Meinung, daß das Deutsche Reich nach wie vor existiere. Indem man im Grundlagenvertrag das hohe Gut der staatlichen Einheit der Nation einigen formellen Vorbehalten und ausgeklügelten Formulierungen anvertraute, machte man ungewollt sinnfällig, wie sehr weit es unter den gegebenen Verhältnissen von einer Verwirklichung entfernt ist.

32. Die Vertragswerke und die Rechtsansprüche Deutschlands

Die „Ostverträge“ und das Berlin-Abkommen konnten nur zustande kommen, weil diejenigen Rechtspositionen und -ansprüche, welche die Bundesrepublik und die Westmächte trotz sowjetischem Drängen keinesfalls aufzugeben bereit waren, entwe-

⁴⁸⁸ Karl Theodor Freiherr zu *Guttenberg* (Fußnoten, Stuttgart 1971, S. 133 f.) berichtet über ein Gespräch Kiesingers mit de Gaulle, in dem dieser den Bundeskanzler drängte, die Oder-Neiße-Linie anzuerkennen. Als Kiesinger daran erinnerte, daß es der ganzen nationalen Autorität de Gaulles, des Siegers von 1945, bedurft habe, um Algerien von Frankreich zu lösen, antwortete de Gaulle, auch er habe seinen Schritt erst zu tun vermocht, „als ihn die Nation bereits bei sich beschlossen hatte“. Dieter *Oberndörfer* bemerkt dazu: „In der Analogie zur Algerienpolitik de Gaulles, die erst durch die breite Zustimmung des französischen Volkes möglich geworden war, glaubte aber Kiesinger, daß die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie einen erst noch herzustellenden nationalen Konsens zur Voraussetzung haben müsse – eine Annahme, in der er sich vermutlich geirrt hat. Die spätere Anerkennung der Oder-Neiße-Linie durch Willy Brandt wurde von einem schon vorhandenen Konsens getragen“ (*Oberndörfer* a. a. O., S. 349). Zu de Gaulles Algerienpolitik siehe *Thakmar v. Münchhausen*: *Kolonialisierung und Demokratie. Die französische Algerienpolitik 1945–1962*, München 1977. Münchhausen schreibt (S. 415): „Am 3. Juli 1962 erkannte der französische Staatspräsident Charles de Gaulle, der das Unvermeidliche und Sinnvolle herbeizuführen geholfen hatte, die Unabhängigkeit Algeriens an.“

der durch ausdrückliche gemeinsame Bestätigung, sich nicht einigen zu können, ausgeklammert oder in Formelkompromissen (z. B. „das betreffende Gebiet“) verkapselt wurden – genau wie seinerzeit bei den Passierscheinabkommen. Eine Reihe anderer, in den Verträgen nicht einzeln genannter Rechtsansprüche waren durch Wendungen wie „ausgehend von der Lage, wie sie sich tatsächlich entwickelt hat“ von vornherein aus der zur Verhandlung stehenden Masse ausgeschieden und damit praktisch erledigt. Dies ging durchwegs zu Lasten Deutschlands und bedeutete außer in Berlin, wo auch die Westmächte davon profitierten, Gewinn für die Sowjetunion. Denn die „gegebene Lage“ bestand in den von ihr geschaffenen Machtverhältnissen, gegen die davon verletzte ältere Rechte nicht mehr geltend gemacht werden sollten. Soweit die deutschen Rechtsansprüche nicht in der „gegebenen Lage“ untergegangen sondern lediglich ausgeklammert oder verkapselt waren, blieb formell die Möglichkeit, sie zu gegebener Zeit wieder anzumelden. Würde es aber je zu Verhandlungen über einen Friedensvertrag mit Gesamtdeutschland kommen, so würde sich zeigen, daß die offengehaltenen Rechtsansprüche keineswegs so gesichert sind, wie man es sich bis dahin einbilden kann. Denn dann würde die deutsche Frage in ihrem ganzen Umfang noch einmal aufgerollt, und das könnte nicht geschehen, ohne daß die Tatsachen wieder Gewicht erhalten, erstens daß Deutschland den Krieg verloren hat, und zweitens daß die Vorbehaltsrechte der Vier Mächte letztlich auf deren Rechte aus der *occupatio bellica* zurückgehen. Diesen Vorbehaltsrechten würde man samt ihrem Ursprung gerade dadurch neue Kraft verleihen, daß man sich auf das Fortbestehen des Deutschen Reiches beriefe. Denn wenn das Reich heute noch auf irgendwie greifbare Weise fortbesteht, dann in diesen auf „Deutschland als Ganzem“ bezogenen Rechten, in denen es gleichsam „verpuppt“ ist⁴⁸⁹.

Was die Rechte Deutschlands aus der Zeit vor dem 8. Mai 1945 betrifft, so stünden sie aufgrund der wieder Bedeutung gewinnenden bedingungslosen Kapitulation und deren Folgen im Prinzip zur Disposition. Die Rechte aber, die die Bundesrepublik und die DDR im Laufe der Jahrzehnte erworben haben, würden widerrufbar bzw. neu verfügbar, wenn die Wiedervereinigung durch Rückgriff auf das Deutsche Reich und dessen Rechte erfolgte. Denn eine Wiedervereinigung auf diesem Wege vornehmen, hieße, alle Entscheidungen, die zur Spaltung geführt hatten oder als Folge der Spaltung getroffen wurden, im Prinzip rückgängig zu machen. Und wenn man daranginge, bei der großen Abschlußregelung die befristeten Rechtsverzichte aufzuheben, die man insbesondere in den „Ostverträgen“ geleistet hatte, so wäre es nicht vermeidbar, daß auch die Rechtsgewinne, die Deutschland inzwischen gemacht hatte, wieder zur Verhandlung stünden⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ Martin Kriele (*Zeitschrift für Rechtspolitik* 4 (1971), S. 261) schreibt unter dem Zwischentitel „Deutschland – Substrat des Viermächtevorbehalts“: „Denn auf die Frage: was bedeutet im juristischen Sprachgebrauch heute ‚Deutschland‘? ist die wesentliche Antwort in einer kurzen Formel: Deutschland ist das Zuordnungssubjekt des Viermächtevorbehalts.“

⁴⁹⁰ Siehe hierzu: Wilfried Fiedler: Die Grenzen der „Deutschlandtheorien“ und die Bedeutung der Staatenpraxis. Zur rechtlichen „Offenheit“ der deutschen Frage, in: *Zeitschrift für Politik* 30 (1983), S. 366 ff.

33. Die Lage der Nation nach Abschluß der Verträge

In Bundeskanzler Brandts Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969⁴⁹¹ finden sich zwei Aussagen, die für seine Auffassung von der Lage der deutschen Nation bezeichnend sind. Erstens sollen die beiden deutschen Staaten zu einem „Miteinander“ gelangen, zu einem Verhältnis also, das wesentlich über das „geregelter Nebeneinander“ hinausgeht, zu dem sie sich später mit Abschluß des Grundlagenvertrags verpflichteten. Zweitens ist die Nation bei Brandt nicht „getrennt“ oder „gespalten“ oder „geteilt“ – wie man üblicherweise sagt –, sondern nach seinen Worten bildet sie eine Einheit, die gewahrt werden muß: „Aufgabe der praktischen Politik in den jetzt vor uns liegenden Jahren ist es, die Einheit der Nation dadurch zu wahren, daß das Verhältnis zwischen den Teilen Deutschlands aus der gegenwärtigen Verkrampfung gelöst wird“. Dieser Satz verdeutlicht auch, daß die Einheit der Nation das Grundlegende und deren Wahrung der entscheidende Zweck ist, dem das Miteinander der beiden Staaten, bzw. die Entkrampfung des Verhältnisses zwischen den beiden „Teilen Deutschlands“ dienen soll.

Von dieser Vorstellung geleitet begnügte sich Bundeskanzler Brandt nach Abschluß des Grundlagenvertrags nicht damit, auf eine Normalisierung der Beziehungen zur DDR hinzuwirken, wozu die Bundesrepublik sich verpflichtet hatte, sondern er war bestrebt, politische Gemeinsamkeiten der beiden Staaten hervorzukehren: „Wir (die Deutschen) sind alle in Deutschland zu Haus“, sagte er in der Regierungserklärung, „wir haben auch noch gemeinsame Aufgaben und gemeinsame Verantwortung: für den Frieden unter uns und in Europa.“ Bei verschiedenen Gelegenheiten wies er darauf hin, daß die Verfassungen beider Staaten auf die Wiederherstellung des gesamtdeutschen Staates ausgerichtet seien⁴⁹². Dem bereite die DDR allerdings für ihren Teil ein Ende, indem sie im Zuge der grundlegenden Verfassungsänderung vom 7. Oktober 1974 alle Hinweise auf die deutsche Nation und die Wiedervereinigung strich⁴⁹³. In der Tagespraxis verkehrte sich der Wunsch, auf Gemeinsames abzuheben, leicht in die Neigung, Trennendes zu übergehen und auf eine Bewertung der tiefgreifenden Unterschiede der Verhältnisse in den beiden deutschen Staaten zu verzichten. Dann

⁴⁹¹ „Die Auswärtige Politik“, S. 701 ff. (702).

⁴⁹² So sagte Bundeskanzler Brandt z. B. gelegentlich des Treffens mit dem Vorsitzenden des DDR-Ministerrates in Kassel am 21. Mai 1970: „Wie ich schon in Erfurt hervorgehoben habe, sind die Verfassungen beider deutscher Staaten auf die Einheit der Nation begründet. Sie sehen beide vor, daß die Spaltung kein Dauerzustand bleiben soll. Ich meine, wir können unsere Beziehungen zueinander nicht sinnvoll regeln, ohne diese Verfassungsgrundsätze zu berücksichtigen.“ („Zehn Jahre Deutschlandpolitik“, S. 137).

⁴⁹³ Herwig Roggemann: Die DDR-Verfassungen, Berlin 1976, S. 42 ff. (46): „Zu den aus deutschlandpolitischer Sicht auffälligsten Änderungen in der Präambel sowie in den Artikeln 1, 6 und 8 gehört die Eliminierung der Begriffe ‚deutsches Volk‘ und ‚deutsche Nation‘ sowie des Plans einer stufenweisen Wiedervereinigung beider deutscher Staaten ‚auf der Grundlage der Demokratie und des Sozialismus‘ ...“.

wurde etwa die Ordnung in der DDR lediglich als „anders“ als die der Bundesrepublik bezeichnet⁴⁹⁴. Sinnfällig wird das Verfahren, wenn man die Ansprache, die Brandt im Jahre 1973 zum Gedenken des 17. Juni 1953 hielt, mit der vergleicht, die er 1962 aus gleichem Anlaß als Regierender Bürgermeister von Berlin gehalten hatte⁴⁹⁵. Damals hatte er den Freiheitswillen des ganzen deutschen Volkes in den Mittelpunkt gestellt und das SED-Regime angeklagt, Verbrechen zu begehen, die man nach Gesetz und Gewissen nicht auf sich beruhen lassen kann. Dagegen ist im Text von 1973 das Wort „Freiheit“ nicht enthalten, und die Ereignisse des 17. Juni werden zu einem historischen Vorgang so objektiviert, daß sich die Frage nach Verantwortlichen oder Schuldigen nicht stellt⁴⁹⁶. Das gleiche Verschweigen des eigentlich Trennenden steckt übrigens auch in der geläufigen Rede, man müsse die „menschlichen Folgen der Teilung“ mildern. Denn diese Folgen sind ja nicht von der Teilung des Nationalstaates sondern von der Natur und der Praxis des Regimes in einem der beiden Teile verursacht. Würde sich dieses Regime ändern, dann verschwänden die bösen menschlichen Folgen, auch wenn es bei zwei Staaten bliebe. Daß solches Ausblenden von Buchstabe und Geist des Grundlagenvertrags nicht gefordert ist, beweist die Tatsache, daß die DDR die Unterschiede und Gegensätze zur Bundesrepublik deutlich hervorkehrt und eine konsequente Abgrenzungspolitik treibt, ohne daß man ihr deshalb eine Vertragsverletzung vorwerfen könnte.

Die Nation, deren Einheit es zu wahren gilt, war nach Brandts – und nicht nur nach seiner – Auffassung das politisch Wesentliche, demgegenüber die Teilung in zwei Staaten und deren Gegensätze nur nachgeordnete Bedeutung haben. Während früher in der Teilung des Nationalstaates in zwei getrennte Staaten die Spaltung der Nation gesehen wurde, sind jetzt die beiden Staaten Erscheinungsformen der als Einheit fortbestehenden Nation: „Die deutsche Nation ist auf dem Boden Deutschlands in seinen tatsächlichen Grenzen von 1970 in zwei Staaten gegliedert“ heißt es in den „Materia-

⁴⁹⁴ So z. B. in *Brandts Rede* vor dem Kuratorium der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 28 (vgl. Anm. 346): „Ich meine, auch die Verantwortlichen drüben unter dem anderen politischen System werden sich auf die Dauer nicht der Erkenntnis verschließen können . . .“.

⁴⁹⁵ Die „Erklärung des Bundeskanzlers zum 17. Juni 1953“ im Bulletin der Bundesregierung vom 19. Juni 1973; die Rede des Regierenden Bürgermeisters Willy Brandt zum Abschluß der Kundgebung zum „Tag der deutschen Einheit“ im Pressedienst des Landes Berlin vom 17. Juni 1962.

⁴⁹⁶ Während 1962 die Verantwortung von Personen für das, was in der DDR geschieht, hervorgehoben wurde (z. B.: „Wir denken nicht daran, denen ihre Verantwortung abzunehmen, die die Mauer gebaut haben“; „ich klage das Regime in Ost-Berlin an“; „wir werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht hinnehmen“), werden 1973 Formulierungen gebraucht, die ein nicht-personales Verhängnis unterstellen: ein Aufstand, „der durch den Ausnahmezustand beendet wurde“; an „die Opfer erinnern, die er [dieser Tag] gefordert hat“; „eine deutsche Politik, die eine . . . menschenfeindliche Spannung überwinden“ soll; „das ehrliche Aufbegehren hat . . . mit einem tragischen Fehlschlag geendet“. Bezeichnend für das Ausblenden der Verantwortlichkeit ist auch die in Anm. 494 zitierte Wendung: „die Verantwortlichen drüben *unter* dem anderen politischen System“ – in Wirklichkeit sind sie nicht *unter* dem, sondern *für* dieses System verantwortlich.

lien der Bundesregierung zum Bericht zur Lage der Nation“ vom 11. Januar 1970⁴⁹⁷. Damit sind beide Staaten aus der Sicht der Nation auch ebenbürtig an Rang und Recht⁴⁹⁸. Was jeder von ihnen für sich tut, soll er so tun, daß es auch dem Wohle der Nation dient. Auf die Frage aber, was die Einheit der Nation ausmache, antwortete Brandt⁴⁹⁹: „Spätestens nach dem Abschied von jenen ungeduldigen Wiedervereinigungs-Hoffnungen, die unmittelbar nach dem Krieg wach waren, wurde mir deutlich, daß eine Rückkehr zum Nationalstaat nach dem Muster des 19. Jahrhunderts unmöglich sei. Dennoch blieb ich davon überzeugt, daß die Nation auch in verschiedenen Staatswesen fortexistieren werde, denn: Die Nation ist eine Frage von Bewußtsein und Willen. Die Identität von Nation und Staat war zerbrochen. Doch sie hatte in Deutschland ohnedies nur eine kurze Spanne existiert. Als ‚Kultur-Nation‘ würde es seine Identität behalten, wie auch die Chance sein mag, daß in einem gesamteuropäischen Prozeß die beiden Staaten eines Tages Formen des Zusammenlebens finden, die mehr sind als bloß zwischenstaatliche Beziehungen. Die ‚Kultur-Nation‘ im Alltag so eng zusammenzuhalten wie möglich: Dies war und blieb für mich das Ziel, das den westlichen Teil Deutschlands indessen nicht davon abhalten durfte, seine größere politische Heimat in der Europäischen Gemeinschaft des Westens zu suchen.“ In den umfangreichen Ausführungen der „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974“ heißt es zum Stichwort „Kulturnation“⁵⁰⁰: Angesichts der Unmöglichkeit, rechtlich und politisch begründete Nationsvorstellungen im Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten zu verwirklichen, hätten Ordnungsvorstellungen von der Nation an Bedeutung gewonnen, die auf vorpolitische Elemente abstellen wie ethnische Gleichheit und Abstammungsgemeinschaft sowie kulturelle Gleichheit und Traditionsgemeinschaft: „Für die Bundesrepublik kann davon ausgegangen werden, daß eine weite und mit wenigen vorfixierten politischen Gehalten ausgestattete Ordnungsvorstellung einer nationalen Einheit der Deutschen in dieser vorpolitischen Art besteht.“

Aufgrund seiner Erfahrungen unter der Herrschaft des Nationalsozialismus hat das deutsche Volk seine allgemeinen politischen Vorstellungen in einigen Punkten grundlegend geändert. Vor allem hat es eine positive Einstellung zum demokratischen Verfassungsstaat gewonnen und will deshalb keinesfalls seine nationalstaatliche Einheit

⁴⁹⁷ Bundestagsdrucksache VI 223 v. 11. Januar 1970 (in: Texte zur Deutschlandpolitik Bd. IV, 149 ff. (150).

⁴⁹⁸ Es bedürfte eingehender Untersuchungen, wollte man klären, ob Brandt sich dieser Konsequenz bewußt war. 1967 hatte er geschrieben: „Aber ich bin nicht bereit, die ‚DDR‘ als Ausland anzuerkennen oder ihrem Herrschaftssystem eine demokratische oder nationalstaatliche Legitimität zuzusprechen“ (Brandt: Außenpolitik, S. 57). Auf dem SPD-Parteitag in Saarbrücken hatte er im Mai 1970 gesagt: „Daß wir bereit sind, in der DDR einen gleichberechtigten Staat zu sehen, heißt doch natürlich nicht, daß wir in ihr einen gleichartigen Staat sehen wollten oder könnten.“ Wichtiger als der Gegensatz des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems sei der des politischen Systems (Parteitagsprotokolle, S. 472).

⁴⁹⁹ Brandt: Begegnungen, S. 523.

⁵⁰⁰ Herausgegeben vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1974, S. 84.

um den Preis der politischen Freiheit erkaufen. Gewandelt hat sich auch die Auffassung, welches die Grundlagen des Nationalstaates seien: So gegensätzlich die Ordnungen der beiden deutschen Staaten und deren Vorstellungen von einer Wiedervereinigung sind, so sind sie sich im Gegensatz zur alten deutschen Denktradition doch darin einig, daß die vopolitischen Gemeinsamkeiten der Abstammung, Sprache und Kultur allein nicht ausreichen, um einen Nationalstaat zu errichten und ihm Legitimität zu verleihen, sondern daß es dafür in erster Linie eines bestimmten politischen Prinzips und daran orientierten politischen Wollens bedarf. In der Bundesrepublik ist dies die Grundentscheidung eben für die politische Freiheit und den demokratischen Verfassungsstaat, in der DDR die Behauptung, daß es die deutsche Nation auf der erreichten Stufe ihrer geschichtlichen Entwicklung nur noch als eine sozialistische geben könne. Die DDR zieht daraus die politisch notwendige Konsequenz: weil sie den Sozialismus als Prinzip ihrer Existenz als Staat ernst nimmt und überzeugt ist, daß es einen gesamtdeutschen Staat nur geben kann, wenn sich die ganze Nation politisch für den Sozialismus entscheidet, hält sie es im eigenen wie auch im gesamtdeutschen Interesse für nicht erlaubt, davon gegenüber der Bundesrepublik wegen vopolitischer Gemeinsamkeiten der Abstammung und Kultur irgendwelche Abstriche zu machen. Der Sinn ihrer Abgrenzungspolitik ist nicht, die Teilung Deutschlands zu verewigen⁵⁰¹, sondern das nach ihrer Auffassung einzig tragfähige politische Prinzip zukünftiger nationaler Einheit nicht zu schwächen zugunsten vopolitischer bzw. politisch zweitrangiger Gemeinsamkeiten oder durch Zugeständnisse an das historisch überholte Prinzip der Bundesrepublik. Diese ist aus der Sicht der DDR zwar ein deutscher Staat, jedoch nicht befähigt die deutsche Nation zu repräsentieren. Auf seiten der Bundesrepublik fehlt es – wie sich gezeigt hat – an dieser Folgerichtigkeit politischen Denkens und Handelns. Zwar sind sich auch hier fast alle politischen Kräfte darin einig, das politische Prinzip der Freiheit für die Nation für so maßgebend zu halten, wie die DDR das des Sozialismus. Aber daneben lebt und wirkt die Vorstellung weiter, in der gemeinsamen Abstammung, Sprache und Kultur bestehe die Nation als politischer Körper fort. Das gilt nicht zuletzt für die damalige Opposition. Man hält deshalb eine strikte Abgrenzung gegenüber der DDR für nicht erlaubt, sondern glaubt im Interesse der Nation der Unfreiheit Zugeständnisse machen, Zumutungen der Unfreiheit in Kauf nehmen zu müssen. Jedoch: wenn die Bundesrepublik die Freiheit als Prinzip ihrer Existenz als Staat ernst nimmt und wenn sie überzeugt ist, daß es einen gesamtdeutschen Staat nur geben darf, wenn er eine freiheitliche Verfassung hat, dann darf sie im eigenen wie im gesamtdeutschen Interesse davon keine Abstriche machen. Solange sie dem SED-Regime die Anerkennung verweigerte, genügte dies als Abgrenzung innerhalb des Rahmens des als fortbeste-

⁵⁰¹ Bei seinem Treffen mit dem Bundeskanzler in Erfurt am 19. März 1970 sagte der Vorsitzende des Ministerrates Willy Stoph: „Natürlich – wer wollte das verschweigen – sind wir als Sozialisten am Sieg des Sozialismus in allen Ländern und auch in der Bundesrepublik interessiert, was eine spätere Vereinigung auf der Grundlage von Demokratie und Sozialismus möglich machen würde“ („Zehn Jahre Deutschlandpolitik“, S. 127 f.).

hend gedachten Deutschen Reiches. Nachdem aber die Bundesrepublik diesem Regime im Grundlagenvertrag Ebenbürtigkeit zuerkannt hat, braucht sie ein neues gesamt nationales Konzept, das jegliche politische und rechtliche Gemeinsamkeit mit der DDR ausschließt.

Abkürzungen

BMI	Bundesministerium des Innern
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
EA	Europa-Archiv
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions (Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen)
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Quellen und Literatur

- Abs, Hermann J.: Die Wiederherstellung des deutschen Kredits, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Die Wiederherstellung des deutschen Kredits. Das Londoner Schuldenabkommen. Stuttgart 1982, S. 12 ff.
- Adenauer, Konrad: Erinnerungen, 4 Bde. Stuttgart 1965–1968 (zitiert: Erinnerungen)
- Allardt, Helmut: Moskauer Tagebuch. Düsseldorf 2. Aufl. 1973
- Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik. Herausgegeben vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt. Bd. 1 Von der Kapitulation bis zum Plevan-Plan. München, Wien 1982 (zitiert: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik)
- Arndt, Claus: Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte. Bonn 1973
- Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland. Herausgegeben vom Auswärtigen Amt. Köln 1972 (zitiert: Die Auswärtige Politik)
- Baring, Arnulf: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. München 1969 (zitiert: Außenpolitik)
- Baring, Arnulf: Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Hamburg 1974 (zitiert: Herr Bundeskanzler!)
- Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel. Stuttgart 2. Aufl. 1982 (zitiert: Machtwechsel)
- Baring, Arnulf: Der 17. Juni 1953. Stuttgart 2. Aufl. 1983 (zitiert: Der 17. Juni 1953)
- Die Bemühungen der deutschen Regierung und ihrer Verbündeten um die Einheit Deutschlands 1955–1966. Herausgegeben vom Auswärtigen Amt. April 1966 (zitiert: Die Bemühungen . . .)
- Blankenhorn, Herbert: Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949 bis 1979. Frankfurt/M. 1980
- Blumenwitz, Dieter u. a. (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. 2 Bde. Stuttgart 1976
- Böhm, Franz: Das deutsch-israelische Abkommen 1952, in: Blumenwitz a. a. O., Bd. 1, S. 437 ff.
- Booms, Hans (Hrsg.): Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Bd. 1, 1949. Boppard 1982
- Brandt, Willy: Begegnungen und Einsichten 1960–1975. München 1978 (zitiert: Begegnungen)
- Brandt, Willy: Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik. Berlin 1968 (zitiert: Außenpolitik)
- Catudal, Honoré M.: Kennedy in der Mauer-Krise. Eine Fallstudie zur Entscheidungsfindung in USA. Berlin 1981 (zitiert: Mauer-Krise)
- Catudal, Honoré M.: The Diplomacy of the Quadripartite Agreement on Berlin. A new Era in East-West Politics. Berlin 1978 (zitiert: Diplomacy)
- Der deutsche Verteidigungsbeitrag. Dokumente und Reden. Herausgegeben vom Auswärtigen Amt. Bonn 1954 (zitiert: Der deutsche Verteidigungsbeitrag)
- Dokumente zur Deutschlandpolitik. Herausgegeben vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (früher: Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen Bonn-Berlin) unter der wissenschaftlichen Leitung von Ernst Deuerlein. Fortgeführt von Karl Dietrich Bracher und Hans-Adolf Jacobsen. Frankfurt/M. 1961 ff.
- Eden, Sir Anthony: Memoiren 1945–1957. Köln 1960
- Fischer, Per: Die Saar zwischen Deutschland und Frankreich. Politische Entwicklung von 1945–1959. Frankfurt/M. 1959
- Foerster, Roland G.: Innenpolitische Aspekte der Sicherheit Westdeutschlands (1947–1950), in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik Bd. 1, S. 403 ff.
- Frank, Paul: Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur. Stuttgart 1981
- Freymond, Jacques: Die Saar 1945–1955. München 1961

- Geyer, Dietrich (Hrsg.): Osteuropa-Handbuch. Sowjetunion – Außenpolitik II. Köln 1976
- Globke, Hans: Überlegungen und Planungen in der Ostpolitik Adenauers, in: Blumenwitz a. a. O., Bd. 1, S. 665 ff.
- Graml, Hermann: Nationalstaat oder westdeutscher Teilstaat? In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 25 (1977), S. 821 ff.
- Grewe, Wilhelm G.: Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit. Stuttgart 1960 (zitiert: Nachkriegszeit)
- Grewe, Wilhelm G.: Rückblenden 1976–1951. Frankfurt/M. 1979 (zitiert: Rückblenden)
- Haftendorn, Helga: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982. Baden-Baden 1983 (zitiert: Sicherheit)
- Henle, Günter: Vom Ruhrstatut zur Montan-Union, in: Blumenwitz a. a. O., Bd. 1, S. 566 ff.
- Hennig, Otfried: Die Bundespräsenz in West-Berlin. Entwicklung und Rechtscharakter. Köln 1976
- Hrbek, Rudolf: Die SPD, Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und Westintegration (1945–1957). Bonn 1972
- Mahncke, Dieter: Berlin im geteilten Deutschland. München 1973
- Matthey, Ferdinand: Entwicklung der Berlin-Frage (1944–1971). Berlin 1972
- Meißner, Boris (Hrsg.): Moskau – Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1955–1973. 2 Bde. Köln 1975 (zitiert: Moskau – Bonn)
- Oberndörfer, Dieter: Kurt Georg Kiesinger und die Große Koalition, In: D. O. (Hrsg.): Kurt Georg Kiesinger. Die Große Koalition 1966–1969. Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers. Stuttgart 1979, S. 323 ff.
- Zur Passierschein-Frage. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt des Landes Berlin. 3 Hefte, Berlin 1964–66 (zitiert: Zur Passierschein-Frage)
- Die Politik des Gewaltverzichts. Eine Dokumentation der deutschen und sowjetischen Erklärungen zum Gewaltverzicht 1949 bis Juli 1968. Veröffentlicht durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (zitiert: Die Politik des Gewaltverzichts)
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): 10 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Bonn 5. Aufl. 1959 (zitiert: 10 Jahre Bundesrepublik Deutschland)
- Prowe, Diethelm: Die Anfänge der Brandtschen Ostpolitik in Berlin 1961–1963, in: Wolfgang Benz/Hermann Graml: Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert. Stuttgart 1976, S. 263 ff.
- Rauschning, Dietrich (Hrsg.): Die Gesamtverfassung Deutschlands. Nationale und internationale Texte zur Rechtslage Deutschlands. Frankfurt/M., Berlin 1962
- Reichhardt, Hans-J. (Hrsg.): Berlin in Geschichte und Gegenwart. Jahrbuch des Landesarchivs Berlin 1983
- Siegler, Heinrich (Hrsg.): Dokumentation zur Deutschlandfrage. Von der Atlantik-Charta 1941 bis zur Genfer Außenministerkonferenz 1959. Hauptband: Chronik der Ereignisse. Bonn 1959 (zitiert: Deutschlandfrage)
- Siegler, Heinrich (Hrsg.): Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit von 1943–1959. Bad Godesberg 1960 (zitiert: Abrüstung)
- Spitmann, Ilse/Fricke, Karl Wilhelm (Hrsgg.): 17. Juni 1953. Arbeiteraufstand in der DDR. Köln 1982
- Schiedermaier, Hartmut: Der völkerrechtliche Status Berlins nach dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971. Berlin 1975
- Schmid, Carlo: Wege und Ziele der deutschen Außenpolitik. In: Für und Wider. Lebensfragen deutscher Politik. Offenbach 1952
- Schmid, Günther: Die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel. München 1975
- Schramm, Friedrich-Karl/Riggert, Wolfram-Georg/Friedel, Alois (Hrsg.): Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972. Frankfurt/M. 1972 (zitiert: Schramm)
- v. Schubert, Klaus (Hrsg.): Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation 1945–1975, Teil 1, Köln 1978

- Schwarz, Hans-Peter: Die deutschlandpolitischen Vorstellungen Konrad Adenauers 1955–1958, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Entspannung und Wiedervereinigung. Stuttgart 1979 (= Rhöndorfer Gespräche Bd. 2), (zitiert: Entspannung und Wiedervereinigung)
- Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die Wiederherstellung des deutschen Kredits. Das Londoner Schuldenabkommen. Stuttgart 1982 (= Rhöndorfer Gespräche Bd. 4) (zitiert: Kredit)
- Steininger, Rolf: Reform und Realität. Ruhrfrage und Sozialisierung in der anglo-amerikanischen Deutschlandpolitik 1947/48, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 27 (1979), S. 167 ff.
- Texte zur Deutschlandpolitik. Herausgegeben vom Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen. Bonn 2. Aufl. 1968 ff.
- Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der UdSSR und der Volksrepublik Polen. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (zitiert: Die Verträge . . .)
- Verträge, Abkommen und Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Februar 1973 (zitiert: Verträge, Abkommen und Vereinbarungen)
- Das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (zitiert: Das Viermächte-Abkommen . . .)
- Volle, Hermann/Duisberg, Claus-Jürgen: Probleme der internationalen Abrüstung. Die Bemühungen der Vereinten Nationen um internationale Abrüstung und Sicherheit 1945–1961. 2 Bde. Frankfurt/M., Berlin 1964
- Wiggershaus, Norbert: Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag 1950, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik Bd. 1, S. 325 ff.

Personenregister

- Abelein, Manfred 161
Abs, Hermann Josef 54
Abusch, Alexander 117
Acheson, Dean 16, 45
Adenauer, Konrad 9, 11, 12, 13, 16, 18, 20, 24,
25, 27, 30, 31, 32, 35, 37, 38, 39, 47, 48, 49,
50, 52, 58, 70, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 86, 89,
90, 92, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104,
105, 111, 113, 114, 121, 122, 130, 137, 145,
147
Albertz, Heinrich 110
Allardt, Helmut 144, 155
Alsop, Joseph 60
Alsop, Stewart 60
Arnold, Karl 80
Augstein, Rudolf 59
Aumeran, Adolphe 48
- Bahr, Egon 70, 126, 136, 137, 144, 146, 148,
160, 164
Berija, Lawrentij 65, 68
Bidault, George 22
Billotte, Pierre 39
Blankenhorn, Herbert 38, 66
Böhm, Franz 54, 55
Bolz, Lothar 96
Bowie, Robert R. 45
Brandt, Willy 70, 102, 111, 117, 118, 120, 121,
123, 124, 125, 126, 128, 129, 136, 138, 143,
144, 145, 155, 156, 167, 169, 170, 171
v. Brentano, Heinrich 28, 45, 80, 85, 86, 89, 98,
114, 145
Breschnew, Leonid 140
Bruce, David 102
Bulganin, Nikolai A. 74, 75, 80, 87, 92, 98, 99
Byrnes, James F. 72
Byroad, Henry A. 20
- Churchill, Winston 35, 66, 67
Chruschtschow, Nikita S. 61, 74, 87, 90, 92, 96,
97, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 107,
108, 109, 112
Constant, Benjamin 125
- Dehler, Thomas 21, 59
Dubček, Alexander 125
Duckwitz, Georg Ferdinand 149
Dulles, John F. 48, 49, 75, 77, 84, 87, 89, 90,
91, 92, 95, 96, 97
- Eckardt, Felix v. 98
Eden, Anthony 30, 48, 51, 73, 75, 76
Egidi, Hans 38
Ehmke, Horst 148
Eisenhower, Dwight D. 16, 66, 71, 84, 86, 87,
92, 96, 97, 98
Erhard, Ludwig 114, 115, 118, 137
- Falin, Valentin M. 142, 143, 148, 150
Fechter, Peter 110
Fechter, Rudolf 93
Federspiel, Per 125
Franco, Francisco 79
François-Poncet, André 10, 25
Frank, Paul 145, 149
Friedländer, Ernst 24
de Gaulle, Charles 22, 98, 102, 166, 167
- Globke, Hans 38, 100, 102, 103
van der Goes van Naters, Marinus 28
Goldmann, Nahum 53, 55
Grandval, Gilbert 26, 51
Grewe, Wilhelm G. 42, 45, 75, 82, 91, 96, 104,
135
Gromyko, Andrej 95, 96, 102, 112, 144, 145,
146, 147, 148, 154, 155
Guttenberg, Karl Theodor Freiherr zu 148, 167
- Hallstein, Walter 16, 42, 51, 79
Hammerskjöld, Dag 66
Harmel, Pierre 141, 143
Hays, George P. 38
Hearst, William R. 87
Heinemann, Gustav 38, 59
Herrnstadt, Rudolf 68, 69
Herter, Christian A. 74, 94, 140
Heuss, Theodor 9
Hitler, Adolf 65

- Hoffmann, Johannes 23, 27
Honecker, Erich 117, 162
- Jessup, Philipp 45
Josephthal, Giora 54
- Kaeckenbeeck, George 18
Kaisen, Wilhelm 79
Kennan, George F. 136
Kennedy, John F. 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 136, 159
Kiesinger, Kurt Georg 13, 80, 123, 126, 130, 137, 138, 167
Kissinger, Henry A. 136, 156
Kohl, Michael 164
Kollontaj, Alexandra 69
Korber, Horst 118, 119, 120, 162
Kossygin, Alexej N. 145
Kreisky, Bruno 102
Küster, Otto 54
- Leopold, Kurt 116
- Macmillan, Harold 98, 102
Malenkow, Georgij 65, 68
Marshall, George C. 15
Marx, Werner 148
Mayer, René 29
McCloy, John I. 10, 27, 35, 38
Meißner, Boris 93
Mendès-France, Pierre 29, 30, 45, 47
Moersch, Karl 161
Mollet, Guy 61, 62, 85
Molotow, Wjatscheslaw M. 72, 74, 75
Murphy, Robert D. 20
- Nenni, Pietro 60
Nixon, Richard 154
Nehru, Jawaharlal 102
- Ollenhauer, Erich 59, 62, 63
- Pleven, René 39
v. Ribbentrop, Joachim 69
- Robertson, Sir Brian 34
Rusk, Dean 112, 136
- Schäffer, Fritz 38, 54
Scheel, Walter 144, 146, 148
Schmid, Carlo 19, 21, 22, 80
Schmidt, Helmut 117
Schnitzler, Karl E. v. 119
Schröder, Gerhard 114
Schütz, Klaus 120, 160
Schumacher, Kurt 21, 25, 61
Schuman, Robert 25, 26, 27, 28, 29
Schwerin, Gerhard Graf 34
Semjonow, Wladimir S. 67, 69
Sethe, Paul 59, 63
Shinnar, Felix 54
Smirnow, Andrej 99, 100, 102
Sorin, Walerian 84
Spofford, Charles 41
Stalin, Josef W. 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 68, 70
Stassen, Harold 84, 85
Stoph, Willy 155, 163, 172
- Tito, Josip Broz 74
- Ulbricht, Walter 68, 69
Undén, Östen 27
- Wehner, Herbert 15, 122
Wendt, Erich 118, 119, 120
- Zaisser, Wilhelm 68, 69
Zarapkin, Semjon K. 144