

298

**Aufzeichnung des Referenten Meissner****232-00-III-592/53 geheim****15. Oktober 1953<sup>1</sup>**

Betr.: Möglichkeit eines west-östlichen Sicherheitssystems

Die bisherige internationale Diskussion über ein west-östliches Sicherheitssystem stellt einen Versuch dar, die Integration West-Mitteleuropas und die Wiederbewaffnung Deutschlands mit dem Sicherheitsbedürfnis der Sowjetunion in Einklang zu bringen. Ausgehend von der EVG und der im Entstehen begriffenen EPG ist dabei an folgende Sicherheitsgarantien gedacht worden:

- 1) Nichtangriffs- bzw. Sicherheitspakt,
- 2) Grenz- bzw. Gebietsgarantie,
- 3) Rüstungs- und Stationierungsbeschränkungen.

Die Prüfung dieser Vorschläge in völkerrechtlicher und politisch-militärischer Hinsicht ergibt folgendes Bild:

- 1) Nichtangriffs- bzw. Sicherheitspakt

Von sowjetischer Seite ist Anfang der dreißiger Jahre ein ganzes System von Nichtangriffspakten entwickelt worden, das neben dem Locarno-Vertrag<sup>2</sup> als Vorbild für einen europäisch-sowjetischen Nichtangriffsvertrag dienen könnte. Auch der Molotow-Ribbentrop-Pakt vom Herbst 1939<sup>3</sup> stellte einen Nichtangriffsvertrag dar.

Gegen einen Nichtangriffspakt zwischen der EVG und der Sowjetunion sind vor allem zwei Bedenken geltend gemacht worden:

- a) Eine Nichtangriffsverpflichtung wäre unlogisch und überflüssig, da die EVG ihrem Wesen nach nur Verteidigungszwecken diene.
- b) Die enge organisatorische Verflechtung zwischen der NATO und der EVG lasse den Abschluß eines auf die Europäische Verteidigungsgemeinschaft beschränkten Nichtangriffspaktes ohne eine grundlegende Strukturänderung nicht zu.<sup>4</sup>

Der erste Einwand ist nicht stichhaltig, da durch den EVG-Vertrag eine offensiv geführte Verteidigung in Form präventiver Notwehr- und Notstandsmaßnah-

<sup>1</sup> Durchdruck.

Ministerialdirigent Bräutigam übermittelte Rechtsberater Kaufmann die Aufzeichnung am 16. Oktober 1953 und teilte dazu mit: „Die Aufzeichnung stellt lediglich einen Beitrag zur Diskussion dieses Fragenkomplexes dar.“

Ferner verfügte Bräutigam handschriftlich am 16. Oktober 1953 die Weiterleitung an Ministerialdirektor Blankenhorn.

Hat Blankenhorn vorgelegen.

Hat Ministerialdirigent von Etzdorf am 17. Oktober 1953 vorgelegen. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 29 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1953.

<sup>2</sup> Zu den Verträgen von Locarno vom 16. Oktober 1925 vgl. Dok. 144, Anm. 25.

<sup>3</sup> Für den Wortlaut des Nichtangriffsvertrags vom 23. August 1939 zwischen dem Deutschen Reich und der UdSSR mit Geheimem Zusatzprotokoll über die Abgrenzung von Interessensphären vgl. ADAP, D, VII, Dok. 228 und Dok. 229.

<sup>4</sup> Vgl. dazu Kritik des Obersten a.D. Graf von Kielmansegg an Überlegungen, eine Nichtangriffsgarantie zwischen EVG und UdSSR zu vereinbaren; Dok. 225.

men (necessity of self-defence, necessity of defence), die sich aus dem Recht auf Selbsterhaltung (right of self-preservation) ergibt, keineswegs ausgeschlossen ist. Eine „Nichtangriffsgarantie“, die zugleich eine Beschränkung auf die rein defensive Form des Rechts auf Selbstverteidigung (right of self-defence) bedeutet, würde somit keine Veränderung, wohl aber eine Präzisierung des Verteidigungscharakters der EVG im Sinne der von sowjetischer Seite befürworteten Definition des Angreifers von 1933 (siehe Anlage 1)<sup>5</sup> bedeuten. Da es sich um einen Nichtangriffspakt zwischen zwei gleich starken Machtblöcken handelt, wäre die Legaldefinition des Angreifers auch für den Westen annehmbar.

Schwerwiegender dürfte der zweite Einwand sein. Die enge Verzahnung zwischen EVG und NATO gemäß Art. 18 des EVG-Vertrages<sup>6</sup>, die zunächst durchaus im deutschen und europäischen Interesse liegt, lässt nur zwei Möglichkeiten einer Lösung zu:

- 1) Nichtangriffspakt zwischen der NATO und der EVG (bzw. den NATO-Mitgliedstaaten und Deutschland) einerseits sowie der Sowjetunion und den Ostblockstaaten andererseits,
- 2) Sicherheitspakt zwischen den drei Westmächten, Deutschland und der Sowjetunion.

Einen Nichtangriffspakt auf europäisch-atlantischer Grundlage wird die Sowjetunion ernstlich nur in Erwägung ziehen, wenn die Bewaffnung West-Deutschlands im Rahmen der EVG und der NATO zur baldigen Aufstellung eines deutschen Defensivpotentials führen wird.

##### <sup>5</sup> Dem Vorgang nicht beigefügt.

Am 3. Juli 1933 unterzeichneten Afghanistan, Estland, Lettland, Persien, Polen, Rumänien, die Türkei und die UdSSR in London ein Abkommen über die Definition des Angriffs. Weitere Abkommen des gleichen Inhalts schloss die UdSSR am 4. Juli 1933 mit Jugoslawien, Rumänien, der Tschechoslowakei und der Türkei sowie am 5. Juli 1933 mit Litauen. Artikel 2 dieser Abkommen lautete: „En conséquence, sera reconnu comme agresseur dans un conflit international, sous réserve des accords en vigueur entre les parties en conflit, l'Etat qui, le premier, aura commis l'une des actions suivantes: 1) Déclaration de guerre à un autre Etat; 2) Invasion par ses forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat; 3) Attaque par ses forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires, ou des aéronefs d'un autre Etat; 4) Blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat; 5) Appui donné à des bandes armées qui, formées sur son territoire, auront envahi le territoire d'un autre Etat, ou refus, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre, sur son propre territoire, toutes les mesures en son pouvoir pour priver lesdites bandes de toute aide ou protection.“ Vgl. POLITISCHE VERTRÄGE, S. 340 f.

<sup>6</sup> Artikel 18 des EVG-Vertrags vom 27. Mai 1952: § 1) Der zuständige Oberbefehlshaber der Nordatlantikpakt-Organisation kann sich, vorbehaltlich des in § 3 genannten Falles, vergewissern, daß die Europäischen Verteidigungsstreitkräfte zufriedenstellend aufgebaut, ausgerüstet, ausgebildet und einsatzbereit gemacht werden. Sobald die Europäischen Verteidigungsstreitkräfte einsatzbereit sind, stehen sie, vorbehaltlich des genannten Sonderfalles, dem Oberbefehlshaber der Nordatlantikpakt-Organisation zur Verfügung; dieser hat ihnen gegenüber die Befugnisse und Pflichten, die sich aus seiner Stellung ergeben. [...] Die Europäischen Verteidigungsstreitkräfte erhalten von den zuständigen Stellen der Nordatlantikpakt-Organisation im Rahmen der militärischen Zuständigkeit dieser Stellen technische Anweisungen. § 2) Im Krieg hat der zuständige Oberbefehlshaber der Nordatlantikpakt-Organisation gegenüber den bezeichneten Streitkräften die volle Gewalt und Verantwortung, die sich aus seiner Stellung als Oberbefehlshaber ergibt. § 3) Für die in der Heimatverteidigung und küstennahen Seeverteidigung der Mitgliedstaaten eingesetzten Europäischen Verteidigungsstreitkräfte werden die für Führung und Einsatz verantwortlichen Stellen entweder durch Abkommen im Rahmen der Nordatlantikpakt-Organisation oder durch Vereinbarung zwischen der Nordatlantikpakt-Organisation und der Gemeinschaft bestimmt. § 4) Erlöscht der Nordatlantikpakt vor diesem Vertrag, so vereinbaren die Mitgliedstaaten die Stelle, der Führung und Einsatz der Europäischen Verteidigungsstreitkräfte anvertraut werden.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil II, S. 349.

Die mit der Stärke des deutschen und europäischen Wehrpotentials wachsende sowjetische Bereitschaft, auf eine der beiden obengenannten Möglichkeiten einzugehen, wird in entscheidendem Maße auch von den territorialen und militärischen Garantien sowie den Kompensationen abhängen, die vom Westen der Sowjetunion gewährt werden würden. Bei dem Großmachtsdenken der Sowjets hätte der Gedanke eines Fünf-Mächte-Paktes die größeren Aussichten auf Erfolg. Ein solcher Pakt könnte neben einer Nichtangriffsgarantie eine Neutralitätsklausel im Sinne des Berliner Vertrages von 1926 (siehe Anlage 2)<sup>7</sup> und eine Beistandsverpflichtung enthalten, die im britischen und französischen Fall die einseitig gegen Deutschland gerichteten Beistandspakte von 1942 und 1944<sup>8</sup> ersetzen könnte. Voraussetzung eines solchen europäischen Friedenspaktes wäre die Aufnahme Deutschlands in die NATO (zusätzlich zur EVG) und die Eingliederung der Vier Mächte über einen Friedensvertrag mit Deutschland auf der Grundlage eines Verhandlungsfriedens. Eine Aufnahme Deutschlands in die NATO kann zu gegebener Zeit durchaus im sowjetischen Interesse liegen, weil damit die Mitentscheidung Deutschlands im Atlantikrat über den Kriegsfall gewährleistet wird. Ein auf den EVG-Rat beschränktes deutsches Veto dürfte kaum die gleiche Bedeutung haben. Auch die Garantie eines bestimmten Zustandes durch die Großmächte setzt die Schaffung einer dauerhaften Friedensordnung unter deutscher Mitwirkung voraus.

## 2) Grenz- bzw. Gebietsgarantie

Ein Nichtangriffs- bzw. Sicherheitspakt auf europäisch-atlantischer Grundlage könnte nur zustande kommen, wenn er mit einer Grenz- bzw. Gebietsgarantie verbunden wäre. Die Vereinigten Staaten sind bisher nur bereit gewesen, die Vorkriegsgrenzen der Sowjetunion zu garantieren. An einer solchen Garantie sind die Sowjets natürlich in keiner Weise interessiert. Der französische Vorschlag, die bestehenden Grenzen nicht mit Gewalt zu ändern, dem man teilweise auch von britischer Seite zuneigt, würde ihnen dagegen zusagen. Eine solche Gebietsgarantie auf der Grundlage des Status quo würde eine Interessensphärenabgrenzung entlang der Oder-Neiße-Linie und der tschechoslowakischen Grenze sowie eine Preisgabe nicht nur der deutschen Ostgebiete, sondern auch des gesamten ostmitteleuropäischen Raumes bedeuten. Aus politischen und militärischen Erwägungen, die im gesamtdeutschen und europäischen Interesse liegen, müßte eine Verschiebung der sowjetischen Einflußgrenze über die Oder-Neiße-Linie und die tschechoslowakische Grenze hinaus angestrebt werden. Eine Freigabe der deutschen Ostgebiete, der Tschechoslowakei, Ungarns und Al-

<sup>7</sup> Dem Vorgang nicht beigefügt.

Artikel 2 des Freundschaftsvertrages vom 24. April 1926 zwischen dem Deutschen Reich und der UdSSR: „Sollte einer der vertragschließenden Teile trotz friedlichen Verhaltens von einer dritten Macht oder von mehreren dritten Mächten angegriffen werden, so wird der andere vertragschließende Teil während der ganzen Dauer des Konfliktes Neutralität beobachten.“ In Artikel 3 wurde ergänzt: „Sollte aus Anlaß eines Konfliktes der in Artikel 2 erwähnten Art oder auch zu einer Zeit, in der sich keiner der vertragschließenden Teile in kriegerischen Verwicklungen befindet, zwischen dritten Mächten eine Koalition zu dem Zwecke geschlossen werden, gegen einen der vertragschließenden Teile einen wirtschaftlichen oder finanziellen Boykott zu verhängen, so wird sich der andre vertragschließende Teil einer solchen Koalition nicht anschließen.“ Vgl. ADAP, B, II/1, S. 403.

<sup>8</sup> Für den Wortlaut des britisch-sowjetischen Beistandspakts vom 26. Mai 1942 vgl. DzD I/3, S. 384-386. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1947, S. 1044 f.

Für den Wortlaut des französisch-sowjetischen Beistandspakts vom 10. Dezember 1944 vgl. DROIT INTERNATIONAL, S. 610-612. Für den deutschen Wortlaut vgl. EUROPA-ARCHIV 1947, S. 1046.

baniens erscheint zu gegebener Zeit durchaus möglich, wenn der Sowjetunion militärische Zugeständnisse (räumliche Zurückverlegung der amerikanischen Stützpunkte in Europa sowie im Nahen und Mittleren Osten) sowie Kompensationen im Fernen Osten (Anerkennung Rot-Chinas usw.) gemacht würden.

### 3) Rüstungs- und Stationierungsbeschränkungen

Eine Beschränkung der deutschen Rüstung ist durch EVG-Vertrag in einem Ausmaße gewährleistet, die den Sowjets genügen müßte. Die Schaffung entmilitarisierte Zonen auf beiden Seiten der Oder und Neiße sowie sonstige Stationierungsbeschränkungen könnten als Zugeständnisse an das sowjetische Sicherheitsbedürfnis in der Zukunft von großem Wert sein.

Dieses Sicherheitsbedürfnis ist heute noch nicht in dem Ausmaße vorhanden, um eine Einigung über eine gesamtdeutsche Friedensregelung und ein west-östliches Sicherheitssystem in Europa zu ermöglichen. Verhandlungen mit den Sowjets über ein Sicherheitssystem auf atlantisch-europäischer Grundlage dürften infolgedessen erst beim Vorliegen eines deutschen Defensivpotentials sinnvoll sein. In jedem Fall wird es sich empfehlen, die internationale Diskussion über die Möglichkeiten eines solchen Systems fortzuführen, da ein solches Gespräch den Gefahren wirksam begegnet, die im Verlauf einer deutschen Aufrüstung von sowjetischer Seite drohen könnten.

[gez.] Meissner

**VS-Bd. 29 (Büro Staatssekretär)**

299

## **Staatssekretär Hallstein, z.Z. New York, an Bundeskanzler Adenauer und Ministerialdirektor Blankenhorn**

**Streng geheim  
Fernschreiben Nr. 71  
Citissime!**

**Aufgabe: 19. Oktober 1953, 15.30 Uhr  
Ankunft: 19. Oktober 1953, 21.10 Uhr**

Mit für Herrn Bundeskanzler und Herrn Ministerialdirektor Blankenhorn

Ich hatte gestern ein langes Gespräch mit Frank Roberts.<sup>1</sup>

Hauptinhalt seiner Äußerungen:

1) Über EVG sei auf der Außenministerkonferenz<sup>2</sup> kaum gesprochen worden. Bidault habe sehr entschieden zu erkennen gegeben, daß er die Ratifikation durch-

<sup>1</sup> Staatssekretär Hallstein unterbrach am 17./18. Oktober 1953 in London eine Reise in die USA, wo er am 20. Oktober 1953 in New York vor dem Forum der „New York Herald Tribune“ eine Rede hielt und wo ihm am 21. Oktober 1953 in Washington die Ehrendoktorwürde der Georgetown University verliehen wurde.

<sup>2</sup> Zur Konferenz der Außenminister Bidault (Frankreich), Dulles (USA) und Eden (Großbritannien) vom 16. bis 18. Oktober 1953 in London vgl. FRUS 1952–1954, VII/1, S. 687–721. Vgl. dazu auch Dok. 300.

zusetzen hoffe. Auch Frank Roberts war optimistisch: Seit den deutschen Wahlen<sup>3</sup> habe sich die Situation in Frankreich so positiv entwickelt, wie man unter den gegebenen Umständen nur erwarten konnte.<sup>4</sup> Natürlich sei es unrealistisch, mit einer Ratifikation vor den Präsidentenwahlen<sup>5</sup> zu rechnen.

2) Die Saarfrage sei das einzige Hindernis in Frankreich. England wolle sich sachlich nicht einmischen, sondern hoffe, daß wir mit Frankreich einig werden. Ein Gespräch mit den Franzosen noch vor der Haager Konferenz<sup>6</sup> sei erwünscht. Auf meine Andeutung, daß möglicherweise die Franzosen ihre Forderungen hochtreiben – vielleicht um EVG hinauszuschieben –, meinte Roberts, England werde sich wohl nur auf eine gemeinsame deutsch-französische Bitte beschränken.

3) In der Frage eines Sicherheitssystems habe van Zeeland geheim mit Eden konferiert. Roberts Einstellung zu den van Zeelandschen Vorstellungen<sup>7</sup> war sehr kritisch, und er äußerte deutlich seine Befriedigung über die gleiche Reaktion bei uns. Roberts wird am Montag<sup>8</sup> ein Gespräch darüber mit dem belgischen Botschafter<sup>9</sup> haben und dabei bereits „ein kleines rotes Licht“ zeigen. Entscheidend sei aber die Stellungnahme des Bundeskanzlers, von der auch van Zeeland seinen Entschluß abhängig mache, mit dem Plan hervorzutreten. Roberts nimmt an, daß das amerikanische Urteil über die van Zeelandschen Pläne negativ sein wird. Auch er äußerte die Besorgnis, daß van Zeelands Anregungen einen Anstoß für die Amerikaner bilden könnten, den größten Teil Europas ganz zu verlassen.

Abgesehen von den van Zeelandschen Plänen sei freilich die Beschäftigung mit der Sicherheitsfrage unvermeidlich. Schon wegen der eigenen öffentlichen Meinung, an die sich auch die Antwort an die Sowjets zum Teil nicht minder stark richte als an die Adressaten. Die drei Westmächte seien damit beschäftigt, ihre Vorstellungen zu klären und zusammenzufassen. Wir würden beteiligt werden, sobald sie zu einer gewissen Übereinstimmung gekommen sind.

4) Eine Vorkonferenz der drei Westmächte beginne Mittwoch dieser Woche in Paris.<sup>10</sup> Er selber werde hinfahren. Bezüglich des Gegenstands beständen zwei Theorien: Die eine wolle eine Art vollständigen Friedensvertrag ausarbeiten, die andere vernünftigere wolle sich stärker beschränken. Auf meine Frage wegen einer deutschen Beteiligung an der Vorkonferenz reagierte Roberts reserviert. Man wolle bei den Russen nicht den Eindruck einer „Konferenz“ geben, bei der das ganze Spiel zusammen mit den Deutschen abgekettet wird. Auf alle Fälle

<sup>3</sup> Die Bundestagswahlen fanden am 6. September 1953 statt. Zum Ergebnis vgl. Dok. 262, Anm. 1.

<sup>4</sup> Zur französischen Haltung gegenüber der EVG vgl. Dok. 286.

<sup>5</sup> Zu den Präsidentschaftswahlen in Frankreich vgl. Dok. 361, Anm. 10.

<sup>6</sup> Die Außenministerkonferenz der EGKS-Mitgliedstaaten fand vom 26. bis 28. November 1953 statt. Für das Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit dem französischen Außenminister Bidault am 28. November 1953 in Den Haag vgl. Dok. 342.

<sup>7</sup> Zu den Überlegungen des belgischen Außenministers van Zeeland für ein europäisches Sicherheitssystem vgl. Dok. 297.

<sup>8</sup> 19. Oktober 1953.

<sup>9</sup> Marquis du Parc Loc Maria.

<sup>10</sup> Die Besprechungen der Arbeitsgruppe der Drei Mächte zur die Vorbereitung einer Konferenz mit der UdSSR am 9. November 1953 in Lugano fanden vom 21. Oktober bis 2. November 1953 statt. Vgl. dazu Dok. 310 und Dok. 314.

habe ich Roberts Herrn von Kessel als unseren Verbindungsman in Paris genannt. Roberts meint, die Konsultation werde im wesentlichen in Bonn stattfinden. Ein Teil davon sei bereits die Mittwoch-Sitzung über das Thema gesamtdeutscher Wahlen. Deshalb bliebe auch Johnston zunächst in Bonn. Ich benutzte diesen Hinweis zu einer Bemerkung, daß wir die Fraktionen beteiligen müssen und daß das erst nach der Regierungsbildung<sup>11</sup> möglich sei.

5) Roberts glaubt nicht, daß die Russen zu der Konferenz von Lugano kommen werden.

6) Zu den Äußerungen Bidaults, die Medina aus Paris berichtet hat<sup>12</sup>, versicherte Roberts, daß man in London nicht den leisesten Anhalt für solche Auffassungen Bidaults habe. Er meinte eher, daß sich Bidault stärker im Sinne europäischer Politik festlegen werde.

7) Zum Stand der Atomwaffen sei das Bild van Zeelands „zu düster“ gezeichnet. Niemand wisse, was die russische Atomwaffe wirklich bedeute, wahrscheinlich nicht einmal die Russen selbst.

Zusatz für Herrn Blankenhorn:

Bitte Kessel im Sinne von Nr. 4 verständigen.

Nachtrag: Auf Grund Gespräches mit Botschafter Krekeler halte ich es für wichtig, daß in Regierungserklärung positive Einstellung zu Gewerkschaften als Institution aufgenommen wird.<sup>13</sup> Öffentliche Meinung ist hier offenbar planmäßig irregeleitet worden.

[gez.] Hallstein

**VS-Bd. 29 (Büro Staatssekretär)**

<sup>11</sup> Die Mitglieder der Bundesregierung wurden am 20. Oktober 1953 von Bundespräsident Heuss ernannt und anschließend von Bundestagspräsident Ehlers vereidigt.

<sup>12</sup> Der Korrespondent der Tageszeitung „Frankfurter Allgemeine“ informierte über Äußerungen des französischen Außenministers Bidault vor dem Auswärtigen Ausschuß der Nationalversammlung am 14. Oktober 1953: „Nach der hier zum ersten Mal bekanntgegebenen Auffassung, daß die Bildung einer gesamtdeutschen provisorischen Regierung wünschenswert sei – sie steht im ausdrücklichen Gegensatz zu denen Londons und Washingtons –, soll es vermieden werden, daß die rivalisierenden deutschen West- und Ostregierungen einander demagogisch überbieten. Andererseits wäre, so führte Bidault aus, die Abhaltung gesamtdeutscher freier Wahlen vor der Verwirklichung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft wünschenswert, weil damit – für den Fall, daß es zwei deutsche Regierungen geben würde – ein Mißerfolg der angestrebten Viererkonferenz nur ein halber Mißerfolg wäre. Wenn dieser Gedankengang, zumindest in seiner Wiedergabe in der Presse, auch nicht ganz klar ist, so geht aus ihm die unverändert reservierte Einstellung Bidaults zur Europa-Armee hervor. [...] In diesem Lichte ist weiter auch die Erklärung Bidaults zu verstehen, daß die Ratifizierung des Verteidigungspaktes gleichzeitig mit der Vorbereitung der Viererkonferenz betrieben werden müsse. Mit dieser Erklärung entzog er sich der von Jules Moch gestellten Frage, ob Frankreich die Ratifizierung des Paktes vor oder nach einer Viererkonferenz vornehmen wolle. Das eine sei nicht die Voraussetzung für das andere und umgekehrt. Der Minister meinte, Europa-Armee und Viererkonferenz bildeten zwei völlig verschiedene Angelegenheiten. Er und die Regierung würden die Ratifizierung unterstützen, aber den Zeitpunkt dieser Debatte nach ihrem Ermessen wählen. Diese Mitteilung, die auf ganz konkrete Vorstellungen zurückgeht, erlaubt mehrere Auslegungen. Am wahrscheinlichsten bleibt die, nach welcher die Regierung oder zumindest Bidault die Ratifizierung erst nach dem Scheitern aller Hoffnungen auf eine Verständigung mit den Sowjets vornehmen will. Damit kommt man den Wünschen aller Gegner der Europäischen Gemeinschaft entgegen, aber auch denen des zögernden Lagers.“ Vgl. den Artikel von Paul Medina: „Bidault: Vorläufige gesamtdeutsche Regierung“, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 16. Oktober 1953, S. 1.

<sup>13</sup> Bundeskanzler Adenauer erklärte am 20. Oktober 1953 vor dem Bundestag: „Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich das Prinzip der sozialen Selbstverwaltung in den vergangenen Jahren

300

**Botschafter Schlange-Schöningen, London,  
an das Auswärtige Amt**

Tgb. Nr. 92/53 geheim

20. Oktober 1953<sup>1</sup>

Inhalt: Londoner Außenministerkonferenz

Die dreitägige Konferenz der Außenminister Eden, Bidault und Dulles in London hat am vergangenen Sonntag ihren Abschluß gefunden.<sup>2</sup> Das Schlußkommuqué bezeichnete die Zusammenkunft als „another of their periodic meetings to examine the current situation and common problems“ und nennt als Hauptthemen der Gespräche die alliierte Antwortnote an die Sowjets, Triest<sup>3</sup>, den israelisch-jordanischen Grenzübergangsfall<sup>4</sup>, Fernostfragen sowie Indochina und Korea.<sup>5</sup>

Die Konferenz, die in der englischen Presse und Öffentlichkeit nachhaltige Beachtung gefunden hat, kann als positivstes Ergebnis die alliierte Einigung über die Antwortnote an die Sowjets buchen. Wie bereits im Drahtbericht vom 19. d. M.<sup>6</sup> ausgeführt wurde, handelte es sich im wesentlichen darum, die Wünsche

*Fortsetzung Fußnote von Seite 891*

bewährt hat. Sie vertraut darauf, daß die Sozialpartner in verantwortungsbewußter Zusammenarbeit auch in Zukunft einen Ausgleich der Interessen ohne Erschütterung der Wirtschaft und ohne Störung der Allgemeinheit durch größere Arbeitskämpfe finden werden. Es ist der dringende Wunsch und die Hoffnung der Bundesregierung, daß die Gewerkschaften im Interesse von Arbeiterschaft und Volk einen unabhängigen und positiven Weg gewerkschaftlicher Arbeit gehen. Die Bundesregierung denkt nicht daran, die Unabhängigkeit der Gewerkschaften anzustatten. Sie erwartet aber auch, daß die Gewerkschaften selbst parteipolitische Unabhängigkeit und Toleranz als ihre Grundlage achten.“ Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 18, S. 14.

1 Hat Gesandtem I. Klasse Strohm am 23. Oktober 1953 vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Ministerialdirigent von Etzdorf, Ministerialdirektor Blankenhorn und Staatssekretär Hallstein verfügte.

Hat Etzdorf am 26. Oktober 1953 vorgelegen.

Hat Blankenhorn am 27. Oktober 1953 vorgelegen.

Hat Hallstein am 4. November 1953 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Zunächst an III: Die Vorlage hat zehn Tage [von] Eingang bis zu mir gebraucht. Das ist zu lang.“

2 Die Konferenz der Außenminister Bidault (Frankreich), Dulles (USA) und Eden (Großbritannien) fand vom 16. bis 18. Oktober 1953 statt. Vgl. dazu FRUS 1952–1954, VII/1, S. 687–721.

3 Am 8. Oktober 1953 erklärten Großbritannien und die USA, ihre Truppen aus der Zone A von Triest abziehen und die Zone italienischer Verwaltung unterstellen zu wollen. Vgl. dazu DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 29 (1953), S. 529.

Zur jugoslawischen Reaktion teilte Botschafter Kroll, Belgrad am 12. Oktober 1953 mit: „Jugoslawische Regierung hat heute in Noten an hiesige diplomatische Vertretungen der USA, Großbritanniens und Italiens sofortige Direktverhandlungen mit diesen Ländern zwecks Regelung der Triester Frage vorgeschlagen. Konferenz würde jedoch gegenstandslos werden, falls anglo-amerikanische Entscheidung vom 8. Oktober über Übergabe Zone A an Italien von vornherein durchgeführt würde. In Note an Generalsekretär der UNO wird nochmals gegen anglo-amerikanische Entscheidung Protest eingelebt und Antrag gestellt, Angelegenheit vor zuständiges Organ der Vereinten Nationen zu bringen.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 144; B 11 (Abteilung 3), Bd. 656.

4 In der Nacht vom 14. auf den 15. Oktober 1953 griffen israelische Streitkräfte die jordanischen Orte Qibya, Budrus und Shuqba an. Dabei wurden 42 Personen getötet.

5 Für das Kommuqué vom 18. Oktober 1953 vgl. EUROPA-ARCHIV 1953, Bd. 2, S. 6065.

6 Für den Drahtbericht Nr. 388 des Botschafters Schlange-Schöningen, London, vgl. B 11 (Abteilung 3), Bd. 628.

des Bundeskanzlers hinsichtlich der Nichterörterung eines Sicherheitssystems und Beschränkung des Gesprächsgegenstandes im Notentext<sup>7</sup> zu berücksichtigen. Die Außenminister waren sich hierbei grundsätzlich einig, daß der Gedanke der „europäischen Sicherheit“ in der Note nicht unerwähnt bleiben dürfe, da dies sonst in der Öffentlichkeit – in der man auf Grund der letzten Reden führender Politiker mit einem solchen Vorschlag bestimmt rechnete – falsch ausgelegt worden wäre. Der Formulierungsausschuß<sup>8</sup> erhielt daher von den Ministern Anordnung, einen entsprechenden Hinweis möglichst unauffällig im Eingangsteil der Note einzufügen.<sup>9</sup> Wie mir der Leiter der Zentraleuropa-Abteilung<sup>10</sup> bestätigte, der an der Formulierung des englischen Textes maßgeblich beteiligt war, ist dem Wunsch des Bundeskanzlers auf Beschränkung der Gesprächsthemen für die Luganokonferenz dadurch Rechnung getragen worden, daß im fünften Absatz der Note ausdrücklich zu diesem Punkt auf frühere alliierte Noten verwiesen wird. („For their part Her Majesty's Government welcome the opportunity to bring forward their views concerning questions dealt with in their previous Notes“). Diese Rückverweisung bedeute, daß das Gespräch mit den Sowjets auf jeden Fall auf freie deutsche Wahlen sowie Bildung einer gesamtdeutschen Regierung beschränkt bleibe.

Wenn die Note in ihrer jetzigen Fassung den Sowjets gegenüber sicherlich ein Entgegenkommen darstellt, so ist man sich andererseits auf alliierter Seite klar, damit praktisch kein Risiko eingegangen zu sein. Der Leiter der Zentraleuropa-Abteilung, mit dem ich während der Ausarbeitung des Notenentwurfes in laufendem Kontakt stand, erklärte mir offen, daß keinerlei Chancen bestünden, daß die Sowjets der Einladung nach Lugano Folge leisteten. Er bemerkte in diesem Zusammenhang übrigens ziemlich betont, die Presse sei in allen Stadien der alliierten Arbeiten an der Note allzu gut informiert gewesen. Hierbei erwähnte er ausdrücklich, es stehe u.a. fest, daß in Paris Nachrichten vorzeitig durchgesickert seien.

Abgesehen von den Besprechungen über die Note scheinen sich die Gespräche in London nicht näher mit Deutschlandfragen befaßt zu haben. Das Problem des Sicherheitspaktes mit der Sowjetunion wurde ebenfalls nur am Rande gestreift. Englischen Pressemeldungen zufolge sollen Eden und Bidault am zweiten Konferenztag die von Frankreich gewünschte engere Assoziiierung Großbritanniens mit der EVG erörtert, jedoch keine konkreten Resultate erzielt haben.

Am vergangenen Donnerstag und Sonntag vormittag wurde auf besonderen Wunsch Churchills die Frage einer Viererkonferenz auf „höchster Ebene“ mit Bi-

7 Zur Haltung des Bundeskanzlers Adenauer bezüglich einer Antwort der Drei Mächte auf die sowjetische Note vom 28. September 1953 vgl. Dok. 292.

8 Der Formulierungsausschuß für die Antwort der Drei Mächte auf die sowjetische Note vom 28. September 1953 tagte vom 7. bis 18. Oktober 1953 in London. Vgl. dazu auch Dok. 287, Anm. 11.

9 In ihrer Antwort vom 18. Oktober 1953 auf die sowjetische Note vom 28. September 1953 führten die Drei Mächte u. a. aus, „daß ein wirklicher Fortschritt zur Lösung der wichtigen internationalen Fragen, einschließlich des Problems der europäischen Sicherheit, durch freimütige Aussprachen über Deutschland und Österreich bei einem Treffen der Außenminister der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion, Großbritanniens und Frankreichs erreicht werden kann und nicht durch eine Fortsetzung des weiteren Notenaustausches“. Sie schlugen der UdSSR vor, eine Vier-Mächte-Konferenz über Deutschland und Österreich zum 9. November 1953 nach Lugano einzuberufen. Vgl. EUROPA-ARCHIV 1953, Bd. 2, S. 6065.

10 William D. Allen.

dault und Dulles besprochen. Dabei hat Dulles ein solches Treffen als verfrüht bezeichnet. Die groß aufgemachten Meldungen der Londoner Morgenpresse vom 19. und 20. d. M., wonach Churchill bei dem offiziellen Frühstück am Sonntag den Außenministern seinen Plan unterbreitet haben soll, allein nach Moskau zu reisen, um dort mit Malenkov persönlich Kontakt aufzunehmen, sind bisher vom Foreign Office nicht dementiert worden. Als Churchill heute im Parlament auf diese Zeitungsnachrichten angesprochen wurde, antwortete er ausweichend und vermied eine klare Stellungnahme (vergleiche Hansard Nr. 154, S. 1805<sup>11</sup>). Nach all dem scheint die britische Regierung in der Deutschlandfrage zunächst keine weiteren Schritte unternehmen und die sowjetische Rektion auf die westliche Antwortnote abwarten zu wollen. Immerhin ist bemerkenswert, daß mir gestern vom Leiter der Zentraleuropa-Abteilung im Foreign Office in diesem Zusammenhang nachdrücklich versichert wurde, eine private Reise Churchills zur „Kontaktaufnahme“ mit Malenkov sei unmöglich und undiskutierbar.

Abgesehen von der Korea-Frage und dem Jordan-Zwischenfall, (die inzwischen durch das amerikanische Eingehen auf den Vorschlag einer Korea-Konferenz<sup>12</sup> sowie Einreichung des Dringlichkeitsantrages beim Sicherheitsrat der UN<sup>13</sup> in eine neue Phase getreten sind) stand bei den Londoner Besprechungen Triest im Vordergrund. Wie ich bereits im gestrigen Drahtbericht erwähnte<sup>14</sup>, ließ Außenminister Eden am vergangenen Sonnabend die Botschafter Jugoslawiens und Italiens<sup>15</sup> zu sich kommen, um ihnen ein Memorandum der Westmächte über die Lösung des Triest-Konfliktes zu überreichen. Mir wurde hierzu in der italienischen Botschaft mitgeteilt, daß der alliierte Vorschlag die Anberaumung einer Fünf-Mächte-Konferenz unter Einschluß Frankreichs vorsieht, in der die vordringliche Frage der Minoritäten in Zone A und B sowie Benutzung des Hafens von Triest geregelt werden soll.<sup>16</sup> Der italienische Botschafter, der vorgestern eine weitere eingehende Besprechung im Foreign Office hatte, hält es für möglich, daß die italienische Regierung auf den alliierten Vorschlag der Fünfer-

<sup>11</sup> Korrigiert aus: „1809“.

Am 20. Oktober 1953 richtete der Labour-Abgeordnete Wyatt an Premierminister Churchill die Frage: „Can the Prime Minister confirm or deny the story which appeared in the ‚Daily Express‘ this morning to the effect that if President Eisenhower is unwilling to meet Mr. Malenkov and himself, the right hon[ourable] Gentleman himself is prepared to meet Mr. Malenkov?“

Churchill antwortete: „I should be opening very wide doors if I undertook to confirm or deny everything that appeared in the Press.“ Vgl. HANSARD, COMMONS, Bd. 518, Sp. 1805.

<sup>12</sup> Zum Beschuß der UNO-Generalversammlung vom 28. August 1953, eine Politische Konferenz über Korea stattfinden zu lassen, vgl. Dok. 244, Anm. 2.

Am 12. Oktober 1953 erklärten sich die USA bereit, an Vorbesprechungen für eine Politische Konferenz über Korea teilzunehmen. Vgl. dazu DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 29 (1953), S. 550 f. Die Vorkonferenz fand vom 26. Oktober bis 12. Dezember 1953 in Panmunjon statt.

<sup>13</sup> Am 17. Oktober 1953 ersuchten Frankreich, Großbritannien und die USA den UNO-Sicherheitsrat, die Spannungen zwischen Israel und seinen Nachbarn zu erörtern. Für den Wortlaut der Schreiben vgl. UNITED NATIONS, SECURITY COUNCIL, SUPPLEMENT FOR OCTOBER, NOVEMBER AND DECEMBER 1953, S. 6 f.

Am 19. Oktober 1953 beschloß der UNO-Sicherheitsrat, den Vorsitzenden der UNO-Kommission zur Überwachung des Waffenstillstands in Palästina, General Bennike, zur Berichterstattung nach New York zu rufen. Bennike kam dieser Aufforderung am 27. Oktober 1953 nach. Vgl. dazu UNITED NATIONS YEARBOOK 1953, S. 215–219.

<sup>14</sup> Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 389 des Botschafters Schlange-Schöningen, London, vom 19. Oktober 1953; B 11 (Abteilung 3), Bd. 656.

<sup>15</sup> Manlio Brosio (Italien) und Vladimir Velebit (Jugoslawien).

<sup>16</sup> Zum Memorandum der Drei Mächte vom 17. Oktober 1953 vgl. FRUS 1952–1954, VII/1, S. 698–701.

Konferenz eingeht, wenn zuvor die Überleitung der Verwaltungshoheit in Zone A auf Italien sichergestellt wird.

Die Triest-Frage dürfte in den kommenden Wochen die britische Regierung noch erheblich beschäftigen. Eden, der heute im Anschluß an die Londoner Außenminister-Konferenz dem Parlament Bericht erstattete<sup>17</sup>, war schweren Angriffen der Opposition ausgesetzt, die ihm vorwarf, der Beschuß zur Räumung von Triest sei voreilig und ohne vorherige Absprache mit beiden beteiligten Staaten getroffen worden. Die Regierung befindet sich hier insofern in einem Dilemma, als sie einen Entschluß verteidigen muß, den sie selbst nur ungern auf Drängen der US gefaßt hat. Über diese Frage, die noch in dieser Sitzungsperiode vor dem 3. November Gegenstand einer besonderen Debatte sein wird, werde ich zu gegebener Zeit berichten.<sup>18</sup>

[gez.] Schlange-Schöningen

**VS-Bd. 6882 (Abteilung 3)**

## 301

### **Staatssekretär Hallstein, z.Z. Washington, an Bundeskanzler Adenauer und Ministerialdirektor Blankenhorn**

**Streng geheim**

**Fernschreiben Nr. 648**

**Citissime !**

**Aufgabe: 21. Oktober 1953, 07.00 Uhr**

**Ankunft: 21. Oktober 1953, 13.45 Uhr**

Ausschließlich für Herrn Bundeskanzler und Ministerialdirektor Blankenhorn

Hatte heute etwa einstündiges Gespräch mit Foster Dulles.<sup>1</sup>

Dulles sprach sich mit großer Befriedigung über den Ausgang der Bundestagswahlen<sup>2</sup> aus.

Einleitend betonte ich Übereinstimmung mit der amerikanischen Grundhaltung der Stärke, Vorsicht, Beharrlichkeit und Vermeidung voreiliger Züge, die Ein-

<sup>17</sup> Vgl. dazu HANSARD, COMMONS, Bd. 518, Sp. 1809–1817.

<sup>18</sup> Am 29. Oktober 1953 berichtete Botschafter Schlange-Schöningen, London: „Die gestrige Debatte im Unterhaus über die britisch-amerikanische Entscheidung vom 8. Oktober 1953 verlief in einer für britische Verhältnisse ungewöhnlich gemäßigten Form. Mr. Noel-Baker kritisierte zwar als Wortführer der Opposition die Regierungsmaßnahmen als ‚unüberlegt, unverantwortlich und töricht‘, die nachfolgende Debatte ließ jedoch erkennen, daß Opposition und Regierungspartei in gleicher Weise an einer baldigen Lösung der Triestfrage interessiert sind.[...] Die Opposition beantragte festzustellen, daß die Regierung mit ihrem Beschuß vom 8. Oktober einen schweren Fehler begangen habe. Der Antrag wurde mit einer Regierungsmehrheit von 28 Stimmen abgelehnt.“ Vgl. den Schriftbericht; B 11 (Abteilung 3), Bd. 656.

Zur Unterhausdebatte am 28. Oktober 1953 vgl. ferner HANSARD, COMMONS, Bd. 518, Sp. 2808–2934.

<sup>1</sup> Zur Reise des Staatssekretärs Hallstein in die USA vgl. Dok. 299, Anm. 1.

Zum Gespräch zwischen Hallstein und dem amerikanischen Außenminister Dulles vgl. ferner FRUS 1952–1954, VII/1, S. 544–547.

<sup>2</sup> Zum Ergebnis der Bundestagswahlen vom 6. September 1953 vgl. Dok. 262, Anm. 1.

druck der Unsicherheit des Westens geben. Legte dann Auffassung Bundeskanzlers zu folgenden Problemen dar:

Baldige Ratifizierung EVG-Vertrages<sup>3</sup> sei für die Bundesregierung unbedingte politische Notwendigkeit, da Mandat der Wähler besonders für die Durchführung europäischer Integrationspolitik gegeben wäre. Bundeskanzler würde sich dann die Frage eines gleichwertigen Ersatzes erheben. In diesem Zusammenhang sei es nach der Ansicht Bundeskanzlers ratsam, Gedanken Sicherheitsangebotes noch zurückzustellen, weil dies nicht nur Sowjets, sondern auch gegen EVG eingestellten Kreisen in Frankreich Möglichkeit Vorwandes für weitere Hinauszögerung gebe. Dulles fragte, ob mir van Zeelands Pläne<sup>4</sup> bekannt seien. Ich bejahte dies und sagte mit näherer Begründung, daß Bundeskanzler diesen Vorschlägen kritisch gegenüberstehe. Dulles sagte, er habe diese Vorschläge in London mit Eden und Bidault besprochen<sup>5</sup>, und man sei übereingekommen, van Zeeland wissen zu lassen, daß man einen solchen Vorschlag nicht für richtig halte.

Ich hinwies dann darauf, daß sich in der deutschen öffentlichen Meinung Ungeduld hinsichtlich der nun schon über Gebühr verzögerten Beendigung des Besetzungsstatuts<sup>6</sup> bemerkbar mache. Er, Dulles, habe gestern sogleich in seiner Rede angedeutet, daß der Status Deutschlands als eines besetzten Landes nicht mehr zeitgemäß sei.<sup>7</sup> Ich hatte dazu keine konkreten Vorschläge zu machen, wolle nur auf das Faktum hinweisen. Sollte die EVG-Ratifizierung noch weiter über Gebühr verzögert werden, so müsse man nach einer Möglichkeit suchen, die Bundesrepublik auf irgendeinem Wege die im Deutschland-Vertrag<sup>8</sup> vorge sehene Souveränität zu geben. Ich betonte, daß der Bundeskanzler nach wie vor der Auffassung sei, daß es zur EVG keine Alternative gäbe. Dulles bemerkte dazu, daß es auch seine Auffassung sei, daß die Wiederherstellung der deutschen Souveränität auf die Dauer nicht von der Inaktivität der Franzosen abhängig gemacht werden könnte. Obwohl er der Meinung sei, daß es nicht zweckmäßig sei, dieses Problem jetzt zu diskutieren, könnte ich doch dieses als die Auffassung seiner Regierung entgegennehmen. Im übrigen habe er Bidault darauf aufmerksam gemacht, daß der Kongreß bei den letzten Bewilligungen für Waffenlieferungen nach Europa einen Zusatantrag angenommen habe, wonach vom Beginn des nächsten Etatjahres ab, das heißt also ab Mitte des nächsten

<sup>3</sup> Für den Wortlaut des EVG-Vertrags vom 27. Mai 1952 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil II, S. 345–423.

<sup>4</sup> Zu den Überlegungen des belgischen Außenministers van Zeeland für ein europäisches Sicherheitssystem vgl. Dok. 297.

<sup>5</sup> Zur Konferenz der Außenminister Bidault (Frankreich), Dulles (USA) und Eden (Großbritannien) vom 16. bis 18. Oktober 1953 in London vgl. Dok. 300.

<sup>6</sup> Zum Besetzungsstatut vom 10. April 1949 und zur „kleinen“ Revision vom 6. März 1951 vgl. Dok. 64, Anm. 8.

<sup>7</sup> Am 20. Oktober 1953 erklärte der amerikanische Außenminister Dulles in New York: „It is normal that Germany should contribute to its own defense and that of Europe. But also German military strength must never again become a menace. The free world needs the Germans as an asset. But Western civilization must never again be exposed to the tragedy of self-inflicted wounds.“ Vgl. DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Bd. 29 (1953), S. 587f.

<sup>8</sup> Für den Wortlaut des Generalvertrags vom 26. Mai 1952 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil II, S. 59–341.

Kalenderjahres, Kriegsgerät nur noch an die EVG geliefert werden darf.<sup>9</sup> Dulles war der Meinung, daß die Aussichten für Ratifizierung durch Frankreich jetzt günstiger seien. Man sei jetzt so weit, daß die EVG entweder in den nächsten drei Monaten ratifiziert würde oder daß man diesen Plan als endgültig gescheitert ansehen müsse. Darüber, was in einem solchen Fall zu geschehen habe, habe man auch hier noch keine Vorstellung, denn alle Untersuchungen hätten bis jetzt immer ergeben, daß die EVG tatsächlich die beste aller denkbaren Lösungen sei. Ich erwähnte dann, daß van Zeelands Vorschlag zum Teil auf der Vorstellung beruhe, daß der Abstand zwischen den Vereinigten Staaten und Sowjetrußland in bezug auf Atomwaffen sich erheblich verringert habe. Dulles sagte dazu folgendes: Es bestehe kein Zweifel, daß die Sowjets über Waffen verfügten, die es ihnen möglich machen würden, große Städte mit sehr zerstörender Wirkung anzugreifen. Die Vereinigten Staaten hätten aber nach wie vor einen großen Vorsprung in bezug auf Präzision und Vielfalt der Atomwaffen, vor allem hinsichtlich der Typen, die zur taktischen Anwendung geeignet seien. Dies seien die Waffen, welche in einem Konflikt kriegsentscheidend sein würden. Er glaube deshalb nicht, daß in der nächsten Zeit eine Situation entstehen würde, in der die Sowjets sich sagen könnten, daß der Abstand jetzt so weit verringert sei, daß ein Angriff mit Atomwaffen von ihrer Seite Aussicht auf einen durchschlagenden und kriegsentscheidenden Erfolg böte. Der Präsident<sup>10</sup> sei der Auffassung, daß man ständig bemüht sein müsse, zu einem Abkommen über Abrüstung zu gelangen, allerdings unter der Voraussetzung, daß sich dadurch die Proportion in der Stärke der beiden Länder nicht ändere und daß sich diese Abmachung sowohl auf die konventionellen Waffen als auch auf die nicht konventionellen Waffen beziehe, also Atomwaffen und ferngelenkte Geschosse.

Ich sprach Herrn Dulles weiter auf die Frage der Konsultation der Bundesregierung sowohl während der zur Zeit in Paris tagenden Vorkonferenz<sup>11</sup> als auch während der eventuellen Konferenz in Lugano an.

Bezüglich der Vorkonferenz sagte Herr Dulles, daß er dieser nur eine sehr geringe Bedeutung beimesse und sich deswegen keine Gedanken mache. Der Bundeskanzler brauche sich deswegen auch keine Gedanken zu machen. Die Vorkonferenz sei sehr theoretischer Natur, und er habe Herrn MacArthur eigentlich nur deshalb die Genehmigung gegeben, sich für einige Tage daran zu beteiligen, weil dieser bei dieser Gelegenheit auch noch andere Aufgaben erledigen könne. MacArthur sei persönlich mit Laniel befreundet, und er verspreche sich deshalb von einem Einwirken MacArthurs auf Laniel etwas.

Bezüglich der Konferenz in Lugano, an deren Zustandekommen er übrigens sehr zweifle, sagte Dulles, daß ein Mechanismus geschaffen werden müsse, der einen ständigen intimen Kontakt mit der Bundesregierung ermögliche.

Dulles sagte weiter, daß ihm Berichte zugegangen seien, wonach sich die Haltung des Herrn Bundeskanzlers in der Saarfrage versteift habe, d.h. er nicht zu den gleichen Zugeständnissen bereit sei, die er im März dieses Jahrs als mög-

<sup>9</sup> Vgl. dazu den Abschnitt 540 des Mutual Security Act vom 16. Juli 1953; Dok. 228, Anm. 6.

<sup>10</sup> Dwight D. Eisenhower.

<sup>11</sup> Die Besprechungen der Arbeitsgruppe der Drei Mächte zur die Vorbereitung einer Konferenz mit der UdSSR am 9. November 1953 in Lugano fanden vom 21. Oktober bis 2. November 1953 statt. Vgl. dazu auch Dok. 310 und Dok. 314.

lich angedeutet habe. Ich sagte dazu, daß sich an Einstellung Bundeskanzlers bezüglich der Saar nichts geändert habe. Wesentlich sei, daß das Gespräch nicht so vage endige wie die vorherigen; deshalb sei eine gewisse Vorbereitung notwendig, die unter Einschaltung von Botschafter François-Poncet begonnen habe. Es könne übrigens sein, daß sich im Verlaufe des Gespräches als wünschenswert herausstellt, daß eine objektive und nicht beteiligte Seite ausgleichend mitwirke, um zu vermeiden, daß die Franzosen ihre Forderungen hochtreiben, um die EVG zu verzögern. Ich hatte den Eindruck, daß Herr Dulles einem solchen Gedanken nicht ablehnend gegenübersteht.

[gez.] Hallstein

**VS-Bd. 236 (Büro Staatssekretär)**

## 302

### Aufzeichnung des Gesandtschaftsrats von Török

**Geheim**

**22. Oktober 1953**

Betr.: Bildung einer gesamtdeutschen Regierung

Unter dem Vorsitz von Prof. Kaufmann fand heute in der Dahlmannstraße eine Ressortbesprechung statt, an der das Auswärtige Amt, das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen teilnahmen.

Den Hauptpunkt der Beratungen bildete die Frage, ob die aus den gesamtdeutschen Wahlen hervorgehende Nationalversammlung eine gesamtdeutsche Regierung zu berufen oder sich ausschließlich auf die Ausarbeitung und Annahme einer gesamtdeutschen Verfassung zu beschränken habe.

Prof. Kaufmann erklärte in diesem Zusammenhang, daß trotz gewisser Einwände und Bedenken der Rechtsabteilung das Auswärtige Amt der Auffassung zu neige, die Nationalversammlung nur mit der Ausarbeitung einer Verfassung und nicht auch mit der Bildung einer gesamtdeutschen Regierung zu beauftragen. Er begründete seinen Standpunkt mit folgenden vier Argumenten:

- 1) Die Nationalversammlung wäre überfordert, wenn man ihr neben der Ausarbeitung der Verfassung auch noch legislative Befugnisse einräumen wollte. Falls sie gezwungen wäre, auf dem Gebiet der Nationalisierung der Grundindustrien oder der Sozialpolitik Gesetze zu erlassen, käme sie nicht zu ihrer eigentlichen Aufgabe.
- 2) Wenn die Nationalversammlung eine gesamtdeutsche Regierung bilde und diese mit gewissen Befugnissen ausstatte, so sei die Bundesregierung hierdurch gefährdet. Die Bundesregierung bilde aber einen stabilen äußeren und inneren Faktor, dessen Bestehen keinesfalls aufs Spiel gesetzt werden dürfe.

3) Die von der Nationalversammlung gebildete gesamtdeutsche Regierung würde über keinen Unterbau verfügen und wäre zumindest in der sowjetischen Besatzungszone mangels ausreichender Exekutivorgane unfähig, ihren Willen durchzusetzen.

4) Die Einflußmöglichkeiten der sowjetischen Besatzungsmacht auf die gesamtdeutsche Regierung bilden einen Unsicherheitsfaktor, der es besonders gefährlich erscheinen ließe, der Auflösung der Bundesregierung zuzustimmen.

Die Vertreter des Bundesministeriums des Innern, der Justiz und des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen hielten den Argumenten Prof. Kaufmanns folgendes entgegen:

Niemand denke daran, die Nationalversammlung mit der Sozial- oder Nationalisierungsgesetzgebung zu belasten. Es sei jedoch psychologisch untragbar, 18 Millionen Deutsche, die sich wohl zu 90% für den Westen entscheiden werden, etwaigen Racheaktionen der SED schutzlos auszusetzen. Die Gewißheit, daß das gehaßte und gefürchtete SED-Regime auch nach den Wahlen weiterhin die legale Regierung der Ostzone bleiben werde, dürfte sich ungünstig auf das Wahlergebnis auswirken. Daher müsse schon von der Nationalversammlung eine gesamtdeutsche Regierung geschaffen werden.

Die Möglichkeiten der gesamtdeutschen Regierung, eine Exekutivgewalt zu schaffen, sei nach der Ausarbeitung einer Verfassung noch schwieriger als sofort nach den Wahlen. Die Schockwirkung einer katastrophalen Wahlniederlage werde das SED-Regime wahrscheinlich veranlassen, die von ihm gehaltene Machtposition zu räumen. Sollte man aber der SED das Recht einräumen, auch nach den Wahlen als legale Regierung der Ostzone zu fungieren, so werde sie zweifellos mit allen Mitteln versuchen, sich an der Macht zu halten.

Der Umstand, daß die Bundesregierung sich mit dem Weiterbestehen des SED-Regimes nach den gesamtdeutschen Wahlen einverstanden erklärt, würde eine Anerkennung der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik bedeuten, was auf alle Fälle vermieden werden müsse.

Der politische Elan, der das Ergebnis eines Wahlsieges der westlichen Ordnung über den Osten wäre, würde ungenutzt verpuffen, wenn die Nationalversammlung sich in monatelangen Beratungen über die Verfassung erginge, ohne eine gesamtdeutsche Regierung zu bilden.

Das Recht der Nationalversammlung, eine gesamtdeutsche Regierung zu bilden, könnte nur durch ein alliiertes Gesetz eingeschränkt werden. Es wäre untunlich, wenn gerade die Bundesregierung die Alliierten bitten sollte, die Rechte der aus den gesamtdeutschen Wahlen hervorgegangenen Nationalversammlung zu beschränken.

Aus den erwähnten Argumenten und Gegenargumenten geht hervor, daß durch eine Beschränkung der Nationalversammlung auf die Ausarbeitung und Verabschiedung der Verfassung sich als einziger Vorteil das vorläufige Weiterbestehen der Bundesregierung ergeben würde.

Diesem Positivum gegenüber stehen zahlreiche und schwerwiegende Nachteile, die in der Argumentation des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen, des Innern und der Justiz ihren Ausdruck fanden. Die Schwierigkeiten, die Prof. Kaufmann für den Fall befürchtet, daß die Nationalversammlung eine gesamt-

deutsche Regierung bildet, blieben, soweit ich es zu beurteilen vermag, in ihrer ganzen Schwere auch dann bestehen, wenn die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung um einige Monate hinausgezögert wird.

Meines Erachtens besteht überdies durchaus die Möglichkeit, daß die Nationalversammlung die Regierung der DDR auflöst und die Bundesregierung weiterbestehen läßt bzw. in die Funktion der gesamtdeutschen Regierung einsetzt.

Sollte die Zusammensetzung der Nationalversammlung wider Erwarten eine völlig andere sein als die des derzeitigen Bundestages, so daß beispielsweise die Bildung einer großen Koalition notwendig werden würde, so erscheint es noch immer besser, dieses innenpolitische Risiko in Kauf zu nehmen, als das SED-Regime auch nur ein Tag länger als legale Regierung der Ostzone zu dulden.

Ein wesentlicher Einwand gegen die Beschränkung der Nationalversammlung auf die Ausarbeitung und Annahme der Verfassung, der bei der heutigen Befprechung nicht erwähnt wurde, scheint mir der zu sein, daß, wenn die Nationalversammlung keine gesamtdeutsche Regierung bildet, nach der Verabschiebung der Verfassung Neuwahlen zu einer nunmehr regierungsbildenden Nationalversammlung ausgeschrieben werden müßten. Diese Neuwahlen würden, da das SED-Regime in der Ostzone weiterbesteht, dort unter dem Terror der um ihre Existenz kämpfenden SED-Funktionäre, und zwar diesmal ohne internationale Kontrolle, durchgeführt werden müssen. Es dürfte nämlich kaum gelingen, für diese zweite gesamtdeutsche Wahl nochmals einen internationalen Kontrollapparat aufzubauen.

Da zwischen dem Auswärtigen Amt und den übrigen an der Ressortbesprechung beteiligten Ministerien kein Einvernehmen erzielt werden konnte, wurde beschlossen, daß das Auswärtige Amt eine Kabinettsvorlage<sup>1</sup> ausarbeitet, in der die Bedenken gegen die in Art. 4 Abs. 2 des Wahlgesetzentwurfes des Deutschen Bundestages vom 6.2.1952<sup>2</sup> vorgesehene Bildung einer gesamtdeutschen Regierung (Art. 4 Abs. 2 spricht nicht ausdrücklich von Regierung, sondern von Gewalt; aus den Sitzungsprotokollen geht jedoch eindeutig hervor, daß unter dem Ausdruck „Gewalt“ eine Regierung zu verstehen ist) zum Ausdruck kommen.

Die drei anderen Ressorts würden bei ihrer Stellungnahme zur Kabinettsvorlage des Auswärtigen Amtes auf ihrem derzeitigen Standpunkt, daß nämlich die Nationalversammlung eine gesamtdeutsche Regierung zu bilden habe, beharren. Das Kabinett wird dann zu entscheiden haben, welcher Meinung es sich anschließt.

Für das Auswärtige Amt würde sich bei der Abfassung der Kabinettsvorlage eine Schwierigkeit daraus ergeben, daß, soweit ich es beurteilen kann, Abt. V den Standpunkt des Bundesministeriums des Innern, der Justiz und des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen teilt.

<sup>1</sup> Vgl. Dok. 311.

<sup>2</sup> Artikel 4 des Wahlgesetzentwurfs des Bundestags vom 6. Februar 1952: „1) Die Nationalversammlung beschließt die Verfassung. 2) Sie hat diejenige Gewalt, die erforderlich ist, um bis zum Inkrafttreten der gesamtdeutschen Verfassung die freiheitliche, rechtsstaatliche, demokratische und föderative Ordnung herbeizuführen und zu sichern.“ Vgl. BEMÜHUNGEN I, S. 74.

Hiermit über Herrn LRI Dr. Voigt<sup>3</sup> und Herrn Ministerialdirektor Dr. Janz<sup>4</sup> Herrn Professor Dr. Grewe ergebenst vorgelegt.

Török

**Handakten Grewe, Bd. 28**

## 303

### Aufzeichnung des Referenten Oncken

23. Oktober 1953

Betr.: Beantwortung des alliierten Fragebogens betreffend Durchführung gesamtdeutscher Wahlen und Bildung einer gesamtdeutschen Regierung<sup>1</sup>

Hinsichtlich der Beantwortung der Fragen 16–20 des alliierten Fragebogens<sup>2</sup> ist es bisher nicht möglich gewesen, zwischen dem Auswärtigen Amt und den anderen an den Arbeiten des Ausschusses „Wiedervereinigung“ beteiligten Ressorts Übereinstimmung herzustellen.<sup>3</sup> Meinungsverschiedenheiten ergaben sich insbesondere hinsichtlich der Beantwortung von Frage Nr. 16.

a) Soll eine gesamtdeutsche Regierung nach den ersten freien Wahlen und vor dem Inkrafttreten einer Verfassung für Gesamtdeutschland konstituiert werden, oder

<sup>3</sup> Hat Legationsrat I. Klasse Voigt am 22. Oktober 1953 vorgelegen.

<sup>4</sup> Hat Ministerialdirektor Janz am 22. Oktober 1953 vorgelegen.

<sup>1</sup> Zum Aide-mémoire der AHK vom 22. September 1953 vgl. Dok. 278, Anm. 2.  
Zu den Fragen 1 bis 15 vgl. Dok. 304.

<sup>2</sup> Die Fragen 16 bis 20 des Aide-mémoire der AHK vom 22. September 1953 bezogen sich auf die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung und lauteten: „16 a) Soll diese Regierung nach den ersten freien Wahlen und vor Inkrafttreten einer Verfassung für Gesamtdeutschland gebildet werden, oder b) soll die aus den Wahlen hervorgegangene Versammlung nur verfassunggebende Befugnisse haben, während die Regierungsfunktionen während dieses Zeitraumes weiterhin durch die im Zeitpunkt der Wahlen an der Macht befindlichen Behörden ausgeübt werden? 17) Ist die in der Sowjetnote vom 15. August vorgeschlagene Lösung (gleichzeitiges Bestehen einer Zentralregierung, der Regierung der Bundesrepublik und der de facto-Regierung der Ostzone) nach freien Wahlen in ganz Deutschland annehmbar? 18) Im Falle der Ziffer 16 a): Ist es angebracht, vor den Wahlen die Verteilung der Regierungsfunktionen zwischen dieser Regierung und den bereits vorher bestehenden örtlichen deutschen Behörden festzulegen und die Befugnisse der Zentralregierung in irgendeiner anderer Weise zu begrenzen? Bejahendenfalls: Soll eine derartige Festlegung der Befugnisse a) ins einzelne gehen oder sehr allgemein gehalten sein? b) Gegenstand von Rechtsvorschriften der vier Besatzungsmächte oder von Rechtsvorschriften sein, die von den deutschen Behörden in den verschiedenen Teilen Deutschlands erlassen werden? 19) Oder soll die Nationalversammlung selbst die Befugnisse der Regierung auf Grund einer ihr vor den Wahlen erteilten allgemeinen Ermächtigung festlegen? 20) Im Falle der Ziffer 16 a): Kann in Erwägung gezogen werden, daß die Polizeigewalt und die übrigen Verwaltungsbefugnisse ausschließlich auf Landesebene ausgeübt werden? Wäre es in diesem Fall notwendig, die Länder in Ostdeutschland wiederherzustellen oder aber die Sowjetzone vorläufig als ein einziges Land anzusehen; Wahlen auf Landesebene müßten gleichzeitig mit den allgemeinen Wahlen abgehalten werden.“ Vgl. Handakten Grewe, Bd. 28.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Dok. 302.

b) soll die Nationalversammlung nur verfassunggebende Befugnisse haben, während die Regierungsbefugnisse vor Verabschiedung der Verfassung weiterhin durch die staatlichen Behörden der Bundesrepublik und der Sowjetzone ausgeübt werden.

Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen vertritt den Standpunkt, daß es aus allgemeinen politischen Erwägungen notwendig sei, die Frage 16 a) positiv zu beantworten. Der Nationalversammlung würden danach nicht nur verfassunggebende, sondern auch legislative und exekutive Befugnisse übertragen werden. Sie könnte so nach ihrem Zusammentritt bereits vor Verabsiedlung einer gesamtdeutschen Verfassung eine vorläufige gesamtdeutsche Regierung bilden, die sich der Behörden im Gebiet der Bundesrepublik bedienen können. Die Bildung einer solchen vorläufigen gesamtdeutschen Regierung würde sofort den Rücktritt der Bundesregierung nach sich ziehen, die Bundesrepublik hätte schon vor Verabschiedung der gesamtdeutschen Verfassung aufgehört zu bestehen.

Das gesamtdeutsche Ministerium begründet diese Vorschläge damit, daß unter allen Umständen angestrebt werden müsse, die Bevölkerung in der sowjetischen Besatzungszone so rasch wie möglich dem Einfluß der kommunistischen Machthaber zu entziehen. Bei den Wahlen sei ein Erdrutsch zu erwarten; möglicherweise würden sich bis 95 % der Wählerschaft des gesamten Wahlgebiets für Parteien einer freiheitlich-demokratischen Richtung aussprechen. Es bestehe daher die Möglichkeit, daß bereits in der ersten Hochstimmung nach Bekanntwerden eines solchen Wahlergebnisses mit Aussicht auf Erfolg der Versuch gemacht werden könne, den Abbau des derzeitigen Regimes in der SBZ in Angriff zu nehmen. Für den Fall, daß diesen Stimmungen nicht Rechnung getragen wird, befürchtet das gesamtdeutsche Ministerium, daß die Sache des Westens und der Bundesrepublik in der SBZ erhebliche psychologische Rückschläge erleidet, zumal die sowjetzonalen Machthaber bei mangelnder Aktivität der Anhänger einer freiheitlich-demokratischen Ordnung den Versuch machen könnten, das kommunistische System in der SBZ in der Zeit bis zur Verabschiedung der endgültigen Verfassung durch die Nationalversammlung zu festigen. Die nachteiligen Wirkungen, die eine solche organisatorische Festigung des SED-Regimes für die Entwicklung in einem künftigen Gesamtdeutschland zur Folge haben könnte, seien nicht abzusehen.

Die Vertreter des gesamtdeutschen Ministeriums wiesen in diesem Zusammenhang auch darauf hin, daß sich Bundesregierung und Bundestag bereits durch den Gesetzentwurf des Deutschen Bundestages für die Durchführung gesamtdeutscher Wahlen vom 6. Februar 1952, Artikel 4, Ziffer 2 festgelegt hätten. Hier heißt es:

„Sie (die Nationalversammlung) hat diejenige Gewalt, die erforderlich ist, um bis zum Inkrafttreten der gesamtdeutschen Verfassung die freiheitliche, rechtsstaatliche, demokratische und föderative Ordnung herbeizuführen und zu sichern.“<sup>4</sup>

Nach Mitteilung des gesamtdeutschen Ministeriums ist diese Bestimmung, die zunächst durch die beteiligten Ressorts formuliert wurde, unter Mitwirkung al-

<sup>4</sup> Vgl. BEMÜHUNGEN I, S. 74.

ler maßgeblichen Parteien zustande gekommen; auch die SPD, von deren Seite man zunächst Widerstand erwartet habe, habe im Bundestagsausschuß für gesamtdeutsche Angelegenheiten der vorgenannten Bestimmung ausdrücklich zugestimmt. Wenn auch in dem Wahlgesetzentwurf, Artikel 4, Ziffer 2, von der Bildung einer vorläufigen gesamtdeutschen Regierung vor Verabschiedung der gesamtdeutschen Verfassung nicht die Rede sei, so werde hier doch eindeutig festgestellt, daß die künftige Nationalversammlung neben den verfassunggebenden auch legislative und exekutive Befugnisse haben solle. Ein Abgehen von Artikel 4, Ziffer 2, würde zweifellos innerpolitische Schwierigkeiten in der Bundesrepublik nach sich ziehen.

Demgegenüber vertraten alle beteiligten Stellen des Auswärtigen Amts (Abteilung II, III, V, Rechtsberater des Auswärtigen Amts<sup>5</sup>) die Ansicht, daß die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung, die die Funktionen der Bundesregierung im Gebiet der derzeitigen Bundesrepublik übernehme, erst nach Annahme einer gesamtdeutschen Verfassung durch die Nationalversammlung in Frage käme. Diese Stellungnahme wurde damit begründet:

1) daß die Bundesrepublik ein festgefügter staatlicher Körper sei, dem als solchem große Bedeutung im Rahmen der politischen Gesamtkonzeption des Westens zukomme. Die Bundesrepublik solle daher erst aufgelöst werden:

a) wenn feststehe, daß die kommunistischen Machthaber in der SBZ nach einer etwaigen Wahlniederlage der SED bereit seien, die neuen Machtverhältnisse in ihrer Zone ehrlich anzuerkennen,

b) wenn die Arbeitsfähigkeit einer gesamtdeutschen Regierung auf Grund der Verkündung einer endgültigen Verfassung in vollem Umfang gewährleistet sei, und zwar so, daß die Positionen des Westens durch eine Auflösung der Bundesrepublik nicht geschwächt würden,

2) daß eine Übertragung von legislativen und exekutiven Befugnissen an die Nationalversammlung diese veranlassen könne, ihre Kräfte nicht ausschließlich auf die politisch notwendige rasche Fertigstellung der Verfassung zu konzentrieren; somit bestände die Gefahr, daß die Periode einer zweifellos vorhandenen, inneren Unsicherheit in der Zeit zwischen Zusammentreten der Nationalversammlung und Verabschiedung der Verfassung unnötig ausgedehnt werde.

Was die Frage des Artikel 4, Ziffer 2, des Wahlgesetzentwurfs betrifft, wurden seitens des Auswärtigen Amts die Schwierigkeiten, die sich aus einem Verzicht auf die hier enthaltenen Bestimmungen ergeben können, anerkannt. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, daß ein zu starres Festhalten an einmal bezogenen Positionen unter Umständen den Erfolg von Vierer-Verhandlungen von vornherein in Frage stellen könne. – Die in diesem Zusammenhang auftauchende Frage, ob nicht für ein Entgegenkommen auf diesem Gebiete ein sowjetisches Entgegenkommen in anderen, für die Bundesregierung wichtigen Fragen ausgehandelt werden könne, wurde nicht erörtert.

Um das Auswärtige Amt zu einer Beantwortung der Fragen 16–20 des alliierten Fragebogens instandzusetzen, wurde beschlossen, daß das gesamtdeutsche

<sup>5</sup> Erich Kaufmann.

Ministerium und das Auswärtige Amt ihre Standpunkte in vorstehender Frage<sup>6</sup> dem Kabinett mit der Bitte zur Kenntnis bringen werden, eine Entscheidung über die durch das Auswärtige Amt zu befolgende Linie zu treffen.

Hiermit Herrn Professor Kaufmann vorgelegt.

Oncken

**VS-Bd. 3915 (Abteilung 7)**

**304**

### **Aufzeichnung des Rechtsberaters Kaufmann**

**247/53 geheim**

**24. Oktober 1953**

Betr.: Gesamtdeutsche Wahlen

Die Alliierte Hohe Kommission hat der Bundesregierung ein zwanzig Punkte umfassendes Aide-mémoire vom 22. September 1953<sup>1</sup> zugeleitet, um die von der Bundesregierung vertretenen Auffassungen über die Abhaltung gesamtdeutscher Wahlen zu erfahren. Sie hat dabei auf den Wahlgesetzentwurf des Deutschen Bundestages vom 6. Februar 1952<sup>2</sup> und die Entschließung des Bundestages vom 10. Juni 1953<sup>3</sup> Bezug genommen.

Der Ausschuß für Wiedervereinigung, in dem das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, das Auswärtige Amt und die Bundesministerien des Internen und für Justiz vertreten sind, hat sich mit den gestellten Fragen beschäftigt. Die auf die Durchführung der Wahl bezüglichen Fragen 1–15 sind auch Gegenstand einer informatorischen Besprechung mit der alliierten Seite gewesen, bei der die Bekanntgabe der abschließenden Auffassung der Bundesregierung vorbehalten wurde.<sup>4</sup>

Die nachstehenden Vorschläge für die Beantwortung der hier nur schlagwortartig wiedergegebenen Fragen 1–15 werden mit der Bitte um eine Entscheidung vorgelegt. Der Ausschuß hat dabei nicht nur Maximallösungen, sondern zu verschiedenen Fragen auch Minimallösungen ausgearbeitet, die zum Teil erst je nach dem Laufe der Verhandlungen den Vertretern der Alliierten Hohen Kommission bzw. der Drei Mächte bekanntzugeben wären. Es wird gleichzeitig um Entscheidung gebeten, ob und wann diese Minimallösungen, die Rückzugslinien darstellen, der alliierten Seite übermittelt werden sollen.

<sup>6</sup> Für die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes vgl. Dok. 311.

Zur Stellungnahme des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen vom 23. Oktober 1953 vgl. Dok. 311, Anm. 17.

<sup>1</sup> Zum Aide-mémoire der AHK vgl. Dok. 278, Anm.2.

<sup>2</sup> Für den Wortlaut vgl. BEMÜHUNGEN I, S. 72–74.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Dok. 191, Anm. 8.

<sup>4</sup> Zur Besprechung mit Vertretern der AHK am 8. Oktober 1953 vgl. Dok. 291.

Über die Fragen 16–20, die sich auf die Bildung einer vorläufigen gesamtdeutschen Regierung beziehen, wird gleichzeitig eine weitere Aufzeichnung vorgelegt.<sup>5</sup>

Frage 1: Wer erläßt das Wahlgesetz? Die Vier Mächte, jede für ihre Besatzungszone handelnd?

Antwort: Ja. Einschließlich der Wahlordnung und des Statuts für die internationale Kontrolle.

Frage 2: Wahlberechtigung?

Antwort: Alle Deutschen (im Sinne von Artikel 116 GG<sup>6</sup>) im Alter von 20 Jahren, die seit drei Monaten im Wahlgebiet Wohnsitz oder Aufenthalt haben.

Ausschluß nur wegen geistiger Mängel, nicht auch wegen Straf- oder Untersuchungshaft, um die politischen Häftlinge in der SBZ nicht des Wahlrechts zu beraubten.

Alternative: Hinsichtlich des Alters könnten Zugeständnisse gemacht werden.

Frage 3: Wählbarkeit (auch ehemalige NSDAP-Mitglieder)?

Antwort: Alle Wahlberechtigten von 25 Jahren, die seit einem Jahr Deutsche sind, ohne Rücksicht auf frühere Parteizugehörigkeit. In Zweifelsfällen entscheidet der zentrale deutsche Wahlausschuß.

Frage 4: Zahl der Wahlkreise?

Antwort: Verhältniswahlrecht mit Einheitswahlkreis für das gesamte Wahlgebiet. Jede Partei kann nur einen Wahlvorschlag (mit höchstens 750 Kandidaten) einreichen. Auf 75 000 Stimmen entfällt ein Abgeordneter.

Alternative: Wahlkreise sind, wie nach dem Entwurf der Volkskammer<sup>7</sup>, die Länder der Bundesrepublik und diesen größtmäßig entsprechende Zusammensetzungen mehrerer Bezirke der SBZ. Voraussetzung dafür ist, daß die Entscheidung über Landeswahlvorschläge beim Zentralen Wahlausschuß (s. Frage 11ff.) liegt und nicht bei den in der Ostzone einseitig zusammengesetzten Landeswahlausschüssen (vgl. Frage 11ff. I. 3).

Frage 5: Welche Parteien können sich beteiligen?

Antwort: 1) Alle im Bundestag (CDU, SPD, CSU, FDP, GB/BHE, DP, Z) und in der Volkskammer (SED, CDU, LDP, DBD, NDPD) vertretenen Parteien.

2) Sonstige Parteien und Organisationen, wenn sie 10 000 Unterschriften beibringen. Voraussetzung ist, daß nur solche Parteien Sitze erhalten, die mindestens in einer Besatzungszone fünf v. H. der Stimmen erhalten haben und daß Listenverbindungen unzulässig sind.

Alternative: 1) In der Frage der Listenverbindungen könnte nachgegeben werden.

2) An Stelle der in den Vertretungskörperschaften vertretenen Parteien könnten auch alle in der Bundesrepublik und in Mitteldeutschland bestehenden Partei-

<sup>5</sup> Vgl. Dok. 311.

<sup>6</sup> Für Artikel 116 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 vgl. Dok. 291, Anm. 5.

<sup>7</sup> Für den Wortlaut des Wahlgesetzentwurfs der Volkskammer vom 9. Januar 1952 vgl. BEMÜHUNGEN I, S. 63–70.

en ohne größere Unterschriftenzahlen zugelassen werden, die bei den letzten Wahlen kandidiert haben.

Frage 6: Wer stellt die Wählerlisten auf und kontrolliert sie?

Antwort: Aufstellung durch die Gemeindebehörden, öffentliche Auslegung während 20 Tagen vor der Wahl, Einspruchsmöglichkeit an die Gemeinde mit Beschwerdemöglichkeit an den Kreiswahlausschuß und die internationalen Kontrollorgane.

Frage 7: Wahlhandlung (Wahlgeheimnis, Stimmenauszählung)?

Antwort: Gewählt wird im Stimmbezirk vor den Wahlvorständen (vgl. Fragen 11ff. I. 1). Für alle gleiche Stimmzettel werden von den Wählern in Wahlzellen angekreuzt, in amtliche Umschläge gelegt und vor den Augen des Wahlvorstandes in versiegelte Urnen gesteckt. Die Urnen werden zur Kreisstadt transportiert und die Stimmzettel in Anwesenheit der Wahlvorstände vom Kreiswahlaußschuß öffentlich ausgezählt. Über die Ungültigkeit von Stimmzetteln wird in Gegenwart des internationalen Kreisüberwachungsorgans (vgl. Fragen 11ff. II. 1b) entschieden. Das Wahlgeheimnis ist im Wahlgesetz zu gewährleisten.

Frage 8: Genießen Kandidaten und sonstige aktive Politiker besondere Immunitäten?

Antwort: Bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung genießen Kandidaten unbedingte persönliche Freiheit (z. B. gegen Verhaftung, vorläufige Festnahme, Entlassung aus dem Arbeitsverhältnis), die nur mit Zustimmung des internationalen Kontrollorgans einschränkbar ist. Mit Rücksicht auf den Umfang der Wahlvorschläge ist ein besonderer Schutz für sonstige aktive Politiker nicht erforderlich.

Alternative: Jede Partei kann außer ihrem Kandidaten bis zu 20 aktive Politiker benennen, die Immunität genießen.

Frage 9/10: Presse- und Meinungsfreiheit?

Antwort: Die Freiheit der politischen Betätigung zur Vorbereitung und Durchführung der Wahl (persönliche Freiheit, Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit) wird gewährleistet. Die Einhaltung dieser Garantie zu überwachen ist Sache der internationalen Kontrollorgane (vgl. Fragen 11ff. II). Eine vollständige Sicherung dieser Freiheiten ist dadurch freilich nicht zu erreichen.

Freizügigkeitsgarantie für Personen, Druckschriften, Rundfunksendungen über die Zonengrenzen.

Frage 11, 12, 14, 15: Wahlbehörden und Wahlkontrolle (rein deutsche Organisation, VN-Kontrolle, Vier-Mächte-Kontrolle, gemischte internationale Kontrolle)? Aufbau, Aufgaben und Befugnisse der Kontrollorgane?

Antwort: Die im Zusammenhang mit der Wahl erforderlichen Arbeiten werden von deutschen Wahlorganen durchgeführt und von einer internationalen Überwachungsorganisation kontrolliert, die sich aus Vertretern der vier Besatzungsmächte und Vertretern von Staaten, die während des Zweiten Weltkrieges nicht (oder nicht aktiv mit Waffen) gegen Deutschland Krieg geführt haben (hier „neutrale“ Staaten genannt), zusammengesetzt.

I. Die deutsche Wahlorganisation ist vierstufig aufgebaut (Stimmbezirk, Kreis, Land und Gesamtdeutschland).

- 1) Die Wahlvorstände in den 100 000 Stimmkreisen werden von den Gemeindevertretungen bestellt. Sie bestehen jeweils aus sieben Wahlberechtigten aus den in der Gemeindevertretung vertretenen Parteien. Jede Partei darf aber nur einmal vertreten sein. Sie leiten die Wahlhandlung und beschließen mit Stimmenmehrheit.
- 2) Die Kreiswahlausschüsse in den etwa 790 Kreisen bestehen jeweils aus fünf Wahlberechtigten des Kreises, die auf Vorschlag der Parteien durch den deutschen Landeswahlausschuß berufen werden. Sie entscheiden über Einsprüche gegen die Wählerverzeichnisse und Ablehnung von Wahlscheinen, überwachen die Tätigkeit der nachgeordneten Wahlorgane, stellen das Kreiswahlergebnis fest und melden es dem deutschen Landeswahlausschuß.
- 3) Die Landeswahlausschüsse in den neun Bundesländern, Groß-Berlin und zwei Bezirkszusammenfassungen („Gebieten“) in Mitteldeutschland bestehen jeweils aus fünf Wahlberechtigten des Landes bzw. Gebietes, die auf Vorschlag der Parteien durch den deutschen zentralen Wahlausschuß berufen werden. Sie überwachen die Tätigkeit der nachgeordneten Wahlorgane, melden dem deutschen zentralen Wahlausschuß grobe Verstöße gegen die Wahlvorschriften, stellen die Landeswahlergebnisse zusammen und leiten sie weiter.
- 4) Der deutsche zentrale Wahlausschuß für das gesamte Wahlgebiet (=zehn aus West- und vier aus Mitteldeutschland stammende Mitglieder, die auf Grund von Vorschlägen der im Bundestag und in der Volkskammer vertretenen politischen Parteien in der Reihenfolge ihrer Abgeordnetenzahlen durch den internationalen zentralen Überwachungsausschuß berufen werden) hat folgende Aufgaben:
  - a) Zulassung von Wahlvorschlägen (einschließlich der Entscheidung über Wählbarkeit);
  - b) Erlaß allgemeiner Anweisungen;
  - c) Überwachung der nachgeordneten Wahlorgane, denen er Weisungen erteilen und deren Entscheidungen er aufheben kann;
  - d) Feststellung des Wahlergebnisses;
  - e) Anordnung von Wiederholungswahlen in einzelnen Gebieten bei schweren Wahlverstößen.
- 5) Es ist vorgesehen, daß die Nationalversammlung ein Wahlprüfungsgericht einsetzt.

II. Die internationale Überwachungsorganisation beginnt in der Kreisstufe und hat dafür zu sorgen, daß die deutschen Wahlorgane die Vorschriften einhalten und die Wahl gegen äußere Störungen gesichert wird. Im Kreis, Land und in der Zone bestehen die Ausschüsse aus je einem Vertreter der Besatzungsmacht der betreffenden Zone und zwei Vertretern neutraler Mächte.

Sämtliche Ausschüsse haben die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderliche Polizeigewalt und sind den deutschen Polizeiorganen gegenüber weisungsberechtigt. Ihnen sind neutrale Polizeioffiziere beigegeben. Sie entscheiden mit Stimmenmehrheit und sind den ihnen nachgeordneten internationalen Ausschüssen sowie den ihnen gleich- und nachgeordneten deutschen Organen gegenüber weisungsberechtigt.

Zur Aburteilung von Wahldelikten und zur Überprüfung von Verhaftungen sind in den Ländern und Gebieten internationale Gerichte, im gesamten Wahlgebiet ein internationales Obergericht vorgesehen.

Die gesamte internationale Kontrollorganisation wird einschließlich der Gerichte etwa 3000 neutrale Mitglieder erfordern.

1) Der internationale Kreisüberwachungsausschuß kann

a) Mitglieder deutscher Kreiswahlausschüsse und Wahlvorstände abberufen und ersetzen,

b) Entscheidungen dieser Stellen (einschließlich der Feststellung des Kreiswahlergebnisses) nachprüfen und an ihrer Stelle entscheiden,

c) diesen Stellen wie eine Aufsichtsbehörde Weisungen erteilen.

2) Der internationale Landesüberwachungsausschuß überwacht die Tätigkeit der deutschen Landeswahlausschüsse, überprüft die Feststellung des Landeswahlergebnisses und berichtet darüber.

3) Der internationale zentrale Überwachungsausschuß besteht aus den fünf internationalen Zonenausschüssen für die vier Besatzungszonen und Groß-Berlin und umfaßt also 15 Mitglieder. Er hat gegenüber dem deutschen Zentralausschuß dieselben Befugnisse wie seine nachgeordneten Organe gegenüber den entsprechenden deutschen Organen. Nach Abschluß der Wahl stellt er fest, ob die Wahlen ordnungsgemäß verlaufen sind.

Alternativen: 1) Wenn die gemischte internationale Kontrolle am unüberwindlichen Widerstand der Sowjets scheitern sollte, würde eine Kontrolle durch die vier Besatzungsmächte für uns unter der Voraussetzung tragbar erscheinen, daß alle vier Besatzungsmächte in allen Kontrollorganen vertreten wären und diese mit einfacher Mehrheit entschieden. Für die Durchführung gesamtdeutscher Wahlen sind die Vier Mächte ohnehin zuständig. Eine Wiederbelebung des Kontrollrates würde in der Übernahme der Überwachungsfunktionen nicht liegen, da es sich nur um beschränkte Zuständigkeiten handelt (deutsche Erwirkung).

2) Die Zusammensetzung der internationalen Kontrollorgane könnte auch folgende Formen annehmen:

a) Ein Schweizer oder Schwede, ein Angehöriger eines Satellitenstaates, ein Angehöriger eines südamerikanischen Staates (amerikanischer Vorschlag) oder

b) ausschließlich Angehörige „neutraler“ Staaten einschließlich Finnlands (britischer Vorschlag).

Frage 13: Tätigkeitsdauer der internationalen Kontrollorgane?

Antwort: vor der Wahl in Kreisen sechs Wochen, in Ländern, Zonen und Gesamtdeutschland zwei Monate;

nach der Wahl in Kreisen zwei Wochen (bei Nachwahlen länger), in Ländern, Zonen und Gesamtdeutschland zwei Wochen nach Zusammentritt der Nationalversammlung.

(Bei Einführung einer Vier-Mächte-Kontrolle entfällt das Problem der Tätigkeitsdauer.)

Alternative für das gesamte Wahlgesetz und die Wahlordnung:

Die Frage, ob es vertretbar erscheint, den Alliierten in den Verhandlungen einen Rückzug auf den Wahlgesetzentwurf der Volkskammer zu empfehlen, falls es sich als aussichtslos erweist, den Bundestagsentwurf durchzubringen, ist eingehend geprüft und verneint worden. Der Volkskammerentwurf enthält grundlegende Regelungen (u.a. die Einsetzung des Zentralen Wahlausschusses durch die gesamtdeutsche Beratung, weitgehende Machtbefugnisse der Wahlausschüsse), die unannehmbar sind. Hingegen könnte es den Alliierten empfohlen werden, sich auf das Reichstagswahlrecht von 1924<sup>8</sup> zurückzuziehen. Inwieweit dieses einer gewissen Ergänzung bedarf, wird noch geprüft.

Hiermit über Herrn Ministerialdirektor Blankenhorn<sup>9</sup> (Kopie zur Entnahme liegt bei) Herrn Staatssekretär Dr. Hallstein vorgelegt.

E. Kaufmann

**VS-Bd. 3915 (Abteilung 7)**

## 305

### **Generalkonsul Feine, Genf, an das Auswärtige Amt**

**Fernschreiben Nr. 69**

**Aufgabe: 24. Oktober 1953, 18.14 Uhr<sup>1</sup>**

**Ankunft: 25. Oktober 1953, 07.15 Uhr**

1) Herr Greenwald, Economic Adviser der US-Ständigen Delegation bei den Genfer UN-Organisationen, mitteilte Dr. Huber vertraulich Inhalt einer Unterredung mit Mister Fagen, aus der hervorging, daß Ostzone in Zukunft in gleicher Weise wie die Bundesrepublik an Arbeit der ECE und deren Ausschüssen teilzunehmen wünscht.

Nach Mitteilung Fagens hat seit Teilnahme Ostzone an Genfer Ost-West-Handelsbesprechungen im April dieses Jahres<sup>2</sup> mehrfacher Briefwechsel zwischen Prof. Myrdal und Notenbankpräsidentin Frau Kuckhoff in Berlin, damaliger Ostzonen-Delegationsleiterin, stattgefunden. Kürzlich hat ostzonale Regierung auf ein Schreiben Myrdals, das Informationen über Arbeit der Coal Classification Working Party enthielt, Teilnahme an nächster Sitzung dieser Arbeitsgruppe am 10.11.<sup>3</sup> angekündigt und gleichzeitig angefragt, unter welchen Bedin-

<sup>8</sup> Für den Wortlaut des Reichswahlgesetzes vom 6. März 1924 vgl. REICHSGESETZBLATT 1924, Teil I, S. 159–167.

<sup>9</sup> Hat Ministerialdirektor Blankenhorn am 26. Oktober 1953 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn Staatssekretär vorzulegen.“

<sup>1</sup> Hat Ministerialdirigent Bräutigam am 26. und erneut am 29. Oktober 1953 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Zu dieser Frage hat heute bei Trützscher eine Besprechung stattgefunden. Erlaß an Genf wird Abt[eilung] III zur Mitzeichnung vorgelegt werden.“  
Hat Legationsrat I. Klasse Kossmann am 31. Oktober 1953 vorgelegen.

<sup>2</sup> Die Konferenz der ECE über Ost-West-Handel fand vom 13. bis 25. April 1953 in Genf statt.

<sup>3</sup> Die Coal Classification Working Party tagte am 9./10. November 1953 in Genf.

gungen Teilnahme der Ostzone auch an anderen Gremien der ECE möglich sei. Gestern abgegangene Antwort Myrdals besagt, daß Teilnahme unter gleichen Bedingungen wie für Bundesrepublik erfolgen könne.

2) Greenwald hat State Department über Sachverhalt unterrichtet und angezeigt, wegen möglichster Verstärkung formeller Position der Bundesrepublik in ECE nach Inkrafttreten Bonner Verträge<sup>4</sup> schon jetzt zwecks gemeinsamer Beratungen an Bonn heranzutreten. Er hat bei Besprechung mit Huber auch vorsorglich durchblicken lassen, daß US-Regierung keinesfalls etwa eine Besserstellung der Ostzone in ECE gegenüber Bundesrepublik unter Berufung ersterer auf angebliche Rückerlangung Souveränität Ostzonenstaates zulassen werde. Eine Anregung Greenwalds an Fagen, die Angelegenheit auch mit dem Generalkonsulat zu besprechen, hat Fagen insoweit angenommen, als er erklärte, ECE sei bereit, Angelegenheit mit uns zu erörtern, wenn von hier aus Initiative erfolge.

3) Teilnahme Ostzone an ECE-Tagungen dürfte deshalb schwerwiegende Probleme aufwerfen, weil sie von Ostzonen-Regierung als Sprungbrett für Eindringen in weitere internationale Gremien und damit zur eigenen internationalen Konsolidierung benutzt werden könnte. Auch wäre Aufrollung Gegensätze zwischen Bundesrepublik und Ostzone vor ECE und deren Mitgliedstaaten möglich. Ehe ich daher in der Angelegenheit an die ECE herantrete<sup>5</sup>, was nach der Unterredung Greenwald–Fagen angezeigt erscheint, erbitte ich Weisung hinsichtlich unseres Standpunktes zu den aufgeworfenen Fragen.<sup>6</sup>

[gez.] Feine

### B 11 (Abteilung 3), Bd. 28

<sup>4</sup> Für den Wortlaut des Generalvertrags vom 26. Mai 1952 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil II, S. 59–341.

<sup>5</sup> Generalkonsul Feine, Genf, berichtete am 6. November 1953: „Fagen hat nunmehr doch selbst Initiative zur Unterrichtung Generalkonsulats über Teilnahme der Ostzone an Sitzung der Coal Classification Working Party ergriffen und Dr. Huber mitgeteilt, daß zur Sitzung am 9.11. vier Vertreter der Ostzone eintreffen würden. [...] Fagen setzte hinzu, ECE wisse, daß gleichzeitige Teilnahme der Bundesrepublik und der Ostzone schwierige Fragen aufwerfen könne, und sei sich bewußt, daß Angelegenheit voll ‚politischen Dynamits‘ sei.“ Vgl. den Drahtbericht Nr. 71; B 11 (Abteilung 3), Bd. 28.

<sup>6</sup> Am 7. November 1953 teilte Vortragender Legationsrat Trützscher von Falkenstein dem Generalkonsulat in Genf mit: „Bundesregierung wird zu Sitzung Coal Classification Working Party keinen Regierungsvertreter, sondern nur Sachverständige des deutschen Kohlebergbaues entsenden. Teilnahme erfolgt unter der Voraussetzung, daß Sowjetzonensvertreter in formeller Hinsicht in keiner Weise besser gestellt werden als Sachverständige der Bundesrepublik. Verweise hierzu auf die Ihnen gleichzeitig zugehende grundsätzliche Drahtweisung Staatssekretärs. Daher werden Vertreter entweder als Berater alliierter bzw. sowjetischer Delegation anzusehen sein oder jeweils hinter Schild ‚Western Zones of Germany‘ bzw. ‚Eastern Zone of Germany‘ zu sitzen haben.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 50; B 10 (Abteilung 2), Bd. 51.

Am gleichen Tag wies Staatssekretär Hallstein das Generalkonsulat in Genf an: „Erörterung einer Änderung des Status der Bundesrepublik in ECE mit Fagen erscheint zur Zeit unzweckmäßig, da hierdurch schwierige Probleme aufgeworfen würden, die zur Lösung noch nicht reif sind. Bitte daher, keine Initiative in dieser Frage zu ergreifen. Sollte ECE-Sekretariat von sich aus Frage ansprechen, so bitte ich zu sagen, daß wir vorläufig Beibehaltung des gegenwärtigen Status für zweckmäßig hielten, wobei wir von der Voraussetzung ausgingen, daß Sowjetzone in ihrem Verhältnis zu ECE nicht besser gestellt wird als Bundesrepublik.“ Vgl. den Drahterlaß Nr. 51; B 10 (Abteilung 2), Bd. 51. Am 11. November 1953 berichtete Generalkonsul Feine, Genf, daß ihm am 9. November 1953 von Seiten des ECE-Sekretariats entsprechende Zusicherungen gegeben worden seien. Vgl. dazu den Schriftbericht Nr. 701; B 10 (Abteilung 2), Bd. 51.

306

## Aufzeichnung des Gesandten Fischer

26. Oktober 1953<sup>1</sup>

Die Beziehungen zur chinesischen Nationalregierung in Formosa und die Wirtschaftsverhandlungen in Peking

I. Zur Vorgeschichte braucht nur kurz gesagt zu werden, daß die Initiative zu Gesprächen über die Beziehungen zur chinesischen Nationalregierung von der chinesischen Seite ausging. Der Geschäftsträger der chinesischen Botschaft in Paris, Gesandter Tuan Mao-lan, war mehrmals persönlich in Bonn<sup>2</sup>, drängte zu einer Normalisierung des Verhältnisses zu Formosa und schlug den Abschluß eines Waren- und Zahlungsabkommens vor als einer Vorstufe für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden Regierungen. Was den Chinesen dabei vorschwebt, ist nicht so sehr die Belebung des Handelsverkehrs als vielmehr ein zu diesem Zweck abzuschließender Staatsvertrag, ein politischer Vertrag, aus dem sich dann die Errichtung von Konsulaten und schließlich die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwanglos ergeben sollte.

Unser Hinweis, daß sich zunächst einmal die Belebung des Warenaustausches durch Gegenseitigkeitsgeschäfte als der zweckmäßigste Weg für die Weiterentwicklung der Beziehungen empföhle, begegnete auf chinesischer Seite verschiedenen formalen und sachlichen Einwendungen und blieb zunächst ohne praktisches Ergebnis. Die Enttäuschung der Chinesen über die hinhaltende Aufnahme ihrer Wünsche kam darin zum Ausdruck, daß der chinesische Geschäftsträger einen gesprächsweise für Anfang dieses Jahres in Aussicht gestellten Besuch unterließ und daß Vorschläge für Gegenseitigkeitsgeschäfte lange auf sich warten ließen. Erst im August dieses Jahres erschien eine Abordnung des Formosa Sugar Syndicate, um die Modalitäten eines Kompensationsgeschäftes – Zucker gegen deutsche Erzeugnisse – zu besprechen.<sup>3</sup> Im September erkundigte sich der Geschäftsträger Tuan Mao-lan beim deutschen Botschafter in Paris von neuem nach der Einstellung des Auswärtigen Amts zur Frage der Anerkennung seiner Regierung<sup>4</sup>, und in Brüssel sprach der dortige chinesische Geschäftsträger zu dem gleichen Zweck bei Botschafter Pfeiffer vor, vermutlich in

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Gesandtem Fischer am 26. Oktober 1953 über Ministerialdirigent Bräutigam an Ministerialdirigent von Etzdorf weitergeleitet.

Hat Bräutigam am 27. Oktober 1953 vorgelegen. Vgl. den Begleitvermerk; B 11 (Abteilung 3), Bd. 331.

<sup>2</sup> Vgl. dazu das Gespräch des Vortragenden Legationsrats von Etzdorf mit dem Geschäftsträger der Republik China (Taiwan) in Paris, Tuan Mao-lan, am 21. August 1952; AAPD 1952, Dok. 188.

<sup>3</sup> Am 31. August 1953 fand im Bundesministerium für Wirtschaft unter Beteiligung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eine Besprechung mit einer Wirtschaftsdelegation der Republik China (Taiwan) statt.

<sup>4</sup> Zum Gespräch des Geschäftsträgers der Republik China (Taiwan), Tuan Mao-lan, mit Botschafter Hauseinstein, Paris, am 12. September 1953 vgl. Dok. 268.

Ausführung eines ihm bei seiner kürzlichen Abreise aus Formosa mitgegebenen Auftrags.<sup>5</sup>

II. Unsere bisherige Einstellung freundlicher Zurückhaltung gegenüber den Anerkennungswünschen der chinesischen Nationalregierung stand im Einklang mit dem schon nach dem Ersten Weltkrieg bis zur Hitlerzeit vertretenen Standpunkt, uns politischer Engagements im ostasiatischen Raum zu enthalten. Unsere Haltung entsprach im vorliegenden Falle zugleich der Geringfügigkeit unserer wirtschaftlichen Interessen in Formosa, die in den Kreisen des deutschen Handels, wie der Ostasiatische Verein in Hamburg in einer Äußerung vom September v. J. bestätigte, „als denkbar klein und auch nicht wesentlich ausbaufähig“ angesehen werden. Der jetzige vertraglose Zustand hat im übrigen einer Belebung des Warenverkehrs im Laufe dieses Jahres nicht im Wege gestanden. Die Einfuhr aus Deutschland erreichte in den vergangenen sieben Monaten einen Wert von annähernd neun Millionen D-Mark (davon 4,7 Millionen für Düngemittel, 1,1 Millionen für Eisenbahnmaterial), während aus Formosa Waren im Werte von 2,5 Millionen DM eingeführt wurden. Insoweit würde also kein Anlaß vorliegen, an den jetzigen Zustand zu röhren und von der bisherigen diktatorischen Behandlung der chinesischen Annäherungsversuche abzugehen, so weit sie sich nicht auf Wirtschaftsfragen beschränken.

Nun aber ist als ein neues Moment der Gedanke der Anbahnung wirtschaftlicher Beziehungen zum chinesischen Festland aufgetreten. Es soll allerdings der Wirtschaft selbst überlassen bleiben, durch eine private Handelsdelegation die Möglichkeiten eines Güterverkehrs mit Vertretern der Pekinger Regierung zu klären und entsprechende Abmachungen zu treffen.<sup>6</sup> Der Erfolg der in Aussicht genommenen Gespräche wird jedoch von einer Reihe von Voraussetzungen abhängen, über die noch Klarheit geschaffen werden muß.

III. Um die Erwähnung einer allgemeinen Erfahrung vorauszuschicken, so war die wirtschaftliche Stellung Deutschlands in China seit langem so fest fundiert und erfreute sich eines so hohen Maßes von Vertrauen auf Seiten der Chinesen, daß das Wiedererscheinen des deutschen Geschäftsmanns im Wettbewerb um den chinesischen Markt die stärkste Beachtung in weiten Kreisen finden muß.

<sup>5</sup> Botschafter Anton Pfeiffer, Brüssel, berichtete am 6. Oktober 1953 Staatssekretär Hallstein über das Gespräch mit dem Geschäftsträger der Republik China (Taiwan), Wang, vom gleichen Tag. Vgl. dazu das Schreiben; B 2 (Büro Staatssekretär), Bd. 66.

<sup>6</sup> Dazu vermerkte Gesandter Fischer am 10. Oktober 1953, daß der Geschäftsführer des Ostasiatischen Vereins Hamburg-Bremen e. V., Gross, „über den gegenwärtigen Stand der Vorbesprechungen über die Entsendung einer privaten Wirtschaftsdelegation nach Peking“ wie folgt berichtet habe: „1) Der Arbeitskreis China des Ost-Ausschusses der d[eutschen] Wirtschaft ist zunächst noch mit der Frage der Zahlungsmodalitäten beschäftigt. Es hat den Anschein, als ob die B[ank] d[eutscher] L[änder] ihre bisher ablehnende Haltung revidieren und die Finanzierung übernehmen wird. 2) Eine Liste über die gütermäßige Zusammensetzung der Ein- und Ausfuhr, die für ein Abkommen mit der Volksrepublik China in Frage kommen könnte, ist der chinesischen Kommission in Berlin vorgelegt worden. Die Stellungnahme der chinesischen Kommission wird erwartet. 3) Über die personelle Zusammensetzung der Delegation ist noch nicht gesprochen worden. Herr Gross sieht Schwierigkeiten voraus. Es ist zu erwarten, daß eine ganze Reihe von Industriezweigen beteiligt zu werden wünscht, während vom Auswärtigen Amt eine Beschränkung auf 3–5 Personen gewünscht wird. [...] Bisher wird der Plan der Entsendung einer Wirtschaftsdelegation nach Peking ganz vertraulich behandelt, weil man vermeiden möchte, daß in diesem Stadium der Ostasiatische Verein bereits mit Anfragen und Anträgen über die Zusammensetzung der Delegation überschwemmt wird.“ Vgl. B 11 (Abteilung 3), Bd. 233.

Dabei braucht der Gesichtspunkt einer lästigen Konkurrenz keineswegs im Vordergrund zu stehen. Was immer darüber geredet oder geschrieben ist, ändert nichts an der Tatsache, daß früher die im chinesischen Außenhandel führenden westlichen Länder in einem im großen und ganzen fairen Wettbewerb nebeneinander, nicht gegeneinander gearbeitet haben. Das amerikanische geschäftliche Interesse berührte nur wenig das Feld der deutschen Betätigung. Der deutsch-englische Wettbewerb war allerdings ungleich schärfer, ohne indessen das vertragliche Verhältnis zwischen den beiden Lagern zu beeinträchtigen. Mitte der dreißiger Jahre hatte der deutsche Anteil an der chinesischen Ein- und Ausfuhr den Anteil des englischen Mutterlandes zum ersten Mal überflügelt und behielt den Vorsprung bis zum Beginn des Krieges. Er hätte diesen Stand nicht erreichen können, wenn nicht der deutsche Warenverkehr überwiegend von englischen Banken finanziert worden wäre, wozu das einzige deutsche Kreditinstitut, die Deutsch-Asiatische Bank, mit ihren schwachen Kräften nicht in der Lage gewesen wäre. Angesichts dieser Erfahrungen besteht Grund zu der Erwartung, daß ernstere Störungen unserer Bemühungen, auf dem chinesischen Markte wieder Eingang zu finden, nicht aus Konkurrenzneid erfolgen werden.

Von größerer Bedeutung als der wirtschaftliche Wettbewerb sind die politischen Rücksichten, die bei der Inangriffnahme des Pekinger Plans im Auge zu behalten sind. Daß sich ein Warenverkehr nur innerhalb des nach den Embargobestimmungen zulässigen Rahmens abspielen kann, ist selbstverständlich. Auch unter dieser Voraussetzung wird indessen eine Abstimmung mit amerikanischen Stellen unerlässlich sein, solange die Vereinigten Staaten an ihrer bisherigen Politik gegenüber der chinesischen Volksrepublik festhalten. Die Notwendigkeit einer solchen Aussprache, auch auf politischer Ebene, ergibt sich nicht nur aus allgemeinen Erwägungen im Hinblick auf die Beziehungen der Bundesrepublik zu den Vereinigten Staaten; es könnte damit zugleich einer abträglichen Beurteilung des deutschen Vorgehens in der amerikanischen Öffentlichkeit vorgebaut werden. Man braucht in diesem Zusammenhang nur an die heftigen Reden zu denken, in denen sich der amerikanische Senator Knowland auf seiner kürzlichen Asienreise erging und in denen er jegliche Warenzufuhr nach Rotchina als eine Stärkung seiner Kampfkraft für unmoralisch erklärte.<sup>7</sup>

IV. Es bleibt schließlich noch zu überlegen, was gegenüber Formosa zur Abschirmung der in Aussicht genommenen Wirtschaftsverhandlungen mit der Pekinger Regierung geschehen kann und muß. Man wird diese Verhandlungen uns, was immer an triftigen Gründen dafür ins Feld geführt werden kann, aller Voraussicht nach in Formosa sehr verübeln. Der chinesische Geschäftsträger hat einmal gesprächsweise darauf hingewiesen, daß die vertraglich bestätigte Er-

<sup>7</sup> Am 14. September 1953 berichtete Generalkonsul Dittmann, Hongkong, daß der amerikanische Senator Knowland auf seiner Informationsreise durch den Fernen Osten vom 5. bis 10. September 1953 in der Republik China (Taiwan) Station gemacht habe: „Während seines Aufenthaltes in Formosa hat Senator Knowland zahlreiche Presseinterviews gegeben und mehrere Reden gehalten, u. a. vor den Studenten der Universität Taipeh. In allen Äußerungen setzte er sich in sehr scharfer und pointierter Form für eine aktive Politik Amerikas gegenüber dem Kommunismus ein. Die amerikanische Politik müsse zum Ziel haben, die Völker hinter dem Eisernen Vorhang vom Joch des Kommunismus zu befreien. Es sei moralisch unverantwortlich, die Völker in China, Polen und der Tschechoslowakei, die frei sein wollten, im Stich zu lassen. [...] In einem scharfen Seitenheb auf die britische Handelspolitik gegenüber Rot-China, erklärte der Senator, es sei moralisch unanständig, wenn eine Nation mit dem Feinde Handel treibe.“ Vgl. den Schriftbericht Nr. 85; B 11 (Abteilung 3), Bd. 473.

neuerung der traditionellen deutsch-chinesischen Freundschaft eine tiefe moralische Wirkung im chinesischen Volke auslösen würde. Man muß darauf gefaßt sein, daß umgekehrt unter dem Eindruck, wir wendeten uns von Formosa ab und gingen in das andere Lager über, die Reaktion entsprechend stark sein und sich nicht nur in der Sphäre der Gefühle äußern, sondern auch praktisch durch handgreifliche Störungen unserer Pläne bemerkbar machen wird.

In welcher Weise solche Störungen erfolgen könnten, braucht hier nur andeutungsweise erwähnt zu werden. Es wäre sehr unerwünscht, wenn Nationalchina die amerikanische, in puncto Rotchina so empfindliche Stimmung gegen uns aufbringen und zum Versuch benutzen würde, uns in eine Front zu zwingen, in der, wie der chinesische Geschäftsträger andeutete, nächst den Vereinigten Staaten und Japan auch Spanien nicht fehlen dürfte. Es würde der nationalchinesischen Regierung ferner nicht an der Möglichkeit unmittelbarer störender Eingriffe fehlen. Etwaige Abmachungen mit Peking werden sich, selbst wenn Schiffahrtsfragen darin programmäßig nicht berührt werden sollen, auf die Dauer befriedigend erst auswirken, wenn deutsche Schiffe zu den Frachten herangezogen werden. Mit welchen Schwierigkeiten in dieser Hinsicht die legitime Schiffahrt heute zu rechnen hat, zeigen die englischerseits getroffenen Maßnahmen für einen erhöhten Geleitschutz der englischen Schiffe beim Passieren der Straße von Formosa. Der erste deutsche Dampfer, der vor zwei Jahren in den Gewässern von Formosa erschien, wurde von nationalchinesischen Schiffen aufgebracht, er wurde schließlich wieder freigelassen, ohne ihn jedoch für die entstandenen erheblichen Verluste zu entschädigen.<sup>8</sup>

Das Problem, vor dem wir hier mit dem Blick auf Formosa nach der einen Seite und dem Blick auf Peking nach der anderen Seite stehen, läßt sich so formulieren:

Wir müssen gegenüber Formosa so weit gehen, daß von dort die Besprechungen und etwaige Abmachungen in Peking nicht gestört werden, und

wir dürfen aus Rücksicht auf Peking nur so weit gehen, daß die dort vorgesehnen Verhandlungen nicht an Mißdeutung unseres Verhältnisses zu Formosa scheitern.

Das kommt, was den ersten Punkt angeht, darauf hinaus, daß wir zwar an dem bisher im Gespräch mit dem chinesischen Geschäftsträger eingeschlagenen Weg festhalten, über die bisher beobachtete Zurückhaltung jedoch insofern hinausgehen, als nunmehr wir die Initiative zur Fortsetzung des ins Stocken geratenen Gesprächs selbst ergreifen. Sie sollte zweckmäßig in der Form einer vertraulichen Sondierung erfolgen, für die nur der Geschäftsträger in Paris in Frage käme.

Man könnte ihm sagen, daß wir bisher leider vergeblich auf die von den Verttern des Formosa Sugar Syndicate in Aussicht gestellten Vorschläge zur Durch-

<sup>8</sup> Am 22. April 1951 wurde der Dampfer „Mai Rickmers“ auf der Reise von Hongkong nach Tientsin vor Formosa von einem Kriegsschiff der Republik China (Taiwan) gestoppt und wegen Lieferung von Konterbande für die Volksrepublik China gezwungen, den Hafen Keelung anzulaufen. Vgl. dazu das Schreiben des Bundesministers Seeböhm vom 27. April 1951 an Vortragenden Legationsrat Dittmann; B 10 (Abteilung 2), Bd. 1734.

Nach Löschung der Ladung wurde das Schiff am 11. Juni 1953 freigegeben. Vgl. dazu das Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr vom 3. Juli 1951; B 10 (Abteilung 2), Bd. 1734.

führung des besprochenen Kompensationsgeschäftes gewartet hätten. Unsere Wirtschaft sei auch an weiteren Geschäften mit Formosa interessiert, für die hoffentlich die Nationalregierung durch förmliche Beendigung des Kriegszustandes den Weg bald freimachen werde. Unser Wunsch sei, durch einen gesteigerten Warenumsatz unsere Beziehungen so zu vertiefen, daß je nach Bedürfnis an die Bestellung der für die Abwicklung des Handels benötigten Organe in Gestalt von Handelsagenten oder in der Form von Handelskontoren gedacht werden könne, um auf diese Weise Schritt für Schritt zu einer Normalisierung unserer Beziehungen zu gelangen.<sup>9</sup>

Man muß dann abwarten, ob sich durch unsere Initiative und den in ihr zum Ausdruck kommenden Wunsch auf Wiederherstellung des einstigen guten Einvernehmens die Haltung auf der chinesischen Seite so weit lockert, daß weitere Gespräche folgen werden, die nicht gleich wieder in dem Hin und Her über Staatsvertrag und diplomatische Beziehungen versickern.

Denn – und das betrifft den Punkt 2, der Peking angeht – diese Forderungen liegen jenseits der Grenze dessen, was wir der Nationalregierung bieten können. Andernfalls würde ein Gespräch in Peking wahrscheinlich auch gar nicht zustande kommen. Es handelt sich hier im übrigen über den speziellen Anlaß hinaus, mit dem sich diese Untersuchung beschäftigt, um eine grundsätzliche Frage. Wir stehen gegenüber den Auseinandersetzungen über Ostasien auf einem klaren Standpunkt, über den keinen Zweifel aufkommen zu lassen wir ein Interesse haben, daß wir nämlich dort keine politischen Ziele verfolgen, sondern ausschließlich die Förderung der Belange unserer Wirtschaft im Auge haben.

M. Fischer<sup>10</sup>

**B 11 (Abteilung 3), Bd. 331**

<sup>9</sup> Am 27. November 1953 teilte Ministerialdirigent von Etzdorf dem Geschäftsträger der Republik China (Taiwan) in Paris, Tuan Mao-lan, mit: „We are quite ready to enter into discussions with you such as they were first held in Bonn. Since then, as you undoubtedly are aware of, a plan concerning certain commercial transactions has been discussed at the end of August in the Ministry of Economics with representatives of the Formosa Sugar Syndicate. We attach considerable importance to agreements of this kind. They could lead to other similar transactions and in this way would promote and further mutual relations. The consequences which such an increased trade would have in respect of our relations should be discussed by us in detail. It would be in the interest of further contacts if propositions could be made from your side as we have been expecting them after the August meeting.“ Vgl. B 11 (Abteilung 3), Bd. 331.

<sup>10</sup> Paraphe.

307

**Vortragender Legationsrat von Kessel, Paris,  
an das Auswärtige Amt**

Tgb. Nr. 783/53 geheim

27. Oktober 1953<sup>1</sup>

Betr.: EVG und NATO

Ich habe heute Herrn van Vredenburch im Generalsekretariat der NATO aufgesucht und ihn auf die vielerlei Gerüchte über die Verminderung der amerikanischen Truppen auf dem Kontinent<sup>2</sup> angesprochen. Diese Gerüchte hätten in hiesigen Kreisen eine erhebliche Beunruhigung verursacht und fügten der EVG großen Schaden zu.

Herr van Vredenburch erwiderte mir, Admiral Radford und General Twining hätten diesen Gerüchten ja inzwischen widersprochen.<sup>3</sup> Aus seinen weiteren Ausführungen zu diesem Thema klang jedoch nicht nur eine Mißbilligung des amerikanischen „Durcheinanders“, wie er es nannte, heraus, sondern auch eine recht besorgte Auffassung von der Entwicklung, die die Dinge in letzter Zeit genommen hätten.

Auf die EVG übergehend meinte Vredenburch, in Belgien werde sie nun wohl bald ratifiziert werden. Spaak werde sein ganzes Prestige dafür einsetzen, daß auch die Sozialisten dem Vertrag zustimmten. Immerhin könne nur mit einer schwachen Mehrheit für die EVG gerechnet werden<sup>4</sup>

Was Frankreich anbelange, so bleibe dessen Haltung trotz positiver Anzeichen unklar, man müsse leider immer noch mit Überraschungen negativer Art rechnen.

<sup>1</sup> Hat Gesandtem I. Klasse Ophüls am 29. Oktober 1953 vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Legationsrätin I. Klasse von Puttkamer und an Legationsrat von Hassell verfügte.  
Hat Puttkamer am 4. November 1953 vorgelegen.

Hat Hassell vorgelegen.

<sup>2</sup> Dazu vermerkte Referent Fabel am 11. November 1953: „Die Diskussion über eine mögliche Zurückziehung amerikanischer Truppen aus Europa und insbesondere aus der Bundesrepublik hat zum Ausgangspunkt eine indirekte Bemerkung des U.S. Verteidigungsministers Ch[arles] Wilson auf einer Pressekonferenz am 19. Oktober. Wilson deutete an, daß im Hinblick auf die Wirksamkeit der Atomwaffe, insbesondere der Wasserstoffbombe, eine Verringerung der in Übersee stationierten U.S. Divisionen stattfinden werde, wobei der Zeitpunkt und die zeitliche Abwicklung einer solchen Maßnahme durchaus offenblieb.“ Vgl. B 11 (Abteilung 3), Bd. 761.

Zu den Äußerungen von Wilson vgl. ferner den Artikel „Wilson Forecasts Cut in G. I.'s Abroad“; THE NEW YORK TIMES vom 20. Oktober 1953, S. 1.

<sup>3</sup> Am 26. Oktober 1953 erklärten der amerikanische Luftwaffenminister Talbott, der vom Stabschef für die Luftwaffe, General Twining, begleitet wurde, und der Vorsitzende der Stabschefs, Admiral Radford, in Paris, daß die USA nicht beabsichtigten, ihre Truppenstärke in Europa zu reduzieren. Vgl. den Artikel „U. S. Cut in Force in Europe Denied“; THE NEW YORK TIMES vom 27. Oktober 1953, S. 4.

<sup>4</sup> Die belgische Abgeordnetenkammer stimmte dem Ratifizierungsgesetz zum EVG-Vertrag am 26. November 1953 zu, der belgische Senat am 12. März 1954.

Innerhalb der NATO habe man versucht, Dänemark und Norwegen dazu zu bewegen, der EVG beizutreten. Beide Länder hätten jedoch so heftig gegen dieses Projekt protestiert, daß es bereits in seinen Anfängen steckengeblieben sei.

Er selber, Vredenburch, sei nach wie vor der Ansicht, daß man die NATO einschalten müsse, wenn man den deutschen Verteidigungsbeitrag verwirklichen wolle. Da jedoch die NATO in ihrer Gesamtheit ein zu umfangreiches Gremium sei und keine Veranlassung dafür vorliege, Ländern wie Portugal ein Stimmrecht in der deutschen Frage zuzubilligen, so schwebe ihm die Schaffung einer engeren Gruppe innerhalb der NATO vor. Diese Gruppe sollte Deutschland, Amerika, England, Frankreich sowie die Benelux-Staaten umfassen, die sich durch einen Parallelvertrag zur NATO aneinander binden würden. Auf dieser Vertragsgrundlage sollten dann die militärischen Klauseln der EVG vorweg in Kraft gesetzt werden.

Auf meine Frage, ob ein solches Projekt Aussicht auf Verwirklichung habe, erwiderte Vredenburch, es sei noch zu früh, darüber ein Urteil abzugeben, da diese Idee erst vor kurzem in Umlauf gesetzt worden sei. Er bat mich im übrigen, dies Projekt vertraulich zu behandeln. Ich selber habe mich, wie schon in früheren Fällen, auf das Stellen von Fragen beschränkt und jede eigene Meinungsäußerung vermieden, um so mehr, als ähnlich gelagerte Pläne schon lange propagiert werden, bisher aber niemals Gestalt gewonnen haben.

Die Dienststelle Blank und die Diplomatische Vertretung sind unterrichtet worden.

Kessel

**B 10 (Abteilung 2), Bd. 973**

308

**Aufzeichnung des Staatssekretärs Hallstein****Geheim****30. Oktober 1953<sup>1</sup>**

Skizze eines neuen Saarstatuts

I. Das Saargebiet wird europäisches Territorium.<sup>2</sup>

II. Politische Organisation

A. Saarländische Organe

1) Einsetzung

Auf Grund freier Wahlen werden gebildet:

a) ein Saarlandtag

b) eine Saarregierung<sup>3</sup>

2) Zuständigkeiten

Alle Angelegenheiten, soweit sie nicht den europäischen Organen zugewiesen sind.

B. Europäische Organe

1) Der Europäische Kommissar

a) Einsetzung

Der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl setzt einen Europäischen Kommissar (E. K.) für die Saar und einen diesen beratenden fünfköpfigen Ausschuß ein. Der E. K. muß einem der Mitgliedstaaten der Europäischen Politischen Gemeinschaft angehören, er darf aber weder Angehöriger der Bundesrepublik noch Frankreichs noch Saarländer<sup>4</sup> sein. Die Mitglieder des Beratenden Ausschusses müssen Angehörige der Mitgliedstaaten des Europarats

<sup>1</sup> Hat Bundeskanzler Adenauer vorgelegen.

Die Aufzeichnung wurde von Staatssekretär Hallstein Bundeskanzler Adenauer als Anlage II. 2) „zur Vorbereitung der Saargespräche“ vorgelegt. Mit Blick auf eine etwaige Kabinetsberatung wurden zugleich u. a. der Entwurf für einen Kabinetsbeschuß (Anlage II. 1) und die Begründung der Vorschläge (Anlage II. 3) übermittelt. Vgl. den Begleitvermerk; VS-Bd. 3235 (Abteilung 2); B 150, Aktenkopien 1953.

Im undatierten Entwurf für einen Kabinetsbeschuß wurde ausgeführt: „1) Die Bundesregierung ist damit einverstanden, daß in Verhandlungen mit der französischen Regierung eine grundsätzliche Einigung über ein neues Statut für das Saargebiet angestrebt wird, wobei die als Anlage II. 2) beigefügte Skizze als Verhandlungsgrundlage dienen kann. 2) Das Inkrafttreten des Statuts soll davon abhängig gemacht werden, daß Frankreich den Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft ratifiziert. Es soll ferner darauf hingewirkt werden, daß die französische Regierung ihre Beiefschaft erklärt, die europäische Integration auch auf anderen Gebieten zu fördern. 3) Das Statut soll, da es die deutschen Grenzen betrifft, nur unter Vorbehalt einer zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei zu vereinbarendenfriedensvertraglichen Regelung für ganz Deutschland vereinbart werden. 4) Das Statut bedarf der Zustimmung der Saarbevölkerung in einer noch zu bestimmenden Weise.“ Vgl. VS-Bd. 3235 (Abteilung 2); B 150, Aktenkopien 1953. Für die Begründung der Vorschläge vgl. Dok. 309.

<sup>2</sup> Dieser Satz wurde von Bundeskanzler Adenauer mit Fragezeichen versehen. Dazu handschriftliche Bemerkung: „Welches Gebiet zurück an uns, Beitrag Frankreichs, wenn auch nur symbolisch.“

<sup>3</sup> Dieser Absatz wurde von Bundeskanzler Adenauer angeschlängelt. Dazu Fragezeichen.

<sup>4</sup> Dieses Wort wurde von Bundeskanzler Adenauer unterschlängelt. Dazu handschriftliche Bemerkung: „Fass[ung].“

oder der Vereinigten Staaten von Amerika sein. Unter ihnen müssen sich stets je ein Angehöriger der Bundesrepublik und Frankreichs befinden.

Eine Überleitung dieser Regelung auf die Europäische Politische Gemeinschaft ist vorzusehen.

b) Zuständigkeiten

i) Der E. K. ist für die Durchführung des neuen Statuts im Europäischen Geist verantwortlich, insbesondere hat er den saarländischen Instanzen gegenüber sicherzustellen,

aa) daß im Saargebiet die politischen Grundfreiheiten gewahrt werden,

bb) daß die Wirtschaftspolitik der saarländischen Organe in Übereinstimmung mit den Zielen der europäischen Wirtschaftspolitik bleiben.

ii) Dem E. K. obliegt die Vertretung der saarländischen Interessen nach außen, insbesondere in den Ministergremien der Europäischen Gemeinschaften. (Die von ihm im Namen der Saar abzuschließenden internationalen Verträge bedürfen grundsätzlich der Genehmigung durch den saarländischen Landtag.)

iii) Der E. K. ist zuständig für die Behandlung aller Fragen, die sich hinsichtlich der europäischen Saarwährung ergeben.

(iv) Der E. K. wird später als geborenes Mitglied des Europäischen Exekutivrats in diesem die Saar vertreten und in dieser Eigenschaft für die notwendige Harmonisierung zwischen der Saarpolitik und der allgemeinen europäischen Politik sorgen.

2) Der Europäische Gerichtshof

Er entscheidet bei rechtlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den saarländischen Organen und dem E. K.

III. Saarländische Wirtschaftsbeziehungen

A. Warenverkehr

1) Im Verhältnis zwischen Frankreich und der Saar bleibt es bei dem bisherigen System, daß

a) Einfuhr- und Ausfuhrzölle oder Gebühren mit ähnlicher Wirkung,

b) mengenmäßige Beschränkungen,

c) Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen

untersagt sind.

2) Dasselbe System wird etappenweise innerhalb eines vertraglich festzulegenden Zeitraums (etwa drei Jahre) in dem Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der Saar eingeführt. Während der genannten Übergangszeit ist zu berücksichtigen, daß gewisse saarländische Industrien zunächst eines Schutzes gegen die Konkurrenz aus dem Bundesgebiet bedürfen. Auch können Maßnahmen getroffen werden, die den Absatz gewisser französischer Konsumgüter, insbesondere von Nahrungsmitteln, im Saargebiet sicherstellen.

B. Währung

Unter Einräumung der erforderlichen Übergangszeit soll zu einem vertraglich festzulegenden Zeitpunkt eine eigene europäische Währung für das Saargebiet eingerichtet werden.

#### IV. Die französisch-saarländischen Konventionen<sup>5</sup>

##### A. Grundsätzliches

1) Soweit die in Kraft befindlichen Konventionen in Befugnisse eingreifen, die nach dem neuen Statut dem E. K. oder den saarländischen Organen zustehen, werden sie durch das neue Statut und seine Zusatz- und Übergangsvereinbarungen ersetzt.

2) Die nicht unter 1) erfaßten Konventionen bleiben fortbestehen. Sie sind durch entsprechende Verträge zwischen der Bundesrepublik und der Saar zu ergänzen.

##### B. Einzelnes

1) Das französisch-saarländische Kulturabkommen<sup>6</sup> wird durch eine Zusatzvereinbarung zum neuen Statut ersetzt. Diese Vereinbarung hat sicherzustellen, daß die deutsche Kultur im Saargebiet in vollem Umfang aufrechterhalten bleibt.

2) Die französisch-saarländische Grubenkonvention<sup>7</sup> wird durch eine Zusatzvereinbarung zum neuen Statut ersetzt. Diese Vereinbarung sieht vor, daß das Eigentum und die Ausbeutung der saarländischen Gruben auf das Saargebiet übergehen. Es kann auch eine paritätische Beteiligung der Bundesrepublik und Frankreichs vereinbart werden.

3) Frankreich hebt die Sequesterverwaltung über deutsche industrielle Unternehmungen an der Saar auf.

4) Im Vorgriff auf die allgemeine Niederlassungsfreiheit innerhalb des Gebietes der Europäischen Politischen Gemeinschaft wird durch eine Zusatzvereinbarung zum neuen Statut das Niederlassungsrecht zwischen Frankreich und der Saar und zwischen der Bundesrepublik und der Saar gleichermaßen in einem liberalen Sinne geregelt.

[Hallstein]<sup>8</sup>

**VS-Bd. 3242 (Abteilung 2)**

<sup>5</sup> Zu den Verträgen vom 20. Mai 1953 vgl. Dok. 136, Anm. 10.

<sup>6</sup> Für den Wortlaut des Kulturabkommens vom 15. Dezember 1948 zwischen Frankreich und dem Saarland vgl. AMTSBLATT DES SAARLANDES 1949, S. 1200–1205.

<sup>7</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 20. Mai 1953 zwischen Frankreich und dem Saarland über den gemeinsamen Betrieb der Saargruben vgl. AMTSBLATT DES SAARLANDES 1953, S. 778–781.

<sup>8</sup> Verfasser laut Begleitvermerk. Vgl. Anm. 1.

309

**Aufzeichnung des Staatssekretärs Hallstein****Geheim****30. Oktober 1953<sup>1</sup>****Begründung****I. Grundsätzliches**

- 1) Die internationale Lage läßt es als aussichtslos erscheinen, daß die Bundesregierung mit Aussicht auf Erfolg die Eingliederung des Saargebietes in die Bundesrepublik fordert. Die Geltendmachung eines solchen Anspruches würde auch der Politik der Bundesregierung Schaden zufügen. Sie würde von den anderen Staaten als Bestätigung ihrer Befürchtung angesehen werden, die Bundesrepublik beabsichtigte sich so stark zu machen, daß ihr die unbestrittene Hegemonie in Europa zufällt. Tatsächlich unterstützen die Vereinigten Staaten, England und die übrigen europäischen Staaten die Saarpolitik Frankreichs insofern, als sie darauf gerichtet ist, daß das Saargebiet staatsrechtlich von der Bundesrepublik getrennt bleibt.<sup>2</sup> Die Politik der Bundesregierung sollte dieser Tatsache Rechnung tragen.<sup>3</sup>
- 2) Dies könnte dadurch geschehen, daß es bei dem jetzigen faktisch geschaffenen Zustand einstweilen verbleibt, bezüglich dessen alle Beteiligten förmlich anerkannt haben, daß er nur ein vorläufiger ist. Gegen eine solche Verlängerung des Provisoriums sprechen entscheidende Gründe:
- I. a) Die gegenwärtige Regelung ist schlecht. Sie gibt den Franzosen einseitige Vorteile. Sie führt deshalb auch zu Spannungen innerhalb der saarländischen Bevölkerung. Trotzdem wird die gegenwärtige Lösung um so stabiler werden, je länger sie dauert.
  - b) Wie sich bei allen Schritten auf eine Einigung Europas hin gezeigt hat, bedeutet die Tatsache, daß die Saarfrage nicht geregelt ist, ein Hindernis auf dem Wege zu Europa. Die Aufrechterhaltung des Provisoriums hindert also die europäische Politik der Bundesregierung.
  - c) Es würde von allen Kräften, die sich für eine gleichberechtigte Wiedereingliederung der Bundesrepublik in die westliche Welt einsetzen, insbesondere von der amerikanischen Regierung, nicht verstanden werden, wenn die Bundesregierung sich nicht schon jetzt ehrlich um eine Regelung der Saarfrage bemühte. Die Bundesregierung würde mit einem solchen Verhalten diese wertvolle Bundesgenossenschaft gefährden.
- 3) Bei dieser Lage scheint eine Lösung der Saarfrage erstrebenswert, die, wenn sie auch nicht die – unerreichbare – Eingliederung des Saargebietes in die Bun-

<sup>1</sup> Zur Übermittlung der Aufzeichnung an Bundeskanzler Adenauer vgl. Dok. 308, Anm. 1.  
Hat Adenauer vorgelegen.

<sup>2</sup> Vgl. dazu das Schreiben des Geschäftsführenden Vorsitzenden der AHK, McCloy, vom 2. August 1951 an Bundeskanzler Adenauer; Dok. 280, Anm. 3.

<sup>3</sup> Zu diesem Absatz handschriftliche Bemerkung des Bundeskanzlers Adenauer: „Vorsichtiger fassen!  
Unbeschadet der Rechtsfragen ‚Grenzen Deutschlands‘: Ist S[aargebiet] nicht de facto okkupiert?  
Völkerrechtl[ich] lösen.“

desrepublik mit sich bringt, doch wenigstens das Saargebiet nicht einseitig in der französischen Einflußsphäre beläßt. Das würde bedeuten: Selbständigkeit der Saar gegenüber der Bundesrepublik und gegenüber Frankreich. Es kann aber in niemandes Interesse liegen, in Europa einen neuen Staat zu schaffen und damit die Zersplitterung Europas noch zu vergrößern. Diese unerwünschte Folge würde ausgeschaltet, wenn das von der Bundesrepublik und von Frankreich unabhängige Saargebiet unmittelbar unter eine europäische Instanz gestellt würde.<sup>4</sup> Damit würde es nicht zu „einem Staat mehr“ werden, sondern könnte im Gegenteil einen die Integration Europas fördernden Faktor darstellen.

4) Auf dieser Basis ist bereits im Sommer 1952 mit dem französischen Außenminister Schuman verhandelt worden.<sup>5</sup> Die Verhandlungen mußten im Oktober 1952 ergebnislos abgebrochen werden, da Herr Schuman wohl die „Europäisierung“, nicht aber den nach deutscher Auffassung darin enthaltenen Grundsatz der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Saar von Frankreich anzunehmen bereit war. Insbesondere konnte er sich nicht dazu verstehen, in eine Aufhebung der französisch-saarländischen Konventionen<sup>6</sup> einzuvilligen, auf denen die wirtschaftliche Vorherrschaft Frankreichs an der Saar begründet ist. Er wollte vielmehr nur deren späteren allmählichen Abbau in Aussicht stellen.

In der Zwischenzeit konnte das Problem in unmittelbaren Besprechungen mit der französischen Regierung nicht gefördert werden.

5) Der Gedanke der Europäisierung ist aber auf internationaler Ebene weiter behandelt worden. Das wichtigste Ergebnis ist der Bericht, den der holländische Sozialist und Abgeordnete zur Beratenden Versammlung des Europarats, van der Goes van Naters, der allgemeinen Kommission dieser Versammlung im September d. J. über die Lösung der Saarfrage vorgelegt hat.<sup>7</sup> Dieser Bericht ist in vielen Punkten angreifbar. Er enthält Unrichtigkeiten; manche in ihm gezogene Schlußfolgerungen erweisen sich von den eigenen Voraussetzungen des Verfassers her betrachtet als nicht begründet. Das Entscheidende sind aber die Vorschläge, zu denen van der Goes gelangt. Sie sind den Seiten 26 ff. der als Anlage II. 4 beiliegenden Übersetzung einer Drucksache des Europarats zu entnehmen.<sup>8</sup>

6) Der Vorschlag von van der Goes hat eine Europäisierung des Saargebiets mit der Folge zum Gegenstand, daß dieses Gebiet grundsätzlich sowohl von der Bundesrepublik wie von Frankreich unabhängig ist. Abgesehen von außenpolitischen und Verteidigungsfragen, für die ein Europäischer Kommissar eingesetzt werden soll, erhalten die auf der Grundlage freier Wahlen gebildeten saarländischen Instanzen (Saarlandtag und Saarregierung) das volle Selbstverwaltungsrecht.

<sup>4</sup> Der Passus „Es kann ... gestellt würde“ wurde von Bundeskanzler Adenauer mit Fragezeichen versehen.

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch Dok. 40.

<sup>6</sup> Zu den Konventionen vom 3. März 1950 zwischen Frankreich und dem Saarland vgl. Dok. 16, Anm. 7.

<sup>7</sup> Zum Bericht des Berichterstatters des Ausschusses für Allgemeine Angelegenheiten der Beratenden Versammlung des Europarats, van der Goes van Naters, vom 11. September 1953 über „Das zukünftige Statut der Saar“ vgl. Dok. 285.

<sup>8</sup> Dem Vorgang nicht beigefügt.

Von diesem Grundsatz wird jedoch eine entscheidende Ausnahme gemacht: Ein gemeinsamer Markt nur zwischen Frankreich und dem Saargebiet und die französisch-saarländische Währungsunion sollen aufrechterhalten bleiben. Zwar wird neben dem gemeinsamen französisch-saarländischen Markt auch ein gemeinsamer deutsch-saarländischer Markt ins Auge gefaßt, aber nur im Zuge der Schaffung eines umfassenden gemeinsamen europäischen Marktes. Ebenso ist zwar das Ende der Herrschaft des französischen Franken im Saargebiet vorgesehen, aber nicht zu einem festgelegten Zeitpunkt, sondern erst dann, wenn eine gemeinsame europäische Währung<sup>9</sup> ihr ohnehin ein Ende setzt.

7) Die geschilderten Einschränkungen widersprechen dem Grundsatz der Europäisierung und können nicht angenommen werden. Zwar bedeutet der nach van der Goes van Naters zwischen Frankreich und dem Saargebiet aufrechtzuerhaltende gemeinsame Markt nicht die volle Abhängigkeit des Saargebiets von Frankreich auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, wie sie mit der bisherigen französisch-saarländischen Wirtschaftsunion verbunden war. Trotzdem kann von einer Selbständigkeit des Saargebiets in wirtschaftlichen Fragen nicht gesprochen werden, wenn dieses Gebiet bis zu einem noch nicht abzusehenden Zeitpunkt mit der soviel größeren französischen Union in einem gemeinsamen Markt und in einer Währungsunion zusammengeschlossen bleibt.

Der deutsche Vorschlag geht demgegenüber von dem Gedanken aus, daß der Grundsatz der Europäisierung, d.h. der Unabhängigkeit des Saargebiets von einzelnen Staaten der Europäischen Gemeinschaft, auch auf dem wirtschaftlichen Gebiet so rasch und so weit zu verwirklichen ist, als es zwingende wirtschaftliche Notwendigkeiten zulassen. Nur auf diese Weise kann ein europäisiertes Saargebiet seine Funktion erfüllen, seinerseits zu einem Integrationsfaktor für Europa zu werden.

8) Die Bundesregierung wird das Opfer, das darin liegt, daß ein deutsches Gebiet für europäische Zwecke zur Verfügung gestellt wird, nur dann bringen können, wenn Frankreich sich der Mitarbeit an den weiteren europäischen Integrationsbemühungen nicht verschließt und insbesondere den EVG-Vertrag ratifiziert. Diese Ratifikation muß daher jedenfalls die Voraussetzung für das Inkrafttreten des neuen Statuts sein.

9) Eine Europäisierung des Saargebiets betrifft die deutschen Grenzen. Sowohl die Bundesregierung wie die französische Regierung sind in diesem Punkt durch Artikel 7 Abs. 1 des Deutschlandvertrages gebunden, der bestimmt, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu einer zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbartenfriedensvertraglichen Regelung für ganz Deutschland aufgeschoben werden muß.<sup>10</sup> Das neue Saarstatut kann daher sowohl von Frankreich wie von der Bundesrepublik nur unter dem Vorbehalt dieser Friedensregelung vereinbart werden.

10) In dem neuen Statut liegt eine Verfügung über das Saargebiet. Es bedarf daher der Zustimmung der Saarbevölkerung. Die Saarbevölkerung sollte möglichst, noch ehe das zu vereinbarende Statut seine letzte Gestalt bekommt, Ge-

<sup>9</sup> Die Wörter „gemeinsame europäische Währung“ wurden von Bundeskanzler Adenauer unterschlägt. Dazu Fragezeichen.

<sup>10</sup> Für Artikel 7, Absatz 1 des Generalvertrags vom 26. Mai 1952 vgl. Dok. 129, Anm. 7.

legenheit erhalten, sich zu ihm zu äußern. Die gegenwärtigen Saarinstanzen (Regierung und Landtag) haben dazu keine Legitimation, da sie an ein Statut gebunden sind, das durch das neue Statut beseitigt werden soll.

## II. Zu der Lösungsskizze (Anl. II 2)<sup>11</sup> im einzelnen

### 1) Politische Organisation

Die Skizze übernimmt aus dem Vorschlag von van der Goes, daß die saarländischen Selbstverwaltungsorgane, Saarlandtag und Saarregierung, auf Grund freier Wahlen neu zu bilden sind und daß diese Organe alle Zuständigkeiten haben, die nicht den europäischen Organen zugewiesen sind.

Die Rolle des Europäischen Kommissars ist aber umfassender gestaltet, als van der Goes es vorschlägt. Nach der Skizze soll der Europäische Kommissar, eingefügt in die europäische politische Organisation, für die Durchführung der europäischen Aufgabe des Saargebiets verantwortlich sein. Er muß in diesem Rahmen auch ein gewisses Aufsichtsrecht über die saarländischen Organe ausüben, das aber später der parlamentarischen und der gerichtlichen Nachprüfung durch die Europäische Gemeinschaft unterworfen ist (dieser Vorschlag ist möglich, nachdem sich in Rom<sup>12</sup> die Umrisse der europäischen politischen Organisation hinreichend geklärt haben, um den Europäischen Kommissar in sie einzubauen zu können).

### 2) Saarländische Wirtschaftsbeziehungen

Im Gegensatz zu van der Goes, der die einseitige Verflechtung der Saarwirtschaft mit der französischen Wirtschaft zwar lockern, aber bis zu weiteren Fortschritten der europäischen Wirtschaftsintegration im Kern doch beibehalten will, geht die Skizze von dem Grundgedanken einer sofort in Angriff zu nehmenden Europäisierung auch der saarländischen Wirtschaft aus. Das Ziel ist, als Etappen auf dem Wege zu einem umfassenden gemeinsamen europäischen Markt und zu einer umfassenden gemeinsamen europäischen Währung

- a) dem gemeinsamen Markt zwischen Frankreich und dem Saargebiet einen gemeinsamen Markt zwischen der Bundesrepublik und dem Saargebiet an die Seite zu stellen (es scheint, daß hierfür englische Unterstützung in Straßburg erwartet werden kann),
- b) eine eigene europäische Währung für das Saargebiet zu schaffen (auch hierfür ist englisches Verständnis sichtbar geworden).

Es ist nicht angängig, diese beiden Reformen von der Erreichung weiterer Etappen bei der allgemeinen europäischen Wirtschaftsintegration abhängig zu machen, da Frankreich sonst in Versuchung geraten könnte, diese Integration hinauszuzögern, um die besonderen Vorteile nicht aufzugeben zu müssen, die ihm seine gegenwärtigen wirtschaftlichen Beziehungen mit der Saar bieten. Gerade umgekehrt scheint es wünschenswert, durch Schaffung europäischer Wirtschaftstatbestände an der Saar der allgemeinen europäischen Wirtschaftsintegration die Wege zu bahnen.

11 Vgl. Dok. 308.

12 Zur Konferenz der Stellvertreter der Außenminister der EGKS-Mitgliedstaaten vom 22. September bis 9. Oktober 1953 in Rom vgl. Dok. 275 und Dok. 284.

Auf der anderen Seite läßt sich aber eine neue Währung an der Saar und der gemeinsame deutsch-saarländische Markt nicht ohne eine gewisse Vorbereitungszeit einführen, da andernfalls die saarländische Wirtschaft in eine schwierige Lage geraten könnte. Die Vorbereitungszeit braucht aber keinesfalls länger als drei Jahre zu dauern. Während dieses Zeitraums ist ein organischer Abbau der jetzt zwischen dem Bundesgebiet und dem Saargebiet bestehenden Wirtschaftsschranken und eine organische Emanzipation der saarländischen Wirtschaftspolitik von der französischen Wirtschaftspolitik in Angriff zu nehmen, um das Saargebiet in die Lage zu versetzen, ohne Schädigung seiner Wirtschaft zu einem eigenen Wirtschaftsgebiet mit europäischer Währung und mit freiem Handelsverkehr nach beiden Seiten zu werden.

### 3) Die französisch-saarländischen Konventionen<sup>13</sup>

Mit wenigen Ausnahmen dienen diese Konventionen der Begründung und Festigung der Vorherrschaft Frankreichs an der Saar, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet.

Was die Konventionen angeht, die diesen Zielen nicht dienen, so können sie aufrechterhalten bleiben. Sie sollten aber durch entsprechende Verträge zwischen dem Saargebiet und der Bundesrepublik ergänzt werden.

Die übrigen Konventionen sind aufzuheben und durch das neue Statut und seine Zusatz- und Übergangsvereinbarungen zu ersetzen. Dem Vorschlag von van der Goes, die Konventionen, auf denen die französisch-saarländische Wirtschaftsunion beruht, durch einen auf 50 Jahre zwischen Frankreich und dem Saargebiet abzuschließenden Vertrag zu ersetzen, kann nicht gefolgt werden. Er entspringt dem mit der Europäisierung nicht zu vereinigenden Gedanken, daß das Saargebiet bezüglich seiner Wirtschaftsbeziehungen in einem besonderen Verhältnis zu Frankreich bleiben soll.<sup>14</sup>

Zu den in der Skizze aufgeführten Einzelpunkten ist folgendes zu sagen:

a) In Übereinstimmung mit dem van der Goesschen Vorschlag soll das französisch-saarländische Kulturabkommen<sup>15</sup> durch einen Vertrag ersetzt werden, der die Wahrung der deutschen Kultur im Saargebiet zum Gegenstand hat. Ein solcher Vertrag bietet uns insbesondere Gelegenheit, die Frage der saarländischen Universität und des saarländischen Rundfunks in anderem Sinne zu regeln, als dies bisher geschehen ist.

b) Es entspricht ebenfalls dem van der Goesschen Vorschlag, Eigentum und Ausbeutung der saarländischen Gruben auf das Saargebiet zu übertragen. In den Verhandlungen zu dieser Frage wird zu klären sein,

welche Rechte sich aus der Tatsache ergeben, daß die Gruben bisher im Eigentum des Deutschen Reiches stehen,

ob es nicht im Interesse der Saargruben selbst erforderlich ist, eine paritätische Beteiligung der Bundesrepublik und Frankreichs vorzusehen.

<sup>13</sup> Zu den Verträgen vom 20. Mai 1953 vgl. Dok. 136, Anm. 10.

<sup>14</sup> Dieser Satz wurde von von Bundeskanzler Adenauer mit Fragezeichen versehen.

<sup>15</sup> Für den Wortlaut des Kulturabkommens vom 15. Dezember 1948 zwischen Frankreich und dem Saarland vgl. AMTSBLATT DES SAARLANDES 1949, S. 1200–1205.

- c) Van der Goes behandelt nicht die Frage der sequestrierten deutschen Industrieunternehmungen an der Saar, zu denen vor allen Dingen die im Röchlingschen Eigentum befindlichen Eisenwerke in Völklingen und die im Eigentum der Gebr. Stumm und Otto Wolff befindlichen Neunkirchener Eisenwerke gehören.<sup>16</sup> Dieses Problem muß aber (wie offenbar auch die Engländer anerkennen) zum Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen gemacht werden, da Frankreich die Tatsache, daß die Unternehmungen noch unter Sequesterverwaltung stehen, zu einem Druck auf die deutschen Eigentümer ausnützt, ihr Eigentum zu verkaufen oder doch wenigstens starke französische Beteiligungen hereinzunehmen. Diese Politik verträgt sich nicht mit dem Gedanken der Europäisierung des Saargebiets.
- d) Auch in der Frage des Niederlassungsrechts ist bei van der Goes kein Vorschlag gemacht. Als Ergänzung zu dem Prinzip, daß das Saargebiet gegenüber der Bundesrepublik sowohl wie gegenüber Frankreich freie Wirtschaftsgrenzen haben soll, bedarf es aber notwendigerweise auch der Einführung des Prinzips der Freizügigkeit.

[Hallstein]<sup>17</sup>

**VS-Bd. 3242 (Abteilung 2)**

<sup>16</sup> Zur französischen Sequesterverwaltung der Röchlingschen Eisen- und Stahlwerke GmbH in Völklingen sowie der Eisenwerke der Brüder Stumm und Otto Wolff in Neunkirchen vgl. auch Dok. 148. Zum geplanten Verkauf der Röchlingschen Eisen- und Stahlwerke GmbH in Völklingen an das Bankhaus Lehman & Brothers vgl. Dok. 189 und Dok. 223.

<sup>17</sup> Verfasser laut Begleitvermerk. Vgl. Dok. 308, Anm. 1.

310

**Aufzeichnung des Gesandtschaftsrats I. Klasse Böker, Paris****31. Oktober 1953<sup>1</sup>**

Ich hatte heute eine längere Unterredung mit dem stellvertretenden Leiter der Deutschland-Abteilung im Foreign Office in London, Mr. Frederic Warner, der anlässlich der Dreier-Besprechungen zur Vorbereitung der Lugano-Konferenz in Paris weilt.<sup>2</sup> Mr. Warner führte dabei etwa folgendes aus:

Die Dreier-Besprechungen, die in einer sehr freundschaftlichen Atmosphäre verliefen, hätten sich als sehr nützlich erwiesen, weil sie die ersten Besprechungen dieser Art seit Herbst 1951<sup>3</sup> darstellten. Man befasse sich hauptsächlich mit allen jenen Aspekten der Deutschland-Politik, die nicht Gegenstand der laufenden Arbeiten der Alliierten Hohen Kommission seien, d.h. vor allem mit den grundsätzlichen Fragen der Wiedervereinigung, der freien Wahlen usw. Detailfragen wirtschaftlicher und anderer Art bildeten nicht Gegenstand der Verhandlungen. Ziel der Besprechungen sei nicht die Formulierung einer neuen Politik, sondern vielmehr eine Bestandsaufnahme der Probleme und Ansichten, die Formulierung bereits bestehender politischer Praktiken, die Feststellung von Meinungsverschiedenheiten, soweit vorhanden, und die Formulierung von Alternativ-Vorschlägen an die Regierungen.

Im Vordergrund der Besprechungen stünden die freien, gesamtdeutschen Wahlen, über die man sich bisher auf alliierter Seite zu wenig konkrete Gedanken gemacht habe. Man sei auf diesem Gebiet jetzt ein gutes Stück vorwärts gekommen. Die Alliierten hielten nach wie vor unerschütterlich an der Forderung freier Wahlen als erstem Schritt zur Wiedervereinigung fest. In den Verhandlungen seien keinerlei Anzeichen zu erkennen, daß die französische Regierung von diesem Programm abzuweichen trachte. Man rechne damit, daß die Sowjets auf einer eventuellen Vierer-Konferenz wieder die Einsetzung einer sogenannten gesamtdeutschen Kommission zur Ausarbeitung eines Wahlmodus vorschlagen würden. Die Alliierten seien entschlossen, hierauf zu antworten, daß ein

<sup>1</sup> Die Aufzeichnung wurde von Botschaftsrat von Walther, Paris, mit Begleitschreiben vom 31. Oktober 1953 an Staatssekretär Hallstein weitergeleitet. Zugleich übersandte Walther Aufzeichnungen über ein Gespräch mit dem amerikanischen Gesandten in Paris, Achilles, und über eine Unterredung mit dem Abteilungsleiter im französischen Außenministerium, de la Tournelle. Thema war ebenfalls die Vorbereitung der Drei Mächte auf Verhandlungen mit der UdSSR.

Hat Staatssekretär Hallstein vorgelegen.

Hat Legationsrat Pauls am 3. November 1953 vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Herrn MD Blankenhorn sind Durchschläge der Aufzeichnungen vorgelegt worden.“

Am 4. November 1953 verfügte Pauls handschriftlich: „Herrn Dir[ektor] III mit der Bitte um Kenntnisnahme.“

Hat dem Vertreter des Ministerialdirektors Kordt, Ministerialdirigent von Etzdorf, vorgelegen. Vgl. B 11 (Abteilung 3), Bd. 628.

<sup>2</sup> Die Besprechungen der Arbeitsgruppe der Drei Mächte zur Vorbereitung einer Konferenz mit der UdSSR am 9. November 1953 in Lugano fanden vom 21. Oktober bis 2. November 1953 statt. Vgl. dazu auch Dok. 314.

<sup>3</sup> In Vorbereitung der Außenministerkonferenz der Drei Mächte vom 10. bis 14. September 1951 in Washington fanden vom 6. bis 11. September 1951 Vorbesprechungen von Vertretern Frankreichs, Großbritanniens und der USA statt.

solches Gremium seinerseits nur aus freien Wahlen hervorgehen könne. Wenn die Sowjets es darauf ankommen ließen, könne die Konferenz dann in fünf Minuten zu Ende sein. Die Westmächte würden aber versuchen zu vermeiden, daß sie von den Russen wiederum in eine endlose Debatte über die Tagesordnung, wie seinerzeit im Palais Rose<sup>4</sup>, hineingezogen würden. Wie dies im einzelnen zu vermeiden sei, müßten allerdings die Minister selbst in Lugano entscheiden.

Auf die Frage, ob auch die Sicherheitsgarantien an Sowjetrußland Gegenstand der Beratungen seien, erwiderte Mr. Warner bejahend. Es sei jedoch nicht beabsichtigt, schon bei der jetzt in Aussicht genommenen Vierer-Konferenz hierüber mit den Sowjets in Verhandlungen einzutreten. Es wäre falsch, dieses Thema schon jetzt zu sehr in den Vordergrund zu stellen, weil die Russen eine solche Garantie doch nie als Preis für eine Zustimmung zur EVG akzeptieren würden. Erst wenn die Russen sich mit der Tatsache der EVG hätten abfinden müssen, werde es Sinn haben, mit ihnen über die Sicherheitsgarantien zu sprechen.

Mr. Warner erklärte sodann, daß der Herr Bundeskanzler im Laufe der kommenden Woche durch die Hohen Kommissare<sup>5</sup> in vollstem Umfange über die in Paris gepflogenen Dreier-Besprechungen informiert werde.

Auf die Frage, was von den französischen Pressemeldungen zu halten sei, wonach die Sowjetunion die Einladung nach Lugano wahrscheinlich annehmen werde, erwiderte Mr. Warner, daß man auf britischer Seite hierüber nur lächle. Die englische Presse habe keinerlei derartige Meldungen gebracht, und es lägen auch keine anderen Berichte aus Moskau vor, die eine solche Annahme rechtfertigten. Andererseits habe man Grund zu der Annahme, daß der Kreml vielleicht schon am kommenden Sonntag die Note der Westmächte<sup>6</sup> beantworten werde. Die Antwortnote werde wohl darauf abzielen, das Gespräch in Gang zu halten.<sup>7</sup>

Hinsichtlich der Ratifizierung der Verträge von Bonn und Paris<sup>8</sup> meinte Mr. Warner, es sei der britischen Regierung durchaus ernst mit der von Churchill angedeuteten Alternativlösung<sup>9</sup>, falls Frankreich sich nicht entschließen sollte, im Laufe der nächsten Monate zu ratifizieren.

Alexander Böker

#### B 11 (Abteilung 3), Bd. 628

<sup>4</sup> Im Palais Rose in Paris tagten vom 5. März bis 21. Juni 1951 die Stellvertreter der Außenminister der Vier Mächte. Vgl. dazu FRUS 1951, III/1, S. 1086–1162.

<sup>5</sup> James B. Conant (USA), André François-Poncet (Frankreich) und Frederick Hoyer-Millar (Großbritannien).

<sup>6</sup> Zur Note der Drei Mächte vom 18. Oktober 1953 an die UdSSR vgl. Dok. 300, Anm. 9.

<sup>7</sup> Zur sowjetischen Note vom 3. November 1953 an die Drei Mächte vgl. Dok. 316, Anm. 2.

<sup>8</sup> Für den Wortlaut des Generalvertrags vom 26. Mai 1952 und des EVG-Vertrags vom 27. Mai 1952 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil II, S. 59–341, bzw. S. 345–423.

<sup>9</sup> Am 10. Oktober 1953 führte Premierminister Churchill auf dem Parteitag der Konservativen Partei in Margate aus: „We [...] do our utmost to promote the formation of the European Army with a strong contingent of Germans in it. We, like the Americans, shall maintain our forces in Europe, thus restoring the French balance of equality with our German associate. If E[uropean]D[efense] C[ommunity] should not be adopted by the French, we shall have no choice in prudence but to fall in with some new arrangement which will join the strength of Germany to the western allies through some rearrangement of the forces of NATO.“ Vgl. den Artikel „Prime Minister on Defence of Europe“, THE TIMES vom 12. Oktober 1953, S. 11.

## Aufzeichnung des Rechtsberaters Kaufmann

**248/53 geheim**

**31. Oktober 1953<sup>1</sup>**

Betr.: Antwort auf die Fragen 16–20 des alliierten Aide-mémoire vom 22. September 1953<sup>2</sup>

Es wird folgende Antwort auf die Fragen 16–20 des alliierten Aide-mémoire vorgeschlagen (s. Anlage)<sup>3</sup>.

I. Auf Grund der Entschlüsseungen des Bundestages vom 9. März 1951<sup>4</sup> und vom 27. September 1951<sup>5</sup> sowie der Note der Bundesregierung an die westalliierten Regierungen vom 4. Oktober 1951<sup>6</sup> soll die gesamtdeutsche Nationalversammlung eine „verfassung- und gesetzgebende sowie regierungsbildende und -kontrollierende“ Körperschaft sein. Wann und wie sie ihre regierungsbildende Funktion ausübt, insbesondere ob sie vor der Bildung einer endgültigen gesamtdeutschen Regierung auf Grund der neuen Verfassung eine vorläufige gesamtdeutsche Regierung bildet, ist ihrem Ermessen überlassen. Das Gleiche gilt für die Fragen, wie die Machtbefugnisse einer etwaigen vorläufigen Regierung abzuschränken sind, welchen verwaltungsmäßigen Unterbau sie zunächst beibehalten bzw. wann und wie sie ihn durch einen von ihr zu schaffenden Unterbau

<sup>1</sup> Durchdruck.

<sup>2</sup> Zum Aide-mémoire der AHK vgl. Dok. 278, Anm. 2.  
Für die Fragen 16 bis 20 vgl. Dok. 303, Anm. 3.

<sup>3</sup> Die Fragen 16–20 des Aide-mémoire der AHK vom 22. September 1953 sind dem Vorgang beigefügt.  
Vgl. Handakten Grewe, Bd. 28.

<sup>4</sup> Anlässlich des Beginns der Vorkonferenz der stellvertretenden Außenminister der Vier Mächte am 5. März 1951 in Paris folgte der Bundestag einem interfraktionellen Antrag vom 9. März 1951 und verabschiedete eine Entschließung, in der die Bundesregierung aufgefordert wurde, „den vier Besatzungsmächten zugleich im Namen derjenigen Deutschen, denen bis jetzt das Recht der freien Wahl versagt ist, als dringendes Anliegen des ganzen deutschen Volkes das Ersuchen zu unterbreiten: 1) Die Vier-Mächte-Konferenz möge die Voraussetzungen dafür schaffen, daß so bald wie möglich freie, allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahlen zu einem Parlament für ganz Deutschland durchgeführt werden können. 2) Die Durchführung dieser Wahlen unter gleichen Bedingungen in allen Zonen setzt voraus, daß durch internationale Sicherungsmaßnahmen vor, während und nach den Wahlen die volle persönliche und staatsbürgerliche Freiheit und Gleichheit für alle Personen und politischen Parteien rechtlich und tatsächlich gewährleistet wird. 3) Das aus solchen Wahlen hervorgegangene Parlament hat als echte Volksvertretung allein die Vollmachten einer verfassungs- und gesetzgebenden Versammlung. Es ist allein befugt, eine Regierung zu bilden und zu kontrollieren. 4) Die so gebildete Regierungsgewalt muß durch geeignete Vorkehrungen gegen unbefugte und rechtswidrige Eingriffe wirksam geschützt werden.“ Vgl. BT ANLAGEN, Bd. 10, Nr. 2028. Vgl. ferner BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 6, S. 4779 f.

<sup>5</sup> Auf Antrag der SPD-Fraktion vom 26. September 1951 verabschiedete der Bundestag am 27. September 1951 eine Entschließung, mit der die Bundesregierung ersucht wurde, „an die Regierungen der vier Besatzungsmächte die Aufforderung zu richten, dem Deutschen Volk baldigst Gelegenheit zu geben, in freien, allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlen unter internationaler Kontrolle eine verfassungs- und gesetzgebende sowie regierungsbildende und kontrollierende Nationalversammlung für das Gebiet der vier Besatzungszonen und Berlin zu wählen“. Vgl. BT ANLAGEN, Bd. 13, Nr. 2596. Vgl. dazu ferner BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 10, S. 6712.

<sup>6</sup> Bundeskanzler Adenauer übermittelte dem Geschäftsführenden Vorsitzenden der AHK, Kirkpatrick, die Bitte an die Drei Mächte, die Bildung einer internationalen Kommission unter Kontrolle der UNO vorzuschlagen, welche die Voraussetzungen für freie gesamtdeutsche Wahlen prüfen sollte. Vgl. dazu AAPD 1951, Dok. 161.

ersetzen will. So kann auch die Frage der Ländergliederung der sowjetischen Besatzungszone, deren Lösung zu der verfassunggebenden Aufgabe der Nationalversammlung gehört, nur von der Nationalversammlung beantwortet werden. Infolge der vorgesehenen föderalistischen Ordnung des wiedervereinigten Deutschlands könnte die Nationalversammlung in einem ihr zweckmäßig erscheinenden Zeitpunkt Länderwahlen veranlassen.

Wie alle diese Fragen seinerzeit zu lösen sein werden, hängt von der heute nicht übersehbaren Lage, insbesondere von den inneren und äußeren Machtverhältnissen nach den allgemeinen Wahlen ab.

Das in der sowjetischen Note vom 15. August 1953<sup>7</sup> ins Auge gefaßte Fortbestehen der Bundesregierung und der de-facto-Regierung der DDR neben einer provisorischen gesamtdeutschen Regierung beruht auf einer Konzeption von der provisorischen gesamtdeutschen Regierung, die von der hier in Betracht kommenden wesensverschieden ist. Die von der sowjetischen Regierung ins Auge gefaßte provisorische Regierung sollte nicht auf gesamtdeutschen Wahlen beruhen, sondern auf einer Vereinbarung zwischen Ost- und Westdeutschland und die Aufgabe haben, gesamtdeutsche Wahlen erst vorzubereiten und bei der Friedensregelung beteiligt zu werden.

II. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen schlägt jedoch als Antwort auf das alliierte Aide-mémoire folgendes vor:

- 1) Die Nationalversammlung beruft unverzüglich vor dem Inkrafttreten der Verfassung eine vorläufige gesamtdeutsche Regierung.
- 2) Die Regierungsfunktionen sollen während des Zeitraumes zwischen dem Zusammentritt der Nationalversammlung und dem Inkrafttreten einer Verfassung für Gesamtdeutschland grundsätzlich nicht mehr weiterhin durch die im Zeitpunkt der Wahlen an der Macht befindlichen Behörden ausgeübt werden.
- 3) Zwischen dem Zusammentritt der Nationalversammlung und der Bildung einer vorläufigen gesamtdeutschen Regierung durch die Nationalversammlung üben die an der Macht befindlichen Behörden die Regierungsfunktionen im Auftrage der Nationalversammlung weiterhin aus, soweit nicht ein Gesetz der Nationalversammlung ein anderes bestimmt.
- 4) Eine provisorische gesamtdeutsche Regierung kann nicht bei zeitweiligem Weiterbestehen der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland und der de-facto-Regierung der sowjetischen Besatzungszone gebildet werden.
- 5) Mit der Bildung einer vorläufigen gesamtdeutschen Regierung wird das Amt der Bundesregierung und der de-facto-Regierung der sowjetischen Besatzungszone nach Maßgabe der Gesetze übergeleitet.<sup>8</sup>

III. Zu dem Vorschlage des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen ist folgendes zu bemerken:

Es erscheint nicht angängig, daß die Bundesregierung sich der Alliierten Hohen

<sup>7</sup> Zur sowjetischen Note an die Drei Mächte vgl. Dok. 246, Anm. 2.

<sup>8</sup> Vgl. dazu den Entwurf zur Beantwortung der Fragen 16 bis 20 des Aide-mémoire der AHK, den Ministerialrat Kunisch, Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, am 19. Oktober 1953 übermittelte; Handakten Grewe, Bd. 28.

Vgl. dazu ferner Dok. 302 und Dok. 303.

Kommission gegenüber auf die Forderung einer provisorischen gesamtdeutschen Regierung festlegt.

In den angeführten Dokumenten vom 9. März 1951, 27. September 1951 und 4. Oktober 1951 ist immer nur die Rede davon, daß die Nationalversammlung außer der verfassunggebenden Funktion auch gesetzgebende sowie regierungsbildende und -kontrollierende Aufgaben haben soll. Damit ist offenbar daran gedacht, daß es für die Nationalversammlung außer der Verfassunggebung eine Fülle von Aufgaben der Überleitung gibt, die einer gesetzgeberischen Lösung bedürfen, sowie daran, daß es selbstverständlich ihre Aufgabe ist, eine gesamtdeutsche Regierung zu bilden, die für die überleitenden Maßnahmen von ihr zu kontrollieren sein wird. Da es eine der Hauptaufgaben der gesamtdeutschen Regierung sein soll, bei der Friedensregelung mitzuwirken, war sicher in erster Linie an eine Regierung gedacht, die auf Grund der beschlossenen Verfassung zu bilden ist. Der Bundeskanzler hatte zwar in seiner Erklärung vor dem Bundestage am 9. März 1951 eine provisorische gesamtdeutsche Regierung erwähnt<sup>9</sup>, aber dieser Gedanke ist weder in die Entschließung des Bundestages noch in die Note der Bundesregierung an die westalliierten Regierungen vom gleichen Datum<sup>10</sup> aufgenommen worden. Dasselbe gilt für die Erklärung der Bundesregierung<sup>11</sup> und die Entschließung des Bundestages vom 27. September 1951 und die Note an die westalliierten Regierungen vom 4. Oktober 1951.

Die SPD hatte im gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages bei den Beratungen über den Wahlgesetzentwurf<sup>12</sup> den Antrag gestellt:

„Die verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung wird bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassung die Rechte eines ordentlichen Parlamentes ausüben, wobei in bezug auf Regierungsbildung und -kontrolle die vorstehenden Grundsätze und insbesondere die Grundsätze einer bundesstaatlichen Ordnung

9 Am 9. März 1951 erklärte Bundeskanzler Adenauer vor dem Bundestag, daß die Aufgabe eines aus freien Wahlen hervorgegangenen Parlaments darin bestehen werde, „eine gesamtdeutsche Verfassung und bis zu deren Inkrafttreten eine provisorische gesamtdeutsche Regierung zu bilden“. Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 6, S. 4760.

10 Mit Schreiben vom 9. März 1951 teilte Bundeskanzler Adenauer dem Geschäftsführenden Vorsitzenden der AHK, François-Poncet, mit, daß die Bundesregierung die Absicht der Drei Mächte begrüße, „auf der Konferenz der vier Außenminister vor allem die Gründe zu untersuchen, die zu den gegenwärtigen internationalen Spannungen geführt haben“. Ebenso teile sie die Auffassung, „daß diese Ursachen sich keinesfalls auf das deutsche Problem beschränken. Das deutsche Problem ist vielmehr eine der Folgen der viel umfassenderen zwischen dem Westen und Sowjetrußland bestehenden Spannungen. Gleichzeitig ist es eine der Ursachen für das Fortbestehen dieser Spannungen.“ Hinsichtlich der Wiedervereinigung Deutschlands bekräftigte Adenauer die Auffassung, daß die Abhaltung freier, allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahlen unerlässlich bleibe. Voraussetzung hierfür sei jedoch, daß in der DDR eine rechtsstaatliche Ordnung errichtet werde und die staatsbürgerlichen Freiheiten wiederhergestellt würden. Vgl. ADENAUER, Briefe 1949–1951, S. 356.

11 In Antwort auf den Vorschlag des Ministerpräsidenten Grotewohl vom 15. September 1951 zu gesamtdeutschen Beratungen über die Durchführung von Wahlen in Deutschland legte Bundeskanzler Adenauer am 27. September 1951 vor dem Bundestag die Grundsätze einer aus 14 Punkten bestehenden Wahlordnung für freie gesamtdeutsche Wahlen dar. Diese sollte nach Billigung durch den Bundestag der UNO, den Vier Mächten sowie der DDR zugeleitet werden mit dem Vorschlag, daß die in der Wahlordnung vorgesehenen „internationalen Kontrollorgane von Vertretern neutraler Mächte gebildet werden“. Vgl. BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 9, S. 6700 f.

12 Zu den Beratungen des Ausschusses für gesamtdeutsche Fragen des Bundestages am 31. Januar 1952 vgl. GESAMTDEUTSCHER AUSSCHUSS, S. 272–281.

Für den Wortlaut des Wahlgesetzentwurfs des Bundestags vom 6. Februar 1952 vgl. BEMÜHUNGEN I, S. 72–74.

auch schon bei der Ausübung der Funktionen der Nationalversammlung berücksichtigt werden sollen.“

Dieser Antrag hatte offenbar die Einsetzung einer solchen Regierung im Auge, wobei jedoch vermieden wurde, dies ausdrücklich zu sagen. Da der Antrag im Kabinett auf Widerstand stieß<sup>13</sup>, hat er nicht die Unterstützung der Regierungsparteien gefunden. Bürgermeister Reuter stellte sodann einen vermittelnden Antrag:

„Die Nationalversammlung beschließt die Verfassung und regelt bis zu deren Inkrafttreten die Ausübung der deutschen Regierungs- und Gesetzgebungsge- walt.“

Auch dieser Antrag lässt es offen, ob eine provisorische Regierung zu bilden sein wird oder ob die bestehenden Regierungsgewalten zunächst ganz oder teilweise in Funktion bleiben sollen. Er überlässt die Regelung dieser Fragen der legislativen Entscheidung der Nationalversammlung. Auf der Grundlage dieses Antrages wurde Art. 4 über die Aufgaben der Nationalversammlung formuliert:

„(1) Die Nationalversammlung beschließt die Verfassung.

(2) Sie hat diejenige Gewalt, die erforderlich ist, um bis zum Inkrafttreten der gesamtdeutschen Verfassung die freiheitliche, rechtsstaatliche, demokratische und föderative Ordnung herbeizuführen und zu sichern.“<sup>14</sup>

Auch diese Formulierung lässt die Frage einer provisorischen Regierung offen. Es erscheint daher nicht angängig, die von dem Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen erstrebte Festlegung auf eine provisorische gesamtdeutsche Regierung den Alliierten gegenüber vorzunehmen. In der Tat bestehen schwerwiegende Bedenken gegen die Einsetzung einer provisorischen gesamtdeutschen Regierung.

IV. Diese Bedenken betreffen vor allem folgende drei Punkte:

1) Eine provisorische gesamtdeutsche Regierung würde, ähnlich wie die provvisorische Reichsregierung der Frankfurter Nationalversammlung des Jahres 1848, in der Luft schweben. Ihr würde der erforderliche verwaltungsmäßige Unterbau fehlen, um ihre Entscheidungen in der Ostzone durchzuführen. Das Problem ist vom Bundeskanzler bei den Beratungen über den Entwurf des Gesetzes vom 6. Februar 1952 gesehen worden. In dem gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages hatte Minister Kaiser berichtet, daß der Bundeskanzler im Kabinett in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen hätte, woher die Nationalversammlung denn die Machtmittel nehmen soll, um ihren Absichten Gehör zu verschaffen.<sup>15</sup> So besteht die Gefahr, daß eine provisorische Regierung, der die

13 Vgl. dazu die Kabinettsitzung vom 1. Februar 1952; KABINETTSPROTOKOLLE, Bd. 5 (1952), S. 89.

14 Vgl. BEMÜHUNGEN I, S. 74.

15 Bundesminister Kaiser führte am 5. Februar 1952 vor dem Ausschuß für gesamtdeutsche Fragen des Bundestages über die Kabinettsitzung vom 1. Februar 1952 aus: „Ich wurde sehr konkret von dem Bundeskanzler gefragt: „Aber, lieber Jakob Kaiser, wie denken Sie sich das eigentlich? Wir treten als Nationalversammlung in Berlin zusammen, wir bilden die Regierung, und drüber in der Sowjetzone herrschen noch die alten Gewalten. Also ich will jetzt gar nicht an die Sowjets denken; aber es sind die Regierungen in den Ländern da, es sind die alten Landtage da, es ist die Volkspolizei da; wir können in Berlin das Schönste für die Freiheit und Demokratie beschließen, woher nehmen wir die Machtmittel, um unseren Absichten auch Gehör zu verschaffen?““ Vgl. GESAMTDEUTSCHER AUSCHUSS, S. 282.

Legitimation durch eine neue Verfassung fehlt, sich ähnlich wie die provisorische Regierung von 1848 kompromittiert und damit die Wiedervereinigung in Frage gestellt wird. Mit der Bildung eines vorläufigen Kabinetts wären wohl Minister vorhanden, aber keine Ministerien. Deren Stab müßte erst geschaffen werden und könnte überwiegend nur den Ministerien der Bundesregierung entnommen werden. Dadurch würde der Regierungsapparat der Bundesrepublik schwer beeinträchtigt werden.

2) So könnte neben einer provisorischen gesamtdeutschen Regierung die Bundesregierung kaum weiterbestehen. In ihr haben wir einen stabilen und festgefügten Staatsapparat, der nicht zugunsten einer in ihrer Macht höchst zweifelhaften provisorischen Regierung beseitigt werden sollte. Die bestehende Bundesregierung besitzt eine so hohe Autorität und ist ein so wichtiger politischer Faktor im internationalen Kräftespiel, daß sie bei der Unüberschaubarkeit der politischen Entwicklung während der Tagung der Nationalversammlung nicht entbehrt werden kann. Sie dürfte nur zugunsten einer stabilisierten und in der Verfassung fest verankerten gesamtdeutschen Regierung abdanken.

Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen geht einerseits davon aus, daß die Nationalversammlung zwar auf Grund ihres plein pouvoir die Bundesregierung auflösen könne, daß sie aber auch die Macht habe, ihre Zuständigkeit zu begrenzen, und daß Art. 4 Abs. 2 eine solche Begrenzung vorsehe. Bei der außerordentlichen Weite der durch Art. 4 Abs. 2 der Nationalversammlung eingeräumten Befugnisse ist es jedoch nicht vorzustellen, wie die provisorische Regierung diese Befugnisse ausüben soll, ohne auf den ministeriellen Beamtenstab der Bundesregierung zurückzugreifen und so diesen zu zerstören.

Andererseits gehen das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen und das Bundesministerium des Innern davon aus, daß durch ein Überleitungsgesetz das Bonner Grundgesetz mit gewissen Abwandlungen zur Anwendung kommen soll und daß die provisorische gesamtdeutsche Regierung sich zur Erledigung ihrer Geschäfte der bisherigen Bundesministerien bedient, deren Sitz baldmöglichst nach Berlin zu verlegen sei. Abgesehen davon, daß nicht übersehen werden kann, ob ein solches Überleitungsgesetz in der Nationalversammlung zu stande kommt, würde das Problem des verwaltungsmäßigen Unterbaus damit nicht gelöst.

3) Wenn auch die Nationalversammlung die Aufgabe hat, außer der Verfassungsgebung Gesetze zu machen, die eine Neuordnung in der Sowjetzone schaffen sollen, so ist doch ihre Hauptaufgabe, ihre „vornehmste Aufgabe“, wie die Erklärung der Bundesregierung vom 6. Februar 1952 sagt, eine Verfassung zu schaffen.<sup>16</sup> Die „vornehmste Aufgabe“ muß mit aller denkbaren Beschleunigung gelöst werden. Erst dann sollte sich die verfassungsmäßig begründete gesamtdeutsche Regierung den schwierigen Problemen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Art, sowie dem Aufbau rechtsstaatlicher und freiheitlicher Einrichtungen zuwenden. Dabei handelt es sich um Probleme, deren Lösung vermutlich jahrelanger Arbeit bedarf. Wenn eine vorläufige Regierung sich vor oder gleichzeitig mit der Schaffung der Verfassung diesen Arbeiten widmen würde, wäre zu befürchten, daß sie ihrer „vornehmsten Aufgabe“ entzogen und die Schaffung

16 Vgl. die Erklärung des Bundesministers Kaiser; BT STENOGRAPHISCHE BERICHTE, Bd. 10, S. 8036.

der Verfassung und die Bildung einer endgültigen Regierung auf unabsehbare Zeit verschoben würde.

V. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen geht davon aus, daß mit der Verkündung des Wahlergebnisses „das SED-Regime von unten her aufgelöst“ würde und „die lokalen Behörden und die Grotewohl-Ulbricht-Regierung“ abtreten würden. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen meint, daß, wenn das SED-Regime nicht so als unmittelbare Folge der gesamtdeutschen Wahlen „hinweggeschwemmt“ würde, die Gefahr bestehe, daß das Regime sich rasch wieder festigt.<sup>17</sup>

Es dürfte jedoch keineswegs sicher sein, daß dies von dem gesamtdeutschen Ministerium erwartete „Hinwegschwemmen“ wirklich eintritt. Im übrigen soll die Nationalversammlung erst 30 Tage nach der Wahl zusammenentreten, und Regierungsbildungen bedürfen vielfach auch einer gewissen Zeit.

Es handelt sich bei diesen Bedenken gegen die Vorschläge des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen nicht darum, den Art. 4 Abs. 2 zu beseitigen, sondern nur die natürliche Reihenfolge der von der Nationalversammlung gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 zu bewältigenden Aufgaben zu wahren, d.h. zuerst die vornehmste Aufgabe, die Schaffung einer Verfassung, durchzuführen und eine gesamtdeutsche Regierung auf dieser Grundlage zu bilden; erst dann sollte die Nationalversammlung die Aufgaben des Abs. 2 in Angriff nehmen. Die vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen betonte Gefahr, daß die SED/KPD-Abgeordneten durch endlose Geschäftsordnungsdebatten in den Ausschüssen und im Plenum dem Fortgang des Verfassungswerkes hemmen könnten, besteht erst recht, wenn die in Abs. 2 bezeichneten Aufgaben sofort in Angriff genommen werden.

VI. Abgesehen von den geschilderten Bedenken erhebt sich die grundsätzliche Frage, ob die vier Besatzungsmächte, die das Wahlgesetz auf Grund ihrer vor gehaltenen Befugnisse für gesamtdeutsche Angelegenheiten erlassen sollen, bereit sein werden, der Nationalversammlung die außerordentlich weiten Vollmachten des Art. 4 Abs. 2 zu geben. Durch die Formulierung dieser Bestimmung, die ja, wie bereits erwähnt, von einer provisorischen Regierung nicht spricht, würde die Nationalversammlung nicht die Natur einer eigentlichen Nationalversammlung, sondern die eines Konventes erhalten, mit allen den Kon-

<sup>17</sup> Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen äußerte in einem Memorandum vom 23. Oktober 1953 zu den Fragen der Schaffung einer deutschen Nationalversammlung mit nur verfassunggebendem Charakter oder der Schaffung einer Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung mit der Kompetenz zur Bildung einer gesamtdeutschen Regierung die Erwartung, daß mit der Festlegung des Tages für freie gesamtdeutsche Wahlen „die Stimmung der Bevölkerung in der SBZ sich mit jedem Tag steigert und mit der Wahl ihren Höhepunkt erreicht. Der mit der Zeit sich steigernde Elan wird seine Gipfelhöhe mit der Bekanntgabe des Wahlergebnisses, das nicht zweifelhaft sein kann, erreichen. Es ist zu erwarten, daß im Zuge dieser Ereignisse das SED-Regime von unten her aufgelöst wird. Noch vor dem Zusammentritt der Nationalversammlung werden die lokalen Behörden in der SBZ abtreten, wenn feststeht, daß kurz nach dem Zusammentritt der Nationalversammlung eine gesamtdeutsche Regierung gebildet wird und die Grotewohl-Ulbricht-Regierung abtreten muß. Dieser Elan wird nicht erreicht werden, wenn von vornherein feststeht, daß die Wahl nur zu einer Verfassunggebenden Nationalversammlung führt. Im Gegenteil, er wird verpuffen, und das SED-Regime wird sich, wenn es von vornherein weiß, daß es trotz eines gegenteiligen Votums der Bevölkerung nicht sogleich abzutreten braucht, noch mehr stabilisieren. Durch Festigung der Kader wird es sein diktatorische Regime erhärten und dadurch später noch schwerer zu beseitigen sein.“ Vgl. Handakten Grewe, Bd. 28.

sequenzen, die der Konvent der französischen Revolution gezeitigt hat. Bei der Formulierung des Art. 4 haben Gesichtspunkte agitatorischer Wirkung auf die Bevölkerung der Sowjetzone eine entscheidende Rolle gespielt, wie auch im gesamtdeutschen Ausschuß des Bundestages betont worden ist.

Es wird daher die Aufgabe der Bundesregierung sein, für den Fall, daß die Vier Mächte die Maximallösung des Art. 4 nicht akzeptieren, realpolitisch für uns annehmbare Rückzugslinien vorzubereiten.

Hiermit über Herrn Ministerialdirektor Blankenhorn Herrn Staatssekretär Dr. Hallstein vorgelegt.

gez. Kaufmann

**Handakten Grewe, Bd. 28**

## 312

### **Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit dem französischen Hohen Kommissar François-Poncet**

**Geheim**

**3. November 1953<sup>1</sup>**

Kurzprotokoll über die Saarbesprechung, die am Dienstag, dem 3. November 1953, nachmittags 16 Uhr, zwischen dem Bundeskanzler und Botschafter François-Poncet in Anwesenheit von Herrn Bérard, Staatssekretär Hallstein und Ministerialdirektor Blankenhorn stattgefunden hat<sup>2</sup>

Der *Bundeskanzler* kommt mit Herrn François-Poncet zunächst darin überein, daß zwar die Tatsache des Saargesprächs der Presse mitgeteilt werden solle, nicht aber Einzelheiten über den Inhalt des Gesprächs. Auch sonst sollte möglichste Vertraulichkeit der Besprechungen gesichert und dafür Sorge getragen werden, daß sowohl in Bonn als auch in Paris Indiskretionen vermieden werden. Der Bundeskanzler teilte Herrn François-Poncet mit, daß er sich mit der Absicht trage, die Fraktionsvorsitzenden der vier Koalitionsparteien<sup>3</sup> bei passender Gelegenheit über den Inhalt der Gespräche zu unterrichten.

Der Bundeskanzler wies dann darauf hin, daß die französische Regierung über die Zustände im Saargebiet, vor allen Dingen über die wirtschaftlichen Zustände, gut unterrichtet sei. Dies sei nicht der Fall, was die Bundesregierung angehe. Er habe deshalb das Bedürfnis, sich mit Persönlichkeiten der saarländischen Wirtschaft auszusprechen. Er mache aber darauf aufmerksam, daß das schon

<sup>1</sup> Die Gesprächsaufzeichnung wurde von Ministerialdirektor Blankenhorn Staatssekretär Hallstein am 7. November 1953 vorgelegt. Blankenhorn vermerkte dazu, daß die Gesprächsaufzeichnung von ihm „diktiert, aber noch nicht korrigiert worden“ sei.

Hat Hallstein vorgelegen, der handschriftlich vermerkte: „Handakten!“

<sup>2</sup> Zu dem Gespräch vgl. ferner BÉRARD, Ambassadeur, S. 485 f.

<sup>3</sup> Heinrich von Brentano (CDU/CSU), Thomas Dehler (FDP), Horst Haasler (GB/BHE) und Hans-Joachim von Merkatz (DP).

deshalb nicht ganz leicht sei, weil Saarländer in der Furcht vor Repressalien lebten, wenn sie mit der deutschen Seite Besprechungen führen.

*François-Poncet* erwiderte, daß man hier wohl garantieren könne, daß irgendwelche Repressalien von seiten der saarländischen Regierung oder von seiten französischer Stellen nicht erfolgten. Auch nach seiner Auffassung wäre es gut, wenn der Bundeskanzler sich mit Persönlichkeiten ausspreche, die nicht nur den Thesen der Opposition verschrieben seien.

Der *Bundeskanzler* erklärte, daß er zu gegebener Zeit die Namen der in Frage kommenden Persönlichkeiten mitteilen werde.

*François-Poncet*: Er habe den Brief des Herrn Bundeskanzlers<sup>4</sup> sofort telefonisch und telegrafisch nach Paris übermittelt, in welchem um die Verschiebung der Ratifikation der neuen französisch-saarländischen Konventionen<sup>5</sup> gebeten worden sei. Herr Bidault habe darauf geantwortet<sup>6</sup>, daß die Debatte dieser Konventionen bereits einmal vertagt worden sei, um auf die Situation in Deutschland Rücksicht zu nehmen. Man könne sie aber jetzt nicht mehr aus der bereits angelaufenen parlamentarischen Prozedur herausnehmen. Bidault habe mit Nachdruck erklärt, daß er alles tun werde, um die Debatte möglichst unauffällig über die Bühne gehen zu lassen. Die Vertretung vor den gesetzgebenden Körperschaften liege in der Hand Maurice Schumanns. Diese Konventionen seien auch nichts Endgültiges, denn sie könnten jederzeit abgeändert werden.

*Bundeskanzler*: Er bedaure sehr, daß Frankreich gerade in diesem Augenblick wieder große Schwierigkeiten mache. Wenn die Saar nicht ratifiziere, warum müsse dann Frankreich unter allen Umständen schon ratifizieren? Die Tatsache der Ratifikation werde in der deutschen Presse erneut große Aufregung auslösen. Er komme nun zum Ausgangspunkt ihres Gesprächs. Die Grenzen Deutschlands seien noch nicht geordnet. Wie im Bonner Vertrag ausdrücklich festgesetzt, seien sie dem Friedensvertrag vorbehalten.<sup>7</sup> Die Bundesregierung sei von den Alliierten auf der New Yorker Konferenz des Jahres 1950 als Sprecherin für alle Deutschen, also auch für die Saardeutschen, anerkannt.<sup>8</sup> Die Einwilligung in eine politische Trennung des Saargebiets von Deutschland ergebe notwendigerweise Parallelen hinsichtlich der Ostfragen. Ihm liege daran, zu einer Phase der Gespräche mit dem französischen Außenminister Schuman

<sup>4</sup> Zum Schreiben des Bundeskanzlers Adenauer vom 2. November 1953 an den französischen Hohen Kommissar François-Poncet vgl. Dok. 282, Anm. 13.

<sup>5</sup> Zu den Verträgen vom 20. Mai 1953 vgl. Dok. 136, Anm. 10.

<sup>6</sup> Mit Schreiben vom 4. November 1953 teilte der französische Hohe Kommissar François-Poncet Bundeskanzler Adenauer mit, daß der französische Außenminister Bidault bereits in seinem Schreiben vom 25. September 1953 auf die parlamentarische Beratung der Verträge vom 20. Mai 1953 zwischen Frankreich und dem Saarland hingewiesen habe: „Unter diesen Umständen kann die französische Regierung ihre Verwunderung nicht verhehlen über die Bitte, die am Vorabend der parlamentarischen Debatte an sie gerichtet wurde, ohne daß eine weitere Antwort auf ihr Schreiben vom 25. September erfolgt ist, dessen Absendung die französische Regierung absichtlich bis nach den deutschen Wahlen verschoben hatte.“ Vgl. VS-Bd. 3200 (Abteilung 2); B 150, Aktenkopien 1953.

Am 6. November 1953 nahm die französische Nationalversammlung das Zustimmungsgesetz zu den Verträgen vom 20. Mai 1953 mit dem Saarland an.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Artikel 7, Absatz 1 des Generalvertrags vom 26. Mai 1952; Dok. 129, Anm. 7.

<sup>8</sup> Vgl. dazu das Communiqué vom 19. September 1950 über die Konferenz der Außenminister Acheson (USA), Bevin (Großbritannien) und Schuman (Frankreich) vom 12. bis 14. bzw. 18. September 1950; Dok. 159, Anm. 9.

über die Saar zurückzukehren, in welcher man die Saar zu einem europäischen Territorium als Sitz der supranationalen Behörden in Erwägung gezogen hatte; also eine Art „District of Columbia“, wobei Frankreich einen symbolischen Beitrag von französischem Grund und Boden leiste.<sup>9</sup> In unmittelbarer Nähe der gegenwärtigen saarländischen Grenze bei Saarbrücken gebe es Dörfer, die von der Bevölkerung Saarbrückens bei Sonntagsausflügen aufgesucht würden. Vielleicht könnte man diese wenigen Dörfer mit dem europäischen Territorium vereinigen. Wenn auch nur ein kleiner Teil französischen Bodens beigesteuert werde, würde es die Lösung der Frage erheblich erleichtern.

*François-Poncet:* Ein solcher französischer Beitrag, selbst wenn er auch nur eine symbolische Geste sei, bedeute ein schweres Hindernis, denn es werde von vornherein eine Menge Leute geben, die daraus Argumente gegen die Ratifikation der EVG und gegen die Saarlösung schöpften. Man dürfe nicht vergessen, daß es in Frankreich zahlreiche Gruppen gebe, die an einer Europäisierung oder an einer Neugestaltung des Saarproblems kein Interesse hätten, sondern das Saarstatut aufrechterhalten wollten, so wie es heute steht. Für diese hätten die letzten Saarwahlen<sup>10</sup> besser bewiesen, daß die Saarbevölkerung mit dem gegenwärtigen Zustand einverstanden sei und daß man deshalb Änderungen nicht in Aussicht zu nehmen brauche.

*Bundeskanzler:* Man dürfe nie vergessen, daß das gegenwärtige Regime an der Saar stark mit der Figur Hoffmanns verknüpft sei. Falle Herr Hoffmann aus, so könne es zu einer grundsätzlichen Veränderung der Lage kommen. Eine Geste Frankreichs, wie er sie angedeutet habe, sei für die ganze Lösung des Problems von außerordentlicher Bedeutung.

*François-Poncet:* Er rechne damit, daß die Reaktion des französischen Publikums auf diese Idee negativ sei. Es sei anders, wenn der Drang der französischen Bevölkerung nach Europa größer wäre, als er in Wirklichkeit ist. Man sei aber noch nicht so weit, auf alle nationalen Gesichtspunkte zu verzichten. Ihm wäre es wichtig zu wissen, ob der Bundeskanzler bei einem solchen Beitrag Frankreichs eine definitive Lösung des Saarproblems im Sinne habe.

Der *Bundeskanzler* erklärt, daß er diese nicht ausschließen wolle, wenn man gemeinsam ein europäisches Territorium zu schaffen bereit sei, das zum Sitz der europäischen Behörden diene.

*François-Poncet:* Er müsse zunächst dabei verbleiben, daß die vorgeschlagene symbolische Geste Frankreichs nicht mit einer sehr positiven Aufnahme rechnen könne. Er für sein Teil höre bereits den französischen Dehler. Aber man müsse sehen, wie man dies am besten präsentiere, am Anfang oder am Ende der in Aussicht zu nehmenden Lösung.

*Bundeskanzler:* Es stelle sich zunächst die Frage, ob zwischen Frankreich und Deutschland Übereinstimmung darin bestehe, daß die Bevölkerung des Saargebiets zustimmen müsse. Früher sei Außenminister Schuman gegen eine Volksabstimmung gewesen, weil sie die politischen Leidenschaften zu stark wecke. Jetzt werde französischerseits eine Volksabstimmung gewünscht.

<sup>9</sup> Vgl. dazu das Gespräch des Staatssekretärs Hallstein mit dem französischen Außenminister Schuman am 1. August 1952 in Paris; AAPD 1952, Dok. 183.

<sup>10</sup> Zu den Wahlen im Saargebiet am 30. November 1952 vgl. Dok. 37, Anm. 8.

*François-Poncet:* Der Grund hierfür liege darin, daß, wenn man neue Landtagswahlen veranstalte, sich die Frage stelle, welche Parteien zugelassen werden sollten. Die Saarregierung habe immer das Argument vertreten, daß man nur im Rahmen der Verfassung Parteien zulassen dürfe.<sup>11</sup> Man wolle keine Parteien zulassen, die die Verfassung ablehnten.

*Bundeskanzler:* Aber die Verfassung solle ja gerade ersetzt werden. Es fehle also für die Forderung der Saarregierung die innere Logik. Man müsse eine freie Erörterung des neuen Abkommens zulassen. Die Saarbevölkerung müsse klar ihre Entscheidung treffen, ob sie dies wünsche oder nicht.

*François-Poncet:* Ein Referendum habe den Vorteil, daß niemand den Vorwurf erheben werden könne, daß gegen die Regeln der Demokratie verstößen werde. Mit dem Referendum sei die Basis für eine neue Verfassung gelegt, denn man könne dann auf Grund des Referendums zu einer neuen verfassunggebenden Versammlung wählen lassen. Die Frage sei nur, welches der richtige Moment für diese freien Wahlen sei.

*Bundeskanzler:* Man müsse sich aber klar sein, daß dem Volksreferendum alle Arten von agitatorischen Versammlungen vorausgehen würden.

*François-Poncet:* Nur die direkte Volksbefragung könne das Problem der zugelassenen und nicht zugelassenen Parteien umgehen.

*Bundeskanzler:* Vor dem Referendum müsse die freie Meinungsbildung gesichert sein. Selbstverständlich müßten auch Vertreter der nicht zugelassenen Parteien<sup>12</sup> für ihre Auffassung werben können. Er denke dabei nicht daran, daß die verbotenen Parteien zugelassen werden sollten; er könne sich aber vorstellen, daß die führenden Persönlichkeiten der bisher verbotenen Parteien, nämlich Conrad, Ney und Becker, zusammen auftreten und sich gegen die Europäisierung aussprechen. Es gebe damit zwei klar geschiedene Gruppen, die eine für, die andere gegen die Europäisierung.

*François-Poncet:* Das Zentralproblem sei aber die wirtschaftliche Frage. Es liege ihm deshalb daran, vom Bundeskanzler zu erfahren, ob Vorschläge in dieser Hinsicht bestehen.

*Bundeskanzler:* Man müsse in dieser Frage unterscheiden zwischen der Wählungs- und Wirtschaftsunion einerseits und den Spezialproblemen, wie z.B. das Eigentum an den saarländischen Bergwerken, die Warndtfrage, die Verkehrsfragen, die französische Beteiligung an saarländischen Wirtschaftsunternehmungen, andererseits. Das wirtschaftliche Interesse stehe für Frankreich sicher im Vordergrund. In dieser Beziehung sei die Verbesserung der französischen Devisenbilanz von Bedeutung, durch die Frankreich etwa 100–110 Mio. \$ aus der engen Verknüpfung mit der Saar schöpfe. Man müsse auf dem wirtschaftlichen Gebiete eine Lösung finden, so daß Frankreich insgesamt gesehen keine wirtschaftlichen Nachteile erleide. Allerdings müsse von der Bundesregierung er-

<sup>11</sup> Am 17. März 1952 verabschiedete der Landtag des Saarlandes das Gesetz betreffend die politischen Parteien, auf dessen Grundlage einer Partei die Zulassung verwehrt oder sie verboten werden konnte, wenn sie „die Beseitigung der in der saarländischen Verfassung festgelegten staatlichen oder demokratischen Ordnung anstrebt“. Vgl. AMTSBLATT DES SAARLANDES 1952, S. 370.

<sup>12</sup> CDU des Saarlandes, DPS und DSP.

kannt werden, welches der Inhalt dieser französischen Interessen an der Saar sei und wie hoch sich diese im einzelnen bezifferten.

Der Bundeskanzler bittet Staatssekretär Hallstein, diese Fragen zu konkretisieren. Der *Staatssekretär* führt dies im einzelnen näher aus und stellt die in der Anlage aufgeführten präzisierten Fragen.<sup>13</sup>

*François-Poncet* erklärt hierauf, daß dies in der Tat die Gebiete seien, auf denen Frankreichs Interessen in erster Linie ruhen. Warum sei denn die besondere wirtschaftliche Stellung Frankreichs an der Saar von den Alliierten anerkannt worden<sup>14</sup>: doch nur, um Frankreich hiermit eine Entschädigung für die Ausplünderung zu gewähren, die es während der vierjährigen deutschen Besetzung erlitten habe. Der Ersatz für diese Schäden sollte in der Vereinigung des Saargebiets mit dem französischen Wirtschaftsgebiet gefunden werden. So sei in den vergangenen Jahren die Bilanz Frankreichs durch den Kohle- und Koksbezug aus dem Saargebiet verbessert worden. Selbstverständlich ziehe Frankreich auch Vorteile aus der Tatsache, daß die Saar ein nicht unerhebliches Absatzgebiet für französische Waren darstelle. Diese wirtschaftlichen Vorteile hätte Frankreich niemals aus der Saar erhalten können, wenn nicht zugleich eine Änderung des politischen Status erfolgt sei. Frankreich wollte die Saar nicht annexieren, eine Unterstellung der Saar unter deutsche Gebietshoheit wäre aber mit den wirtschaftlichen Erfordernissen nicht vereinbar gewesen. Deshalb

<sup>13</sup> Dem Vorgang beigefügt. Die Fragen lauteten: „I. Montanproduktion: 1) Besteht, nachdem durch den Montanvertrag die nationalen Märkte für Kohle und Stahl beseitigt worden sind, für Frankreich überhaupt insoweit noch ein Interesse an einer Sonderregelung für die Saar? II. Allgemeine Fragen des Handelsverkehrs: 2) Stellt die Möglichkeit, bei Handelsvertragsverhandlungen saarländische Erzeugnisse als Kompensationsobjekte zugunsten von Einfuhren für den eigenen französischen Bedarf zu benutzen, einen für Frankreich im Vergleich zu seinem Gesamtaußenhandel wesentlichen Vorteil dar? 3) Sind erhebliche Absatzeinbußen für die französische Industrie zu erwarten, wenn die zoll- und kontingentsfreie Einfuhr in das Saarland nicht auf Frankreich beschränkt bleibt, sondern auch anderen Ländern, insbesondere Deutschland, zugute kommt? III. Devisen- und Währungsfragen: 4) Stellt der Devisenüberschuß, der sich bisher für Frankreich aus dem Außenhandel des Saargebietes ergibt, angesichts des Gesamtvolumens des französischen Außenhandels für Frankreich einen wesentlichen Vorteil dar? Würde ein Wegfall dieses Überschusses nicht dadurch wettgemacht werden, daß angesichts der aktiven Handelsbilanz Frankreichs gegenüber dem Saargebiet für Frankreich aus dem Handel mit dem Saargebiet zukünftig Devisen anfallen würden? 5) Ist die gegenwärtige Währungsregelung im Verhältnis zwischen Frankreich und dem Saargebiet eine wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie im Vergleich zur saarländischen Industrie, auf welchen Märkten und in welcher Art? 6) Stellt die Verpflichtung des Saargebietes, Liquiditätsreserven bei französischen Stellen anzulegen, währungsmäßig, volkswirtschaftlich oder fiskalisch für Frankreich einen beachtlichen Vorteil dar? 7) Erblickt Frankreich ein wesentliches berechtigtes Wirtschaftsinteresse darin, daß die Regelung, die gegenwärtig dem französischen Einfluß im saarländischen Kredit- und Versicherungswesen zugrunde liegt, aufrechterhalten bleibt? IV. Steuer- und Sozialgesetzgebung: 8) Entsteht eine ernsthafte Gefahr für die französische Industrie, wenn für die Saar die Verpflichtung wegfällt, die Gesamtbelastung der saarländischen Unternehmen durch Steuern, Soziallasten und sonstige Abgaben auf derselben Höhe zu halten wie die französische und mit dem gleichen Ziele auf Löhne und Gehälter einzuwirken? V. Sonderfragen außerhalb des Zusammenhangs mit der Wirtschaftsunion: 9) Ist die französische Regierung mit der Bundesregierung darin einig, daß insbesondere die Regelung folgender Fragen von dem Bestehen der Wirtschaftsunion nicht abhängig ist? a) Eigentum an den saarländischen Bergwerken und deren Ausbeutung, b) Warndt-Frage, c) Verkehrsfragen, d) französische Beteiligung an saarländischen Wirtschaftsunternehmungen.“ Vgl. VS-Bd. 7053 (Materialsammlung Blankenhorn); B 150, Aktenkopien 1953.

<sup>14</sup> Am 20. Februar 1948 stimmten Großbritannien und die USA zu, daß der Warenaustausch zwischen den Westzonen Deutschlands und dem Saargebiet als Außenhandel zu betrachten sei. Für den Wortlaut des Abkommens zwischen Frankreich, Großbritannien und den USA vgl. FRUS 1948, II, S. 73–75.

habe man die wirtschaftliche Verbindung mit Frankreich hergestellt. Das wirtschaftliche Interesse Frankreichs an der Saar bleibe bestehen. Die Anerkennung eines europäischen Status dürfe unter keinen Umständen die Vorteile beseitigen, die Frankreich heute aus der Saar ziehe.

Staatssekretär *Hallstein* wirft ein: „Aber doch nicht für immer!“

Der *Bundeskanzler* erklärt, das europäisierte Territorium müsse einer wirtschaftlichen Regelung unterstellt werden, durch welche das Entgelt Frankreichs nicht geschmälert werden sollte. Er frage sich, ob die Vereinigten Staaten nicht dazu beitragen könnten, um dem Saargebiet die wirtschaftliche Freiheit in europäischem Sinne zu geben.

*François-Poncet* erklärt, dies sei höchst zweifelhaft.

Staatssekretär *Hallstein*: Es gebe ermutigende Andeutungen aus amerikanischen Kreisen, daß man mit einer amerikanischen Hilfe rechnen könne, wenn Frankreich und Deutschland der Endlösung näher kommen würden.

Staatssekretär Hallstein betont, daß es aber erforderlich sei, ganze Klarheit über die Größenordnung der Vorteile Frankreichs an der Saar zu gewinnen. Er glaube nicht, daß eine Europäisierung die Vorteile schmälern könnte.

*François-Poncet*: Alle diese Probleme würden überschattet durch die Frage der Währung. Ihre Lösung hänge weitgehend davon ab, ob es eine europäische Währung gebe.

*Bundeskanzler*: Es gebe aber eine Reihe von Gebieten, die von Frankreich sicher freigegeben werden könnten, da sie kein unmittelbares wirtschaftliches Interesse darstellten, wie z.B. die Saarländischen Bahnen, die man getrost der Saar überlassen sollte.

*François-Poncet* erhebt auch hiergegen Bedenken mit dem Hinweis, daß die saarländischen Bahnen in das französische Bahnnetz eingegliedert seien und daß, wenn einmal ein solcher Verkehrspool geschaffen sei, eine Loslösung große Schwierigkeiten mit sich bringe.

Staatssekretär *Hallstein* wirft ein, daß man, wenn man auf diesem Standpunkt verharre, den Argumenten der Opposition schlecht begegnen könne, die darauf hinausliefen, daß schließlich Europäisierung nur bedeute, die französische Vorherrschaft an der Saar in ein europäisches Gewand zu kleiden.

*Bundeskanzler* weist ferner darauf hin, daß es auch notwendig sein würde, dem neu zu schaffenden europäischen Territorium eine eigene Bank zu konzedieren. Er gehe einmal davon aus, daß das Saargebiet in wirtschaftlicher Hinsicht dem Ausgleich französischer Schäden dienen solle. Er könne auch verstehen, daß, um diese Ansprüche durchzusetzen, eine politische Konstruktion notwendig gewesen sei. Nun solle aber die Saar europäischen Charakter erhalten. Man könne aber von einer Europäisierung nicht sprechen, wenn gewisse Gebiete, an denen Frankreich wirtschaftlich nicht das geringste Interesse haben könne, weiter unter französischer Kontrolle verblieben. Wie lange solle die Zoll- und Münzunion bestehen bleiben? Gebe es eine Möglichkeit, Frankreich auf andere Weise zu entschädigen?

*François-Poncet*: Frankreich bemühe sich schon, seine wirtschaftliche Stellung im Saargebiet etwas zu lockern; so seien die neuen Saar-Konventionen schon ein

Schritt, um der Saar eine gewisse Teilnahme an der Ausbeutung der saarländischen Gruben zu ermöglichen. Die neuen Konventionen enthielten die Erweiterung gewisser Kompetenzen der saarländischen Behörden, und deshalb liege Herrn Bidault daran, ihre Ratifikation durchzusetzen.

Staatssekretär *Hallstein*: Gewiß seien in diesen Konventionen geringfügige Konzessionen vorhanden, aber in den Grundtatsachen sei keine Wandlung geschaffen.

*François-Poncet* weist dann, nach einem entsprechenden Hinweis von *Bérard*, darauf hin, daß die gegenwärtige wirtschaftliche Stellung Frankreichs an der Saar schon deshalb aufrechterhalten werden müsse, um innerhalb der Gemeinschaft für Kohle und Stahl ein Gleichgewicht zwischen den Hauptpartnern zu sichern.

Staatssekretär *Hallstein* erklärt mit Nachdruck, daß im Montanvertrag alles vermieden sei, was es für Frankreich erforderlich mache, die Saar zu behalten. Die ganze Konstruktion des Stimmengewichts innerhalb der Union sichere ein eindeutiges Gleichgewicht zwischen Frankreich und Deutschland.<sup>15</sup>

*Bérard* wirft dann noch ein, daß man sich in Paris auf der Ebene der Experten seit langem damit beschäftige, durch was man die Wirtschafts- und Währungsunion ersetzen könne. Man sei aber zu dem Schluß gekommen, daß es keine andere Lösung gebe.

Zusammenfassend stellen die Gesprächspartner fest:

1) Einzelheiten über das Gespräch werden der Presse nicht mitgeteilt. Es wird lediglich folgende Presseverlautbarung vereinbart:

„Der Bundeskanzler und der Hohe Kommissar *François-Poncet* kamen heute Nachmittag im Palais Schaumburg zu einer Besprechung über die Saarfrage zusammen. Da diese Unterhaltung ebenso wie die noch folgenden Unterhaltungen ausschließlich dazu bestimmt sind, die von Bundeskanzler Adenauer und Außenminister Bidault beabsichtigte Zusammenkunft<sup>16</sup> vorzubereiten, handelte es sich lediglich um einen umfassenden Meinungsaustausch. Es liegt auf der Hand, daß Einzelheiten hierüber nicht gegeben werden können.“

2) Der Bundeskanzler wird mit einer Reihe von Experten, die im Saargebiet domiziliert sind, Verbindung aufnehmen, um sich über die in Frage kommenden Wirtschaftsprobleme unmittelbar unterrichten zu lassen. Er wird die Namen dieser Experten *François-Poncet* mitteilen. *François-Poncet* wird dafür sorgen, daß diesen Experten weder von Seiten der französischen noch von Seiten der saarländischen Behörden Schwierigkeiten erwachsen.

3) Es besteht Einigkeit darüber, daß die zu findende Lösung unter dem Vorbehalt des Friedensvertrags steht.

Der Bundeskanzler fügt hinzu, daß es wünschenswert wäre, daß Frankreich seinerseits zu diesem europäischen Territorium einen kleinen Landstreifen

<sup>15</sup> Gemäß Artikel 21 des EGKS-Vertrags vom 18. April 1951 entsandten die Bundesrepublik und Frankreich jeweils 18 Abgeordnete in die Versammlung: „Die Vertreter der Saarbevölkerung sind in die Zahl der Frankreich zugewiesenen Abgeordneten eingerechnet.“ Vgl. BUNDESGESETZBLATT 1952, Teil II, S. 453.

<sup>16</sup> Für das Gespräch des Bundeskanzlers Adenauer mit dem französischen Außenminister Bidault am 28. November 1953 in Den Haag vgl. Dok. 342.

beitrage. Wenn Frankreich zum „Mittäter“ werde, könne niemand daraus das Argument leiten, daß die Europäisierung zu Lasten der deutschen Grenzen gehe. Dies sei auch für die Ostprobleme von Bedeutung.

Der Bundeskanzler stellt ferner fest, daß es ihm daran liege, daß die Gemeinden, die nach 1946 aus dem Gebiete von Rheinland-Pfalz dem Saargebiet zugeschlagen worden wären<sup>17</sup>, der Bundesrepublik zurückgegeben würden.

4) Man müsse prüfen, in wieweit diesem europäischen Territorium nun die entsprechenden Attribute zugewiesen werden könnten, z.B. die Bahnen, eine Bank usw.

5) Die angeschnittene Frage der Volksbefragung und den darauf folgenden Wahlen zu einer Konstituierenden Versammlung, der es obliegen würde, eine neue Saarverfassung auszuarbeiten, müsse der weitere Gegenstand der Unterhaltungen bleiben.

6) Des weiteren müßte von französischer Seite der Nachweis erbracht werden, welchen Nutzen die gegenwärtig bestehende Wirtschafts- und Währungsunion für Frankreich bedeute.

7) Es sei erforderlich zu prüfen, wie man diese Wirtschaftsunion eventuell ersetzen oder ergänzen könne.

*François-Poncet* formulierte abschließend das Problem: Wie kann man die Europäisierung der Saar wirtschaftlich in Einklang bringen mit den Vorteilen, die

17 Dazu hieß es in einem Bericht vom 22. April 1952 an die Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz über die Gebietsverluste des Landes gegenüber Belgien, Luxemburg, dem Saargebiet und Frankreich: „Um das Saargebiet mit seinem natürlichen, zu Rheinland-Pfalz gehörenden Hinterland zu vereinigen, verfügte die französische Militärregierung folgende Gebietsabtretungen aus den Regierungsbezirken Trier und Pfalz: 1) am 1.5.1945 aus dem Landkreis Trier die Gemeinden Bierfeld, Braunshausen, Buhweiler-Rathen, Kastel, Kostenbach, Nonnweiler, Otzenhausen, Primstal und Sitzerath mit 6992 Einwohnern und einer Gemarkungsfläche von 7016 ha an den Kreis Merzig-Wadern und 2) am 18.7.1946 noch die zwölf Gemeinden Filzen, Hamm, Könen, Kommlingen, Konz, Krettnach, Niedermennig, Oberbillig, Oberemmel, Paschel, Pellingen und Wasserliesch mit 11576 Einwohnern und einer Gemarkungsfläche von 13767 ha an den Kreis Saarburg, 3) am 18.7.1946 die nunmehr vergrößerten Kreise Merzig-Wadern mit 33049 Einwohnern und einer Gemarkungsfläche von 30074 ha sowie Saarburg mit 82 Gemeinden, 47627 Einwohnern und einer Gemarkungsfläche von 52299 ha an das Saargebiet, 4) am 18.7.1946 die 17 Gemeinden Boos, Eckelhausen, Eisen, Eiweiler, Gehweiler, Gönnersweiler, Grügelborn, Hirstein, Leitersweiler, Riechweiler, Neunkirchen, Reitscheit, Schwarzenbach, Selbach, Sötern, Steinberg-Deckenhard, Walhausen und Ortsteil Türkismühle mit 10608 Einwohnern und einer Fläche von 11786 ha des Kreises Birkenfeld zum Kreis St. Wendel im Saargebiet, 5) am 8.6.1947 die Gemeinden Asweiler, Eitzweiler, Freisen, Haupersweiler, Nohfelden, Oberkirchen, Schwarzerden und Wolfersweiler mit 6829 Einwohnern und einer Fläche von 6611 ha aus dem Kreise Birkenfeld zum Kreis St. Wendel im Saargebiet, 6) am 8.6.1947 die Zurückgliederung des nördlichen Teiles des Kreises Saarburg mit 62 Gemeinden, 37191 Einwohnern und einer Gemarkungsfläche von 39410 ha in den Regierungsbezirk Trier. Dagegen verblieben die 20 südlichen Gemeinden des Kreises Saarburg Besch, Borg, Buschdorf, Eft-Hellendorf, Fah, Keßlingen, Münzingen, Nennig, Nohn, Oberleuken, Oberperl, Orscholz, Perl, Sendorf, Sinz, Tettingen-Butzdorf, Tünsdorf, Wehingen-Bethingen, Weiten und Wochern mit 10436 Einwohnern und einer Fläche von 12899 ha beim Saargebiet, 7) aus dem Kreise Kusel am 8.6.1947 die Gemeinden Bubach, Hoof, Marth, Niederkirchen, Osterbrücken und Saal mit 2929 Einwohnern und einer Gemarkungsfläche von 2508 ha sowie am 30.6.1947 den Königreicher Hof aus der Gemarkung Selchenbach mit 184 ha Land und 20 Einwohnern an das Saargebiet.“ Mit Verordnung Nr. 212 vom 23. April 1949 habe die französische Militärregierung noch die Abtretung der „Gemeinde Kirberg, Kreis Zweibrücken, mit 853 ha und 1781 Einwohnern“ sowie „aus der Gemarkung Dunzweiler, Kreis Kusel, 19,3 ha Waldfläche“ an das Saargebiet verfügt. Vgl. B 10 (Abteilung 2), Bd. 464.

Frankreich benötigt, um die während der vierjährigen deutschen Besetzung erlittenen Schäden zu bereinigen.

**VS-Bd. 7053 (Materialsammlung Blankenhorn)\***

## 313

### **Aufzeichnung des Generalleutnants a.D. Speidel, Paris**

**Geheim**

**3. November 1953<sup>1</sup>**

Aufzeichnung über Gespräch mit dem Chef der italienischen Delegation, Minister M. Lombardo, am 3.11.1953, 17–18 Uhr.

Minister Lombardo suchte mich heute auf, um militärische Probleme aus dem Verhandlungsgebiete mit mir zu besprechen, da sein Generalstab vielfach andere Auffassungen als unsere Delegation vertreten würde.

Zunächst bat er mich, seine herzlichsten Grüße und Wünsche Herrn Blank zu übermitteln und ihn zu bitten, doch seinen nächsten Aufenthalt so zu legen, daß ein gemeinsames Gespräch sich ermöglichen lasse.

Im Verlauf der Unterhaltung zeigte sich Minister Lombardo sehr skeptisch über die Aussichten der Einbringung des EVG-Vertrages<sup>2</sup> in die italienische Kammer und seine Ratifizierung.

Leider sei die Frage der Ratifizierung des EVG-Vertrages mit dem Problem Triest verkoppelt worden.<sup>3</sup> Dies sei ebenso töricht wie gefährlich. Schon in der Frage Triest habe man den großen Fehler begangen, Alternativlösungen für Übergabe der Zone A an Italien<sup>4</sup>, der Zone B an Jugoslawien festzulegen, anstatt eine dritte Lösung zur Wahl zu stellen, nämlich die Schaffung eines Freistaates Triest. Denn es sei doch so: Bei der Abstimmung in Zone A würde eine 80–90prozentige Mehrheit für Italien stimmen, in der Zone B eine nicht so große Mehrheit für Jugoslawien. Werde aber Triest italienisch, so wäre es mit dem jetzigen Hafenumschlag vorbei. 80% des Umschlages gingen zur Zeit in die Donau-

\* Bereits veröffentlicht in: BDFD I, S. 341–347.

<sup>1</sup> Abschrift.

Die Aufzeichnung wurde von Vortragendem Legationsrat von Kessel, Paris, am 5. November 1953 „mit der Bitte um Kenntnisnahme“ vorgelegt.

Hat Gesandtem I. Klasse Ophüls am 9. November 1953 vorgelegen, der handschriftlich die Weiterleitung an Ministerialdirigent von Etzdorf und Staatssekretär Hallstein verfügte.

Hat Etzdorf am 10. November 1953 vorgelegen.

Hat Hallstein am 13. November 1953 vorgelegt, der die Weiterleitung an Bundeskanzler Adenauer verfügt und handschriftlich vermerkte: „Lesenswert“.

Hat Adenauer am 22. November 1953 vorgelegen. Vgl. das Begleitschreiben; B 10 (Abteilung 2), Bd. 1002.

<sup>2</sup> Für den Wortlaut des EVG-Vertrags vom 27. Mai 1952 vgl. BUNDESGESETZBLATT 1954, Teil II, S. 345–423.

<sup>3</sup> Vgl. dazu die Rede des Ministerpräsidenten Pella vom 6. Oktober 1953 vor dem italienischen Abgeordnetenhaus; Dok. 286, Anm. 7.

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Erklärung Großbritanniens und der USA vom 8. Oktober 1953; Dok. 300, Anm. 3.