

Rainer A. Blasius (Hrsg.)  
Von Adenauer zu Erhard

Schriftenreihe  
der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte  
Band 68

Im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte

Herausgegeben von

Karl Dietrich Bracher, Hans-Peter Schwarz, Horst Möller

Redaktion: Norbert Frei und Hans Woller

R. Oldenbourg Verlag München 1994

# Von Adenauer zu Erhard

Studien zur Auswärtigen Politik der  
Bundesrepublik Deutschland 1963

Herausgegeben von

Rainer A. Blasius

R. Oldenbourg Verlag München 1994

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

[**Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte / Schriftenreihe**]

Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte / im  
Auftr. des Instituts für Zeitgeschichte hrsg. – München :  
Oldenbourg.

Früher Schriftenreihe

Fortlaufende Beil. zu: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

NE: HST

Bd. 68. Von Adenauer zu Erhard. – 1994

**Von Adenauer zu Erhard** : Studien zur auswärtigen Politik der  
Bundesrepublik Deutschland 1963 / hrsg. von Rainer A. Blasius.

– München : Oldenbourg, 1994

(Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte ; Bd. 68)

ISBN 3-486-64568-4

NE: Blasius, Rainer A. [Hrsg.]

© 1994 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gesamtherstellung: Appl, Wemding

ISBN 3-486-64568-4

## Inhalt

Vorbemerkung . . . . .	7
<i>Wolfgang Hölscher</i>	
Krisenmanagement in Sachen EWG Das Scheitern des Beitritts Großbritanniens und die deutsch-französi- schen Beziehungen . . . . .	9
<i>Mechtild Lindemann</i>	
Anfänge einer neuen Ostpolitik? Handelsvertragsverhandlungen und die Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblock-Staaten . . . . .	45
<i>Daniel Kosthorst</i>	
Primat der Politik als Primat der Bündnispolitik Zum Streit um das Röhrenembargo gegen die UdSSR . . . . .	97
<i>Ilse Dorothee Pautsch</i>	
Im Sog der Entspannungspolitik Die USA, das Teststopp-Abkommen und die Deutschland-Frage . . . . .	118
<i>Rainer A. Blasius</i>	
Geschäftsfreundschaft statt diplomatischer Beziehungen Zur Israel-Politik 1962/63 . . . . .	154
Gedruckte Quellen und zitierte Literatur . . . . .	211
Abkürzungen . . . . .	217
Personenregister . . . . .	219



## Vorbemerkung

Ob nun als „Epochenwende“ oder lediglich als „Übergangsjahr“: 1963 markiert durch den Kanzlerwechsel von Konrad Adenauer zu Ludwig Erhard einen wichtigen Einschnitt in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, sicherlich nicht zuletzt in den auswärtigen Beziehungen. Die fünf Studien des vorliegenden Bandes lassen denn auch einerseits unterschiedliche außenpolitische Ansätze und unterschiedliche Reaktionsweisen der beiden Regierungschefs erkennen. Andererseits verdeutlichen sie die über den 16. Oktober 1963 hinausreichende Kontinuität in der deutschen Außenpolitik, die aufgrund der personellen Identität in Spitzenfunktionen und des fachlich-institutionellen Beharrungsvermögens des Auswärtigen Amts sowie durch die fortbestehenden außenpolitischen Rahmenbedingungen und Sachzwänge gegeben war.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Adenauer und Erhard manifestiert sich bekanntermaßen im Verhältnis zu Frankreich. Dies zeigt Wolfgang Hölscher einmal nicht an der Vorgeschichte und am Schicksal des deutsch-französischen Vertrages vom 22. Januar 1963, sondern am Gegeneinander und Zusammenspiel der beiden Staaten innerhalb der EWG, die durch den am Veto Charles de Gaulles gescheiterten Beitritt Großbritanniens Ende Januar 1963 in eine schwere Krise geriet. Mechthild Lindemann zeichnet die Verhandlungen mit einzelnen Ostblock-Staaten zur Herstellung amtlicher Beziehungen auf der Basis von Handelsvertretungen nach und stellt dar, wie das Auswärtige Amt Gerhard Schröders „Politik der Bewegung“ umsetzte. Daniel Kosthorst schildert die Rolle des Auswärtigen Amts in der – innenpolitisch heftig geführten – Auseinandersetzung um das gegen die UdSSR gerichtete Röhrenembargo, das von den USA zu einem Testfall deutscher Treue im westlichen Bündnis hochstilisiert wurde. Ilse Dorothee Pautsch setzt sich mit Adenauers Kampf um die Beitrittsmodalitäten zum Teststopp-Abkommen und gegen ein – den deutschlandpolitischen Status quo festschreibendes – Nichtangriffsabkommen zwischen NATO und Warschauer Pakt auseinander. Schließlich widmet sich Rainer A. Blasius dem Versuch Adenauers, die Krise im deutsch-israelischen Verhältnis sogar unter Inkaufnahme eines deutschlandpolitischen Positionsverlusts in der arabischen Welt zu bereinigen, und dem schweren Erbe in der Nahost-Politik, das Erhard antreten mußte.

Die Aufsätze basieren auf den „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963“. Mit drei Bänden über dieses international ereignisreiche Jahr ist im Herbst 1993 eine vom Institut für Zeitgeschichte im Auftrag des Auswärtigen Amts herausgegebene Edition eröffnet worden, die sich zum Ziel gesetzt hat, parallel zum Ablauf der gleitenden 30-Jahres-Aktensperfrfrist eine umfassende Sammlung amtlicher Quellen zur Geschichte der deutschen Außenpolitik vorzulegen. Dabei sollen möglichst viele Verschlusssachen – also die als „streng geheim“, „geheim“ oder „vertrau-

lich“ eingestuften Aufzeichnungen aus der Zentrale in Bonn, die Niederschriften über Gespräche mit ausländischen Staatsmännern und Diplomaten sowie der Schriftverkehr mit den Botschaften in aller Welt – einbezogen werden.

Die fachliche Verantwortung für die Edition ist einem unabhängigen Gremium von Historikern und Politikwissenschaftlern übertragen worden, mit Professor Hans-Peter Schwarz (Bonn) als Hauptherausgeber sowie den Professoren Helga Haftendorn (Berlin), Klaus Hildebrand (Bonn), Werner Link (Köln) und Rudolf Morsey (Speyer) als Mitherausgeber, während für die Durchführung des Editionsauftrags im Juni 1990 eine Außenstelle des Instituts für Zeitgeschichte mit sechs Wissenschaftlern im Auswärtigen Amt in Bonn eingerichtet worden ist. Dieses Historikerteam unterzieht sich der täglichen Kärnerarbeit, die ein editorisches Großunternehmen erfordert: Durchsicht unzähliger Aktenbände zur Erstellung einer Dokumentenauswahl, Schriftwechsel mit den einzelnen Referaten des Auswärtigen Amtes über die Freigabe von Verschlusssachen, Recherchen für Hunderte von Anmerkungen, schließlich das Anfertigen von Regesten, Personen- und Sachregister.

Historische Grundlagenforschung erfordert Liebe zum Detail, aus der vielfältiges Spezialwissen erwächst, und eine gewisse Form der Selbstverleugnung bei der Kommentierung, die eben immer nur sachlich, keinesfalls interpretativ sein soll und sein darf. Allerdings liegt es bei einer solchen Tätigkeit nahe, hin und wieder den sich in einem bestimmten Zeitraum bietenden Spezialthemen nachzugehen und für einen größeren Leserkreis zusammenfassend darzustellen.

Für die fünf Studien, die wesentliche Themen des Jahres 1963 abdecken, wurden neben den „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963“ auch die im Zusammenhang mit der Edition entstandene und ab 1994 zugängliche umfangreiche Sammlung herabgestufter Verschlusssachen (Bestand B 150, Aktenkopien 1963) sowie die „offenen“ Bestände des Politischen Archivs des Auswärtigen Amtes, die automatisch nach 30 Jahren der Forschung zur Verfügung gestellt werden, herangezogen und ausgewertet. Diese Quellenbasis regt hoffentlich zu weiteren Spezialstudien – von der Passierscheinvereinbarung über die MLF bis hin zur Entwicklungs- und Ausrüstungshilfe – an, die aus Raum- und Zeitgründen vom Editorenteam des Instituts für Zeitgeschichte nicht thematisiert werden konnten.

Bonn, im Januar 1994

Rainer A. Blasius

Wolfgang Höscher

## Krisenmanagement in Sachen EWG

### Das Scheitern des Beitritts Großbritanniens und die deutsch-französischen Beziehungen

Am Abend des 14. Januar 1963, um 22.30 Uhr, traf im Auswärtigen Amt in Bonn ein Fernschreiben aus Paris ein<sup>1</sup>, in dem die Botschaft über ein Ereignis informierte, das später einmal treffend mit dem Einschlag einer Bombe verglichen wurde<sup>2</sup> und das im außenpolitischen Gefüge der westeuropäisch-atlantischen Gemeinschaft entsprechende Blessuren hinterließ. Die Rede ist von der vielfach kommentierten und analysierten Pressekonferenz, die der französische Staatspräsident de Gaulle wenige Stunden zuvor im Elysee-Palast abgehalten hatte<sup>3</sup>.

Ein wesentlicher Abschnitt der Pressekonferenz war dem beabsichtigten Beitritt Großbritanniens zur EWG gewidmet. Im erwähnten Fernschreiben werden die Ausführungen de Gaulles zu diesem Punkt als „hart und kompromißlos“ charakterisiert und wird der Eindruck wiedergegeben, der General habe „geradezu einen Grabgesang auf die Brüsseler Verhandlungen gesungen“<sup>4</sup>. In der Tat machte de Gaulle den Pressevertretern und anderen Zuhörern unmißverständlich klar, daß er eine Aufnahme Großbritanniens in die Gemeinschaft zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für möglich halte. Seine Argumentation lief auf die Feststellung hinaus, daß die britische Regierung nur bei Berücksichtigung von ihr selbst festgelegter spezifischer Bedingungen beitreten wolle. Die wirtschaftlichen Verbindungen und Strukturen des maritim ausgerichteten „Inselstaates“ seien jedoch von denen der sechs EWG-Staaten grundverschieden. Eine Aufnahme Großbritanniens und in der Folge weiterer Staaten in die EWG werde das bestehende System völlig verändern. Der französische Staatspräsident vertrat die These, daß diese größere Gemeinschaft den dann anfallenden Problemen nicht gewachsen sein würde und Gefahr liefe, in einer „communauté atlantique colossale“ unter amerikanischer Führung aufzugehen. Genau dies wolle Frankreich, das für eine „construction proprement européenne“ eintrete, verhindern. De Gaulle räumte ein, daß Großbritannien vielleicht „eines Tages“ die notwendige Reife besitzen werde, um

<sup>1</sup> AAPD 1963, I, Dok. 21.

<sup>2</sup> So Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 271.

<sup>3</sup> Für den Wortlaut der Pressekonferenz vgl. de Gaulle, Discours IV, S. 61–79; Europa-Archiv 1963, D 87–94 (Auszug). Eine eingehende Analyse der Pressekonferenz bei Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 138–144. Zur Pressekonferenz vom 14. Januar 1963 vgl. auch unten S. 29 f.

<sup>4</sup> AAPD 1963, I, Dok. 21, S. 67.

der EWG beizutreten. Bis dahin könne der notwendige Handelsaustausch durch ein Assoziierungsabkommen aufrechterhalten werden.

Noch in einer weiteren Frage äußerte sich der General – wie die Botschaft berichtete<sup>5</sup> – „sehr negativ“. Er sprach sich unumwunden gegen die im amerikanisch-britischen Abkommen von Nassau<sup>6</sup> vorgesehene Schaffung einer multilateralen NATO-Atomstreitmacht aus und lehnte auch das damit in Verbindung stehende Angebot, amerikanische Polaris-Raketen an Frankreich zu liefern, ab. De Gaulle stellte klar, daß Frankreich seine eigene nationale Verteidigung benötige.

Die Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten wirkte in der Bundesrepublik – wie auch in den anderen EWG-Staaten Italien, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg – wie ein Schock<sup>7</sup>. Die Befürworter einer europäischen Integration unter Einbeziehung Englands sahen sich nach über einem Jahr harter Verhandlungen<sup>8</sup> auf den Nullpunkt zurückgeworfen. Prekär für die Bundesrepublik war zudem, daß die enge Bindung an Frankreich, die beim bevorstehenden Besuch von Bundeskanzler Adenauer in Paris am 21./22. Januar 1963 bekräftigt werden sollte<sup>9</sup>, von vornherein in ein falsches Licht zu geraten drohte. Auch in den USA lösten die Erklärungen de Gaulles große Erregung aus<sup>10</sup> – vor allem weil hierdurch die von Präsident Kennedy propagierte Idee einer atlantischen Partnerschaft zwischen einem geeinten Europa und dem nordamerikanischen Kontinent nachhaltig in Frage gestellt wurde. Die Mitgliedschaft Großbritanniens in der EWG war stets als eine wesentliche Voraussetzung für die Konzeption des „grand design“ angesehen worden<sup>11</sup>. Nicht zuletzt mußte sich die britische Regierung durch das Verhalten des Generals düpiert fühlen. Die mit dem Aufnahmeantrag vom 10. August 1961<sup>12</sup> eingeleitete Politik der Ausrichtung auf Europa, vom Präsidenten der EWG-Kommission Walter Hallstein einmal zutreffend als „kopernikanische Wende“ der britischen Politik bezeichnet<sup>13</sup>, schien damit zum Scheitern verurteilt zu sein.

<sup>5</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 21, S. 70.

<sup>6</sup> Für den Wortlaut des Kommuniqués und der gemeinsamen Erklärung von Präsident Kennedy und Premierminister Macmillan (Nassau-Abkommen) vom 21. Dezember 1962 vgl. Europa-Archiv 1963, D 30–32.

<sup>7</sup> Zur „Schockwirkung“ vgl. Osterheld, Kanzlerjahre, S. 181; Blankenhorn, Verständnis, S. 433 f.; Lahr, Zeuge, S. 371 f.; Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 273.

<sup>8</sup> Die Konferenz der sieben Regierungen nahm am 9./10. November 1961 die Verhandlungen über einen Beitritt Großbritanniens zur EWG auf. Vgl. dazu Bulletin der EWG 12/1961, S. 19–21.

<sup>9</sup> Zur Vorgeschichte des deutsch-französischen Vertrags vom 22. Januar 1963 vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 762–769 und S. 810–822; Arnolds, Die Entstehung des deutsch-französischen Vertrages.

<sup>10</sup> Vgl. dazu insbesondere den Artikel „What do they think we are“ von James Reston; The New York Times, International Edition, 21. Januar 1963, S. 6; in deutscher Übersetzung bei: von Siegler, Kennedy oder de Gaulle, S. 131–133.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Grosser, Bündnis, S. 281–292. Vgl. auch Cromwell, The United States and the European Pillar, S. 16–37; Taber, Kennedy and a Uniting Europe, S. 45–58.

<sup>12</sup> Zum Aufnahmeantrag Großbritanniens an die EWG vgl. Bulletin der EWG 9-10/1961, S. 5–20.

<sup>13</sup> Zu dieser Äußerung von Hallstein vom 22. Juni 1962 vgl. Kaiser, EWG und Freihandelszone, S. 233.

*Die Verhandlungssituation zur Jahreswende 1962/63*

Die Schockwirkung, die die Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten auslöste, war aufgrund der „krachenden Weise“ von de Gaulles Auftreten<sup>14</sup> verständlich; von der Sache her stellten seine Entscheidungen, wie auch der Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Karl Carstens, Anfang Februar 1963 feststellte, „im Grunde keine völlige Überraschung“ dar<sup>15</sup>. Tatsächlich verdichteten sich schon seit Sommer 1962 die Anzeichen dafür, daß Frankreich einem Beitritt Großbritanniens zur EWG womöglich nicht zustimmen würde. Rolf Lahr, als zweiter Staatssekretär im Auswärtigen Amt für die Beitrittsverhandlungen in Brüssel zuständig, äußerte bereits Ende Juli 1962 die Befürchtung, daß eine Krise heraufziehen könne. Die französische Delegation in Brüssel erschwere „durch Engherzigkeit und bisweilen kaum verhüllten schlechten Willen brauchbare Kompromisse“. Lahr zog daraus den Schluß, daß Frankreich den Beitritt Großbritanniens zwar für unvermeidlich halte, es aber „in diesem Fall den größtmöglichen Vorteil für sich selbst, nämlich für die eigene Landwirtschaft“, zu erzielen suche. Die Gefahr, daß Großbritannien durch „übertriebene Forderungen“ von der EWG ferngehalten werden könne, erachte Frankreich als gering. Es sei wohl bereit, einen Fehlschlag hinzunehmen, da ihm dies politisch nicht unangelegen käme<sup>16</sup>.

Unterstützt von Italien und den Benelux-Staaten bemühten sich Lahr und Staatssekretär Alfred Müller-Armack aus dem Bundesministerium für Wirtschaft, die gemeinsam die deutsche Delegation bei der Brüsseler Beitrittskonferenz leiteten, in den folgenden Monaten intensiv darum, zwischen der französischen und der britischen Position zu vermitteln<sup>17</sup>. Dabei setzte man darauf, daß eine Berücksichtigung französischer Interessen durch die Fünf Frankreich zu Konzessionen in der Beitrittsfrage veranlassen würde. Der Einsatz führte tatsächlich zu gewissen Fortschritten, so daß Lahr Anfang Oktober 1962 zu der optimistischen Auffassung gelangte: „Die französische Regierung hat sich nun endgültig mit dem Beitritt Großbritanniens zu den Gemeinschaften abgefunden.“<sup>18</sup>

Diese Einschätzung, die Lahr aus den Gesprächen mit den französischen Verhandlungsführern in Brüssel gewonnen hatte, spiegelte jedoch nur einen Teil der Realität wider. Während das französische Außenministerium in dieser Phase bereit gewesen zu sein scheint, den Beitritt zu akzeptieren<sup>19</sup>, hat Staatspräsident de Gaulle wohl zu keinem Zeitpunkt seine Vorbehalte gegen eine Neuverteilung der politischen Gewichte in der Gemeinschaft und damit in Europa insgesamt aufgegeben. Ein Treffen mit Pre-

---

<sup>14</sup> So Couve de Murville, Außenpolitik, S. 343.

<sup>15</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 82, S. 271.

<sup>16</sup> Aufzeichnung Lahr, 31. 7. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Müller-Armack, Weg nach Europa, S. 236–238; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 189f.; Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 127–133.

<sup>18</sup> Vgl. Aufzeichnung Voigt, 8. 10. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>19</sup> So auch von der Groeben, Aufbaujahre, S. 190.

mierminister Macmillan im Juni 1962 trug zwar vorübergehend zu einer Auflockerung der Position des Generals bei<sup>20</sup>, doch schon Anfang Juli beim anschließenden Besuch des Bundeskanzlers in Paris überwogen wieder die Zweifel, ob Großbritannien, „das niemals kontinental gewesen sei und es vielleicht gar nicht sein könne“, wirklich anpassungsfähig wäre<sup>21</sup>. Kaum weniger negativ eingestellt zeigte sich de Gaulle wenige Monate später bei seinem Besuch in der Bundesrepublik<sup>22</sup>.

Auch auf deutscher Seite war das Meinungsbild in der Beitrittsfrage keineswegs durch Einmütigkeit bestimmt. Während Schröder und Erhard, als Bundesminister des Auswärtigen bzw. Bundesminister für Wirtschaft in der Angelegenheit federführend, nachdrücklich für eine Erweiterung der EWG eintraten<sup>23</sup>, legte der Regierungschef selbst eine gehörige Portion Skepsis an den Tag. Zwar hielt sich Adenauer im Kabinett und in der Öffentlichkeit vor allem mit Rücksicht auf die deutschlandpolitischen Implikationen mit negativen Äußerungen zurück, im Zwiegespräch mit de Gaulle gab er jedoch freimütig seiner Sorge Ausdruck, daß ein Beitritt Großbritanniens zur EWG das bisher Erreichte gefährden und auf bestimmten Gebieten auch den wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik abträglich sein könne<sup>24</sup>. Er betonte, das „Problem“ sei in der Bundesrepublik noch gar nicht richtig angefaßt worden, und er habe nicht das Bestreben, „im Galopp darüber hinwegzureiten“<sup>25</sup>. Adenauer ließ auch Staatssekretär Lahr spüren, daß die offizielle Politik der Bundesregierung nicht mit seinen eigenen Ansichten übereinstimmte und er an raschen Fortschritten bei den Brüsseler Verhandlungen nicht interessiert war<sup>26</sup>.

Schenkt man dem Eindruck Glauben, den Premierminister Macmillan bei seinem Besuch am 15./16. Dezember 1962 in Rambouillet gewann, so hatte sich der französische Staatspräsident im Grunde bereits zu diesem Zeitpunkt entschieden, den Beitritt zu verhindern. Der deutsche Botschafter in London, Hasso von Etzdorf, brachte dazu in Erfahrung, „der Premierminister sei schlechter Laune zurückgekehrt. Er habe aus seinem Gespräch mit dem General den Eindruck gewonnen, daß dieser den Beitritt Großbritanniens zur EWG nicht gern sähe, jedenfalls, wenn dieser sich unter den Aspekten vollzöge, über die man jetzt in Brüssel verhandle. Hierbei spiele die Agrarfrage die Hauptrolle. Darüber hinaus frage sich aber der Premierminister, ob nicht de Gaulle schlechthin dagegen sei, daß Großbritannien in das Europa der Sechs eintrete.

<sup>20</sup> Vgl. ebenda, S. 187; Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 122–124. Vgl. dazu auch Etzdorf (London) an Auswärtiges Amt, 4. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>21</sup> Adenauer, Erinnerungen 1959–1963, S. 162.

<sup>22</sup> Vgl. ebenda, S. 181.

<sup>23</sup> Vgl. dazu Osterheld, Kanzlerjahre, S. 138 f. und S. 146; Schwarz, Staatsmann, S. 764. Zur Haltung von Erhard vgl. auch Koerfer, Kampf ums Kanzleramt, S. 708 f.

<sup>24</sup> Zu den entsprechenden Äußerungen gegenüber de Gaulle im Juli bzw. September 1962 vgl. Adenauer, Erinnerungen 1959–1963, S. 162, S. 164–166, S. 177 und S. 181. Zu den Beweggründen Adenauers, die keiner grundsätzlichen Abwehrhaltung gegenüber Großbritannien entsprangen, vgl. Osterheld, Kanzlerjahre, S. 123, S. 126, S. 138 f. und S. 147 f.; Schwarz, Staatsmann, S. 762; Volle, Großbritannien, S. 9.

<sup>25</sup> Adenauer, Erinnerungen 1959–1963, S. 181.

<sup>26</sup> Vgl. Lahr, Zeuge, S. 376.

Offenbar befürchte der General, daß sich damit der Charakter dieser Gemeinschaft grundsätzlich verändere, daß sich jedenfalls eine Reihe größerer Schwierigkeiten für die Sechs daraus entwickeln würde. In dieser Überzeugung hätte ihn die geradezu begeisterte Reaktion des Generals bestärkt, als er davon gesprochen habe, daß man unter diesen Umständen wohl ganz andere Formen für eine Verbindung Großbritanniens mit dem Gemeinsamen Markt finden müßte. Es wäre so gewesen, als ob der General hätte gleich Champagner bestellen wollen.<sup>27</sup>

Ähnlich deprimierend verliefen aus britischer Sicht auch Gespräche zwischen den Außenministern beider Staaten. Couve de Murville habe, so berichtete von Etzdorf weiter, „immer nur von den Schwierigkeiten gesprochen, die das britische Beitrittsgesuch bereite“. Die Haltung des französischen Außenministers war Ausdruck der auch im Quai d’Orsay wieder zunehmenden Zweifel, ob eine Weiterführung der Verhandlungen mit England überhaupt sinnvoll wäre<sup>28</sup>.

Es ist nicht verwunderlich, daß sich das Klima in Brüssel gegen Ende 1962 erneut versteifte, zumal auch der Handlungsspielraum der britischen Regierung aufgrund innenpolitischen Drucks äußerst gering war<sup>29</sup>. In den noch offenen Fragen der Anpassung der britischen Landwirtschaft an den Gemeinsamen Markt, der Finanzierung der Agrarpolitik sowie einer Regelung für die Partnerstaaten Großbritanniens in der EFTA kam man bei den Verhandlungen nicht voran. Aber auch in bezug auf die notwendige Einbeziehung der Commonwealth-Staaten und bei der Festsetzung von Zöllen waren längst nicht alle Probleme geklärt<sup>30</sup>.

In dieser Situation setzte die britische Regierung ihre Hoffnung auf eine Vermittlungsaktion der Bundesrepublik. Anfang Dezember 1962 ließ der für die Beitrittsverhandlungen zuständige Minister, Lordsiegelbewahrer Heath, mitteilen, er wolle mit Schröder über die „beunruhigende“ Entwicklung in Brüssel sprechen<sup>31</sup>, und im Auswärtigen Amt konstatierte man in diesem Zusammenhang, die britische Regierung erhoffe „offenbar eine deutsche Einwirkung auf die französische Regierung mit dem Ziel, deren Haltung in den Beitrittsverhandlungen aufzulockern“. Von einer amerika-

<sup>27</sup> Etzdorf an Auswärtiges Amt, 17. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962. Vgl. dazu auch Macmillan, *End of the Day*, S. 348–355. – Bereits am 5. Dezember 1962 hielt Ministerialdirektor Jansen in einer Aufzeichnung fest: „In Paris hatte ich auch eine längere Unterhaltung mit dem Gesandten Maillard, dem Vertreter des Quai d’Orsay am Elysee. Aus dem, was er zum Beitritt Englands zur EWG sagte, kann mit ziemlicher Sicherheit auf das geschlossen werden, was General de Gaulle zur Zeit zu dieser Frage denkt. Maillard äußerte sich dahin, daß per saldo der Beitritt Englands nicht wünschenswert sei. Er meinte, durch den Beitritt Großbritanniens zur EWG würden faktisch zwei Gemeinschaften in ihrer Existenz bedroht, denen für die westliche Welt große Bedeutung zukomme. Diese Gemeinschaften sind die EWG selbst und das britische Commonwealth.“ AAPD 1963, I, S. 67 Anm. 2.

<sup>28</sup> Vgl. dazu Schwarz, *Epochenwechsel*, S. 289 f.

<sup>29</sup> Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 10. 11. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962. Zur Verhandlungsposition der britischen Regierung vgl. auch Pfaltzgraff, *Britain Faces Europe*, S. 131–143.

<sup>30</sup> Zu den bereits geklärten bzw. noch offenen Fragen in der letzten Phase der Verhandlungen vgl. Aufzeichnung der Abteilung I, 22. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. dazu auch Camps, *Beitritt Großbritanniens*, S. 154–159.

<sup>31</sup> Vermerk Carstens, 3. 12. 1962; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 290.

nischen Intervention bei de Gaulle verspreche man sich in London dagegen nicht sehr viel<sup>32</sup>.

Schröder zögerte nicht lange, auf die britische Initiative einzugehen, und verständigte sich mit Heath auf ein Treffen Anfang Januar 1963 in Chequers. Adenauer, der erst im nachhinein vom geplanten Besuch Kenntnis erhielt, warnte den Außenminister vor zu großer Konzessionsbereitschaft gegenüber den Briten und äußerte die Befürchtung, daß das Treffen in Frankreich Mißtrauen erwecken könne<sup>33</sup>. Sicher lag es nicht in der Absicht Schröders, die angestrebte Vereinbarung über eine deutsch-französische Zusammenarbeit zu gefährden, doch signalisierte sein Besuch in Großbritannien den europäischen Partnern unverkennbar, daß die Bundesrepublik sich nicht einseitig auf Frankreich zu konzentrieren gedenke.

Schon bei seiner Ankunft am 7. Januar 1963 auf dem Londoner Flughafen drückte Schröder die Hoffnung aus, daß man bei den Brüsseler Verhandlungen bald zu positiven Ergebnissen kommen werde. Entsprechend wohlwollend fiel das Echo in der britischen Presse aus. Schröder, so hieß es in den Meldungen, sei einer „der stärksten Befürworter einer pro-britischen Richtung“ im Bundeskabinett<sup>34</sup>. Vor diesem Hintergrund verliefen die Gespräche zwischen Schröder und Heath in einer „wohlthuenden, aufgeschlossenen, unkomplizierten und verständnisbereiten Atmosphäre“<sup>35</sup>. Auf beiden Seiten war die Bereitschaft zu erkennen, mittels pragmatischer Lösungsvorschläge Bewegung in die stokkenden Verhandlungen über den EWG-Beitritt zu bringen. Mit Ausnahme des Problems der Getreidepreise gab es kaum Meinungsverschiedenheiten. In der wichtigen Frage der Übergangszeit für die britische Landwirtschaft war die deutsche Seite zwar gegen eine allgemeine Verlängerung über das Jahr 1970 hinaus, schloß jedoch Ausnahmeregelungen im Einzelfall nicht aus. Zusammenfassend stellte Heath fest, „das Terrain für die Endphase der Verhandlungen sei nun vorbereitet und es bedürfe jetzt politischer Beschlüsse“<sup>36</sup>.

Vom Bestreben des deutschen Außenministers, noch vor der deutsch-französischen Regierungskonferenz am 21./22. Januar Zweifel an der „europäischen Haltung“ der Bundesrepublik auszuräumen, zeugt auch das Treffen mit seinem italienischen Amtskollegen Piccioni am 12. Januar in Bonn. Schröder bekräftigte dabei, die Verhandlungen in Brüssel müßten beschleunigt und konstruktiver geführt werden. Daß der Beitritt Großbritanniens zu den Gemeinschaften gewünscht und für möglich erachtet werde, sei schließlich im Grundsatz bereits entschieden. Zugleich äußerte er die Erwartung, daß der Schritt wesentliche Impulse für die Verwirklichung einer europäischen politischen Union auslösen werde<sup>37</sup>. Mit seinen Äußerungen lag Schröder

<sup>32</sup> Aufzeichnung Voigt, 21. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>33</sup> Zur Reaktion Adenauers vgl. Osterheld, Kanzlerjahre, S. 170; Schwarz, Staatsmann, S. 810f.

<sup>34</sup> Thierfelder (London) an Auswärtiges Amt, 8. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236.

<sup>35</sup> So die Schilderung des Staatssekretärs Lahr, der Schröder bei dem Besuch in Chequers begleitete. Vgl. Lahr, Zeuge, S. 370.

<sup>36</sup> Etzdorf (London) an Auswärtiges Amt, 9. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. dazu auch Aufzeichnung Voigt, 14. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>37</sup> AAPD 1963, I, Dok. 24. Vgl. ferner Aufzeichnung Voigt, 14. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

ganz auf der italienischen Linie. Die italienische Regierung war ihrerseits in Abstimmung mit London bemüht, einer Aufnahme Großbritanniens in die EWG den Weg zu ebnen. Dahinter stand nicht zuletzt die Intention, der „drohenden Beherrschung Westeuropas durch eine enge deutsch-französische Zusammenarbeit“ einen Riegel vorzuschieben<sup>38</sup>. Im Gespräch mit Schröder warnte Piccioni denn auch vor den „schwerwiegenden politischen Folgen“, die ein Scheitern der Großbritannien-Verhandlungen hervorrufen würde<sup>39</sup>.

Aufgrund der Aktivitäten am Jahresbeginn 1963 kam das Auswärtige Amt zu dem Schluß, daß mit der am 14. Januar in Brüssel beginnenden Ministertagung die Beitrittsverhandlungen in ein entscheidendes Stadium treten würden. Dabei könne man, dies die Auffassung des Amtes, den britischen Wünschen, „die sich im wesentlichen nur auf die Übergangszeit beziehen und weder den EWG-Vertrag noch die gemeinsame Agrarpolitik in Frage stellen“, mehr Verständnis entgegenbringen. Die Sorge der französischen Delegation, durch die Aufnahme Englands werde die EWG in ihrer Substanz gefährdet, sei nicht berechtigt<sup>40</sup>. Man gewinnt den Eindruck, daß die führenden Akteure im Auswärtigen Amt den Gesprächen in Brüssel trotz des „Unsicherheitsfaktors“ Frankreich mit einigem Optimismus entgegensehen. Staatssekretär Lahr notierte sogar: „Der positive Abschluß der Verhandlungen scheint jetzt vor uns zu liegen.“<sup>41</sup>

Die Aussichten auf einen erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen schienen im übrigen mit dem Besuch von Lordsiegelbewahrer Heath am 10. Januar in Paris ihre Bestätigung zu finden. In seinen Gesprächen mit Außenminister Couve de Murville deutete nichts darauf hin, daß ein französisches Veto in der Beitrittsfrage bevorstand. Zudem erklärte Ministerpräsident Pompidou zur gleichen Zeit, daß keine politischen Einwände gegen eine Mitgliedschaft Großbritanniens in der EWG bestünden<sup>42</sup>. Auf der anderen Seite fehlte es aber nicht an warnenden Stimmen. So berichtete Botschafter von Etzdorf am 12. Januar, aus Gesprächen mit Angehörigen der französischen Botschaft in London lasse sich schließen, daß de Gaulle gegen einen Beitritt sei. Entsprechende Pressemeldungen über eine Verhärtung seiner Haltung würden sich damit bestätigen<sup>43</sup>. In einem weiteren Drahtbericht machte von Etzdorf darüber hinaus auch auf die wachsende Zahl von Beitrittsgegnern in Großbritannien aufmerksam. Die britische Regierung könne sich innenpolitisch „ein längeres Hinschleppen der Verhandlungen nicht mehr leisten und müsse auf eine Entscheidung in den nächsten Wochen drängen“<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> Thierfelder (London) an Auswärtiges Amt, 8. 1. 1962; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. – Belgien und die Niederlande verfolgten in dieser Frage im wesentlichen die gleiche Politik wie die italienische Regierung.

<sup>39</sup> Vgl. Aufzeichnung Voigt, 14. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>40</sup> Aufzeichnung Voigt, 11. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. – Die Aufzeichnung wurde von Staatssekretär Lahr redigiert und war zur Unterrichtung des Bundeskanzlers bestimmt.

<sup>41</sup> Lahr, Zeuge, S. 370.

<sup>42</sup> Vgl. dazu Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 138.

<sup>43</sup> Etzdorf an Auswärtiges Amt, 12. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>44</sup> Etzdorf an Auswärtiges Amt, 14. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236.

*Erste Reaktionen auf die Pressekonferenz de Gaulles*

Am 14. Januar 1963 wurde in Brüssel die 16. Verhandlungsrunde auf Ministerebene eröffnet. Der erste Tag war im wesentlichen formalen Fragen gewidmet. Erst am 15. Januar wollte man in die Behandlung der Sachfragen eintreten. Aufgrund der Pressekonferenz de Gaulles, von der anscheinend auch die französische Delegation überrascht wurde<sup>45</sup>, stellte sich die Situation an diesem Tag völlig verändert dar. Es galt nun zu entscheiden, wie weiter verfahren werden sollte. Die Reaktion der fünf EWG-Partner Frankreichs und auch Großbritanniens fiel aber nicht so aus, wie der General dies wohl erwartet hatte. Scheinbar unbeeindruckt erklärte die deutsche Delegation am 15. Januar, man solle die Verhandlungen in Brüssel mit dem Ziel des baldigen Abschlusses fortsetzen. In den noch offenen Fragen ließen sich bei allseits gutem Willen Kompromisse erzielen<sup>46</sup>. Aufschlußreich ist dabei, daß Schröder und Erhard es wohl bewußt versäumt haben, diese Erklärung mit dem Bundeskanzler abzustimmen. Adenauer habe sich darüber „sehr geärgert“, stellte der Leiter des Außenpolitischen Büros im Bundeskanzleramt, Horst Osterheld, später fest<sup>47</sup>.

In der Hoffnung, so die Verhandlungen am ehesten retten zu können, vermied auch die britische Regierung zunächst jede offizielle Stellungnahme zu den Äußerungen de Gaulles. Heath praktizierte in Brüssel „business as usual“ und unterbreitete in den Sitzungen am 15. und 16. Januar verschiedene Vorschläge, die eine britische Kompromißbereitschaft bei den landwirtschaftlichen Problemen und hinsichtlich der Zollfragen erkennen ließen<sup>48</sup>. Erst die Ankunft des französischen Außenministers zwang die Konferenzteilnehmer, den Tatsachen ins Auge zu sehen. In einer separaten Sitzung der sechs EWG-Staaten am 17. Januar forderte Couve de Murville unter Berufung auf die Pressekonferenz de Gaulles die Aussetzung der Verhandlungen. Die fünf anderen Delegationen und die EWG-Kommission hielten ihm entgegen, daß eine Einigung mit Großbritannien in Reichweite sei. Man diskutierte geraume Zeit über die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses, der den beteiligten Parteien den Verhandlungsstand darlegen sollte, ließ den Gedanken aber fallen, als Couve de Murville auf einer vorherigen Suspension beharrte. Außerdem bestand er darauf, daß allein die EWG-Staaten über eine Wiederaufnahme der Verhandlungen zu befinden hätten<sup>49</sup>.

Am Vormittag des 18. Januar nahmen die Auseinandersetzungen an Schärfe zu. Die Niederlande und Belgien drohten, die Behandlung von Fragen, an denen Frankreich be-

<sup>45</sup> Vgl. dazu Müller-Armack, *Weg nach Europa*, S. 238 f.; Lahr, *Zeuge*, S. 372.

<sup>46</sup> Erklärung der deutschen Delegation, 15. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. dazu auch AAPD 1963, I, S. 96, Anm. 4.

<sup>47</sup> Osterheld, *Kanzlerjahre*, S. 183.

<sup>48</sup> Vgl. dazu Camps, *Beitritt Großbritanniens*, S. 144 f. Vgl. dazu auch Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 18. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236.

<sup>49</sup> Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 18. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. auch Lahr, *Zeuge*, S. 372; Camps, *Beitritt Großbritanniens*, S. 145 f.

sonders interessiert war, innerhalb der Gemeinschaft zu blockieren. Im Blick hatte man dabei insbesondere das Assoziierungsabkommen mit den 18 afrikanischen Staaten, das zwar paraphiert<sup>50</sup>, aber noch nicht unterzeichnet war. Auch von deutscher Seite wurden Vorwürfe laut: Die Opfer im Zusammenhang mit dem Übergang zur zweiten Stufe der EWG seien nur unter der Voraussetzung gebracht worden, daß es nicht zu Obstruktionen gegen den Beitritt Englands kommen werde. Angesichts der einheitlichen Gegenreaktion gab Couve de Murville schließlich nach und stimmte einer Vertagung der Sitzung auf den 28. Januar zu. Dann sollte die französische Forderung allerdings erneut behandelt werden<sup>51</sup>.

Zu dem glatten Schnitt, den sich de Gaulle wohl auch im Hinblick auf die bevorstehenden deutsch-französischen Regierungsbesprechungen erhofft hatte, war es somit nicht gekommen. Die erreichte Atempause ließ bei den Beitrittsbefürwortern die Hoffnung aufkeimen, daß es zwischenzeitlich gelingen könnte, innerhalb und außerhalb Frankreichs Widerstand gegen die Forderung de Gaulles zu mobilisieren und so einen Umschwung zu bewirken<sup>52</sup>. Zum zentralen Ansatzpunkt für die Gegner von de Gaulle wurde nun der geplante deutsch-französische Gipfel, und damit rückte zugleich Bundeskanzler Adenauer in den Mittelpunkt der Kontroverse. Zwar gelang es Adenauer noch, sich am 16. Januar die Zustimmung des Bundeskabinetts zum Abschluß eines Vertrags mit Frankreich zu sichern, doch in den nächsten Tagen trugen Vertreter der SPD-Opposition, aber auch der FDP und der Unionsparteien mit Vehemenz die Forderung vor, den Besuch in Paris abzusagen oder zumindest die Unterzeichnung des Vertrags zu verschieben. Mehr als ein unbestimmtes Versprechen, sich bei de Gaulle für die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen einzusetzen, konnte man Adenauer allerdings zunächst nicht abringen<sup>53</sup>.

Die USA setzten sich nun ebenfalls energisch zugunsten Großbritanniens ein. John J. McCloy und Dean Acheson, wichtige Partner Adenauers in früheren Jahren, drängten den Kanzler in Telegrammen, de Gaulle für den EWG-Beitritt zu gewinnen<sup>54</sup>, und am 19. Januar äußerte der amerikanische Außenminister gegenüber dem deutschen Botschafter in Washington, Heinrich Knappstein, Adenauer falle beim Besuch in Paris „eine historische Aufgabe zu, die nur er allein und niemand anders lösen könne“. Mit „beschwörendem Unterton“ verlieh Rusk der Befürchtung Ausdruck, aus den Auseinandersetzungen um die Politik Frankreichs könne sich eine Kettenreaktion entwickeln, die am Ende Adenauers eigenes Werk, die atlantische Verteidigung und die europäische Einigung, gefährden werde. Adenauer „könne und müsse das Abrutschen der Ereignisse aufhalten“<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Das Assoziierungsabkommen zwischen der EWG und den 18 afrikanischen Staaten, von denen die meisten der Communauté Française angehörten oder ihr verbunden waren, war am 20. Dezember 1962 paraphiert worden. Vgl. dazu Bulletin der EWG 2/1963, S. 22–26.

<sup>51</sup> Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 18. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. auch AAPD 1963, I, Dok. 31; Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 146 f.

<sup>52</sup> Vgl. Fernschreiben Birrenbach an Schröder, 18. 1. 1963; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 208.

<sup>53</sup> Vgl. dazu Schwarz, Staatsmann, S. 818–820; Osterheld, Kanzlerjahre, S. 182–185.

<sup>54</sup> Vgl. dazu Osterheld, Kanzlerjahre, S. 187. Zur Antwort von Adenauer vom 28. 1. 1963 an den ehemaligen amerikanischen Hohen Kommissar McCloy vgl. AAPD 1963, I, Dok. 59.

<sup>55</sup> AAPD 1963, I, Dok. 33, S. 104 f.

Auch Jean Monnet, Mitstreiter Adenauers bei der Westintegration der Bundesrepublik und mittlerweile als Präsident des „Comité d'action pour les Etats Unis d'Europe“ einer der Hauptbefürworter eines britischen Beitritts, schaltete sich nun ein. Unterstützt von Hallstein und Herbert Blankenhorn, dem deutschen Botschafter in Paris, versuchte Monnet noch am Vorabend der Elysee-Konferenz, den Bundeskanzler zu veranlassen, den Absichten de Gaulles entgegenzutreten. Er schlug vor, ein Junktim zwischen der Unterzeichnung des deutsch-französischen Abkommens und der Fortführung der Beitrittsverhandlungen herzustellen. Dies ging Adenauer allerdings entschieden zu weit. Positiv nahm der Bundeskanzler indes den Gedanken auf, zunächst einmal Zeit zu gewinnen. Erreicht werden sollte dies durch einen Auftrag an die EWG-Kommission, die eine Übersicht über den bisherigen Stand der Verhandlungen erstellen und Lösungsvorschläge zu den verbleibenden Problemen unterbreiten sollte<sup>56</sup>.

Versuchten die Beitrittsbefürworter einerseits, durch Druck auf Adenauer eine Richtungsänderung herbeizuführen, so ruhten ihre Hoffnungen andererseits auf der Person des deutschen Außenministers. Daß Schröder bereit war, für die Fortsetzung der Verhandlungen zu kämpfen, hatten schon die Ereignisse in Brüssel gezeigt. Die von Frankreich konzedierte Vertagung der Debatte wurde nicht zuletzt als sein Erfolg verbucht. Außenminister Rusk drückte in diesem Zusammenhang seine „great appreciation for the leadership shown by Mr. Schröder in Brussels“ aus<sup>57</sup>. Schröder war jedoch weit davon entfernt, es auf einen Bruch mit Paris ankommen zu lassen. Ihm war klar, daß sich nur im Zusammenwirken mit Frankreich Fortschritte in den europäischen Fragen erzielen ließen. Dementsprechend stützte er auch nach der Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten weiterhin den Kurs Adenauers, eine dauerhafte vertragliche Bindung zum wichtigsten Nachbarland der Bundesrepublik zu schaffen. Im Bundeskabinett trug er entscheidend zur Durchsetzung des Vorhabens bei<sup>58</sup>.

Der Leiter der für Westeuropa zuständigen Abteilung des Auswärtigen Amts, Ministerialdirektor Josef Jansen, legte am 20. Januar 1963 eine Aufzeichnung vor, die zutreffend die in der Amtsspitze vorherrschende Meinung widerspiegelt. Jansen empfahl, den deutsch-französischen Vertrag auch dann zu unterzeichnen, wenn sich de Gaulle in der England-Frage nicht umstimmen lasse. Voraussetzung sei allerdings, daß gleichzeitig die Unterschiede zwischen der deutschen und der französischen Politik deutlich herausgestellt würden. Dazu bemerkte Jansen: „Die Spannung, die sich trotz enger deutsch-französischer Zusammenarbeit aus dem Auseinandergehen in so wichtigen Bereichen wie NATO- und Europapolitik ergibt, muß ertragen werden in dem fortgesetzten Versuch, de Gaulle für unsere Ansichten zu gewinnen. Im übrigen sollten wir auf die weitere Entwicklung vertrauen. Beim Bruch von Beziehungen gibt es keine weitere Entwicklung.“<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Zu dem Treffen am Abend des 20. 1. 1963 vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 820; Blankenhorn, Verständnis, S. 437; Osterheld, Kanzlerjahre, S. 188.

<sup>57</sup> AAPD 1963, I, Dok. 34, S. 105.

<sup>58</sup> Vgl. dazu Schwarz, Staatsmann, S. 819; Osterheld, Kanzlerjahre, S. 184.

<sup>59</sup> AAPD 1963, I, Dok. 35, S. 108f.

Dieser Linie folgend, lehnte das Auswärtige Amt Zwangsmaßnahmen gegen Frankreich, wie sie von den Niederlanden und Belgien ins Gespräch gebracht worden waren, ab. So wies der Leiter des EWG-Referats, Otto Baron von Stempel, in einer Ressortbesprechung am 18. Januar den im Bundesministerium für Wirtschaft erwogenen Gedanken zurück, die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit den afrikanischen Staaten hinauszuzögern<sup>60</sup>. In realistischer Einschätzung der Lage begann man im Auswärtigen Amt allerdings frühzeitig, die möglichen Auswirkungen eines Scheiterns der Beitrittsverhandlungen zu erkennen. Staatssekretär Lahr, der dem Minister am 19. Januar dazu eine Aufzeichnung vorlegte, erwartete Nachteile für die Bundesrepublik zunächst einmal im Verhältnis zu Großbritannien. Ein Fehlschlag in Brüssel werde die Chancen für eine Ablösung der Konservativen durch eine Labour-Regierung verbessern, was insbesondere in deutschlandpolitischer Hinsicht negative Folgen haben könne. Zu rechnen sei weiterhin mit einer zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Entfremdung von EWG und EFTA – mit der Konsequenz eines starken Rückgangs der deutschen Exporte in die Staaten der Freihandelszone. Exporteinbrüche befürchtete Lahr zudem im Handel mit den Vereinigten Staaten. Unklar sei vor allem, was aus den von Präsident Kennedy angestrebten Verhandlungen über einen weltweiten Zollabbau werde. Es bestehe die Gefahr, daß de Gaulle sich einer Reduzierung der EWG-Außenzölle widersetzen werde. Eingehend widmete sich Lahr den vermeintlichen Rückwirkungen auf die EWG. Das Vorgehen des französischen Staatspräsidenten habe besonders in den kleineren EWG-Staaten „eine tiefe Erbitterung“ ausgelöst. Es sei der Eindruck entstanden, daß Frankreich in den entscheidenden Fragen nur das eigene Interesse kenne, das der Partner und der Gemeinschaft aber „kühl“ ignoriere. Lahr äußerte die Sorge, daß die Haltung der Mitgliedstaaten künftig stärker von nationalen Eigeninteressen bestimmt werden könne. Niemand werde mehr bereit sein, Opfer für die Gemeinschaft zu bringen. Der weitere Integrationsprozeß werde stagnieren, wenn es nicht sogar zu Rückschritten komme<sup>61</sup>.

#### *Der Abschluß des deutsch-französischen Vertrags und die Beitrittsfrage*

Am 21. Januar 1963 begann in Paris die Elysee-Konferenz, die nach den Vorstellungen von de Gaulle und Adenauer ein Höhepunkt der deutsch-französischen Zusammenarbeit und Freundschaft hatte werden sollen, nun aber durch die Ereignisse der vorangegangenen Woche erheblich belastet war. Tatsächlich nahm die Frage eines Beitritts von Großbritannien zur EWG in den Besprechungen breiten Raum ein. De Gaulle hatte Adenauer allerdings vor dessen Abflug nach Paris noch einmal signalisiert, was er dazu dachte: Der Beitritt werde mit großer Wahrscheinlichkeit erfolgen, allerdings erst in einigen Jahren. Zur Zeit sei die EWG noch zu zerbrechlich, um einen

<sup>60</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung Voigt, 18. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 723.

<sup>61</sup> AAPD 1963, I, Dok. 34, S. 105–108. Zu den möglichen Auswirkungen eines Scheiterns der Beitrittsverhandlungen vgl. auch Aufzeichnung Voigt, 18. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 31, S. 100–102.

solchen Schritt zu verkraften. Der General sprach diese Warnung nicht zuletzt mit Blick darauf aus, daß Großbritannien der „Versuchung eines Labour-Experimentes bei den nächsten Wahlen nicht entgehen“ werde – unabhängig vom Ergebnis der Brüsseler Verhandlungen. Nach einer Labour-Periode von etwa vier bis fünf Jahren könnten das von einer „jungen konservativen Mannschaft“ geführte England und die inzwischen gefestigte Europäische Gemeinschaft aufeinander zugehen<sup>62</sup>. Die Gespräche Adenauers und Schröders mit dem französischen Staatspräsidenten während des Besuchs in Paris sollten erweisen, daß de Gaulle an dieser Auffassung unverrückbar festhielt.

Beim ersten Treffen unter vier Augen am 21. Januar 1963 bestätigten sich Adenauer und de Gaulle zunächst gegenseitig in ihren Zweifeln, ob Großbritannien eine wirklich auf europäische Interessen zugeschnittene Sicherheitspolitik verfolge<sup>63</sup>. Auch bei dem Gespräch am nächsten Tag kam dieses Thema noch einmal zur Sprache, wobei die politische Motivation des Vetos vom 14. Januar deutlich wurde. De Gaulle hob hervor, bei dem Treffen mit Macmillan in Rambouillet habe er den Eindruck gewonnen, der britische Premierminister strebe eine Sondervereinbarung mit den USA über Atomwaffen an. Dies habe ihn, de Gaulle, veranlaßt, in der Beitrittsfrage eine „kühle“ Haltung einzunehmen<sup>64</sup>. Adenauer wies seinerseits auf die immer noch bestehende Ungewißheit über die Vorteile eines britischen Beitritts für Deutschland und die EWG hin. Dann tastete er sich, wohl doch nicht unbeeindruckt von den Aktivitäten der Fürsprecher Großbritanniens, an die Frage heran, was mit Blick auf die anberaumte Sitzung am 28. Januar geschehen könne, um die Lage zu beruhigen. Eine solche Beruhigung sei notwendig, „damit man weiter sprechen könne“. De Gaulles Antwort war eindeutig. Er vertrat die Ansicht, daß der von Großbritannien gewünschte Beitritt zu „Sonderbedingungen“ die EWG zerstören würde. Eine Fortsetzung der Verhandlungen käme deshalb nicht in Frage. Allerdings sei er mit Rücksicht auf die innenpolitische Situation in der Bundesrepublik und in den anderen vier EWG-Staaten bereit, eine „Formel“ zu suchen, die „den Anschein vermittele, daß man die Tür offenhalte“<sup>65</sup>.

Der weitere Verlauf des Gesprächs vermittelt den Eindruck, daß Adenauer, wenn auch in zurückhaltender Form, bemüht war, de Gaulle für eine Einbeziehung auch Großbritanniens in den anstehenden Klärungsprozeß zu gewinnen. Dieser reagierte aber nur mit weiteren grundsätzlichen Ausführungen über die negativen Folgen eines britischen Beitritts. Erst auf die – etwas verklausulierte – Bemerkung Adenauers hin, das Bundeskabinett werde darauf bestehen, daß die noch offenen Fragen eines Beitritts abzuklären seien, räumte de Gaulle ein, im Rahmen der sechs EWG-Staaten sei er selbstverständlich zu einer Diskussion bereit. Einschränkend setzte er aber gleich hinzu, die Sechs müßten zunächst beschließen, die vorhandene Organisation fertigzu-

<sup>62</sup> AAPD 1963, I, Dok. 32, S. 103.

<sup>63</sup> AAPD 1963, I, Dok. 37, S. 115 f.

<sup>64</sup> AAPD 1963, I, Dok. 43, S. 140 f.

<sup>65</sup> AAPD 1963, I, Dok. 43, S. 144 f. Bei der Wiedergabe des Gesprächs in den „Erinnerungen“ unterschlägt Adenauer das wesentliche Wort „Anschein“; Adenauer, *Erinnerungen 1959–1963*, S. 208.

stellen. Verhandlungen über den Beitritt weiterer Staaten sollten erst aufgenommen werden, wenn „die Gemeinschaft wirklich stehe“. Adenauer ließ es dabei zunächst bewenden, setzte am Schluß des Gesprächs aber noch hinzu, er wolle eine Untersuchung der EWG-Kommission „über die Auswirkungen einer Erweiterung des Gemeinsamen Marktes auf die Organisation und die Wirtschaft vorschlagen“<sup>66</sup>.

Mit größerem Nachdruck als Adenauer versuchte Schröder, bei de Gaulle Überzeugungsarbeit in der Beitrittsfrage zu leisten. Am Abend des 21. Januar kamen die beiden zu einem Gespräch über dieses Thema zusammen. Während der General die deutsch-französische Zusammenarbeit als „ein Ereignis größter Tragweite“ bezeichnete, spielte er die Bedeutung der Brüsseler Verhandlungen bewußt herunter. Schröder mochte dem nicht direkt widersprechen, deutete aber an, Großbritannien werde nach einer kurzen Übergangszeit die Römischen Verträge akzeptieren. Außerdem wies er auf das „lebenswichtige Interesse“ der Bundesrepublik am Zugang zum EFTA-Markt hin. De Gaulle konterte, daß man hinsichtlich des Handels ein Arrangement mit England finden könne. Eine Annäherung der Standpunkte im Hinblick auf die landwirtschaftlichen Probleme – und damit eine Vollmitgliedschaft in der EWG – hielt er jedoch für ausgeschlossen. Auch die Hinweise Schröders auf mögliche innerdeutsche Folgen eines Scheiterns der Verhandlungen (bis hin zum Verlust der Regierungsverantwortung an die Sozialdemokraten) konnten de Gaulle nicht umstimmen. Schließlich trug Schröder den Gedanken vor, die EWG-Kommission mit der Erstellung einer Bilanz und der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu beauftragen. Dies lehnte de Gaulle zwar nicht ab, doch war sein Desinteresse kaum zu überhören, als er feststellte, die Kommission habe „schon so oft Bilanzen erstellt“<sup>67</sup>.

In der unmittelbar vor Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags stattfindenden Gesprächsrunde im größeren Kreis wurde die Frage EWG/Großbritannien noch einmal thematisiert. De Gaulle ließ dabei durchblicken, daß die Kandidatur anderer Staaten „eigentlich“ erst besprochen werden könne, wenn der organisatorische Aufbau der EWG abgeschlossen sei. Er bestätigte aber den Vorschlag Adenauers, durch ein Mandat an die Kommission Zeit für weitere Überlegungen betreffend den Ausbau der EWG zu gewinnen. Der General setzte lediglich hinzu, die Kommission müsse ihren Auftrag von den sechs EWG-Staaten erhalten<sup>68</sup>. Über sein feststehendes Nein zu Großbritannien, das von Adenauer und Schröder nach den Vier-Augen-Gesprächen nicht in Zweifel gezogen werden konnte, ließ der französische Staatspräsident die anderen Teilnehmer der Runde wohl bewußt im unklaren. Bei einigen Beobachtern führte dies zu dem Eindruck, de Gaulle sei bereit, „einer vorzüglichen Lösung der Brüsseler Kalamitäten zuzustimmen“<sup>69</sup>.

Nach der Rückkehr aus Paris war der Bundeskanzler bemüht, den insbesondere wegen der vorangegangenen Pressekonferenz de Gaulles herber Kritik ausgesetzten

---

<sup>66</sup> AAPD 1963, I, Dok. 43, S. 145–148.

<sup>67</sup> AAPD 1963, I, Dok. 39, S. 128–130.

<sup>68</sup> AAPD 1963, I, Dok. 44, S. 149–151.

<sup>69</sup> So Osterheld, Kanzlerjahre, S. 190.

deutsch-französischen Vertrag aus der Schußlinie zu bringen. Das Zusammentreffen der beiden Ereignisse, so argumentierte Adenauer in der Öffentlichkeit sowie vor Gremien des Bundestages und der CDU, sei ein Zufall gewesen<sup>70</sup>. Außerdem versuchte er, die Gemüter durch den Hinweis zu beruhigen, in der Frage des Beitritts von England zur EWG sei das letzte Wort noch nicht gesprochen; vielmehr gehe es – auch aus der Sicht Frankreichs – darum, Zeit für genauere Überlegungen zu gewinnen. Diese Argumentationslinie verfolgte er auch gegenüber ausländischen Gesprächspartnern. So erklärte er am 28. Januar dem italienischen Botschafter Gastone Guidotti, er glaube nicht an ein französisches Veto in der Beitrittsfrage. De Gaulle wolle Zeit gewinnen, „die Sache aber in Ordnung bringen“<sup>71</sup>.

Besondere Aufmerksamkeit widmete Adenauer der amerikanischen Seite. Bereits am 22. Januar legte er Kennedy die positiven Aspekte des deutsch-französischen Vertrags für das westliche Bündnis dar. Gleichzeitig versuchte er, möglichen amerikanischen Einwänden zu begegnen, die Bundesrepublik lasse sich zu sehr ins Fahrwasser der französischen Politik ziehen. So stimmte er ausdrücklich dem von de Gaulle abgelehnten Plan für eine multilaterale Atomstreitmacht der NATO zu und bekräftigte, daß die Bundesregierung sich weiterhin für einen positiven Ausgang der Verhandlungen mit Großbritannien einsetzen werde. De Gaulle habe seinem Vorschlag zugestimmt, die Probleme „in Ruhe“ zu behandeln<sup>72</sup>. Ähnlich argumentierte Adenauer wenig später gegenüber dem amerikanischen Botschafter Walter C. Dowling. Auf dessen Frage, wieviel Zeit denn verstreichen müsse, bevor man die Verhandlungen mit Großbritannien fortsetzen könnte, antwortete Adenauer, „das brauche nicht lange zu sein. Allerdings müsse man auch berücksichtigen, daß de Gaulle sein Gesicht wahren müsse.“<sup>73</sup>

Der Bundeskanzler wandte sich darüber hinaus an Persönlichkeiten außerhalb der amerikanischen Regierung und an Vertreter der Presse. Dem ehemaligen Hohen Kommissar in Deutschland, John J. McCloy, schrieb er am 28. Januar, de Gaulle habe eingewilligt, daß die EWG-Kommission eine Bestandsaufnahme der offenen Fragen und Vorschläge für etwaige Lösungen machen solle<sup>74</sup>, und noch am 29. Januar – das Scheitern der neuen Verhandlungsrunde in Brüssel zeichnete sich zu diesem Zeitpunkt bereits ab – betonte er gegenüber dem Bonner Korrespondenten des Magazins „US News and World Report“, Kurt Lachmann, nach einer Pause von einigen Wochen könnten die „restierenden Punkte ruhig miteinander besprochen werden“. Optimistisch fügte Adenauer hinzu: „Wenn Sie mich nun fragen: Wird dann Frankreich zustimmen?, dann kann ich Ihnen nur den Satz wiederholen, den ich eben schon gesagt habe: Wenn ich einen Vertrag nicht will, dann fange ich an bei den ersten 50 Punkten,

<sup>70</sup> Vgl. etwa den Artikel „Deutsch-französische Zusammenarbeit für alle Zeit. Adenauer würdigt die Bedeutung des unkündbaren Vertrags“; FAZ, 24. 1. 1963, S. 1. Vgl. auch Osterheld, Kanzlerjahre, S. 194.

<sup>71</sup> AAPD 1963, I, Dok. 57, S. 198 f.

<sup>72</sup> AAPD 1963, I, Dok. 46, S. 153–155.

<sup>73</sup> AAPD 1963, I, Dok. 52, S. 178.

<sup>74</sup> AAPD 1963, I, Dok. 59, S. 202. Ein fast gleichlautendes Schreiben richtete Adenauer am 28. 1. 1963 an den ehemaligen amerikanischen Außenminister Acheson; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

die Sache kaputtzumachen, aber nicht bei den letzten 30. Denn wenn ich sie bei den letzten 30 kaputt mache, dann wird mir jeder sagen, das ist Absicht, denn sonst hätte die betreffende Macht nicht bei den ersten 70 Punkten die Sache mitgemacht.“<sup>75</sup>

Die von Adenauer im Grunde wider besseres Wissen – oder doch in illusionärer Fehleinschätzung der französischen Haltung? – unternommenen Anstrengungen, Hoffnung im Hinblick auf ein Einlenken de Gaulles in der Beitrittsfrage zu verbreiten, verstellen den Blick dafür, daß sein Einfluß auf das konkrete Vorgehen der Bundesregierung im Vorfeld und während der Brüsseler Konferenz am 28./29. Januar nur mehr gering war. Hier mußte er Schröder und Erhard das Feld überlassen. Insbesondere der Außenminister dürfte sich aufgrund der Äußerungen de Gaulles auf ein Scheitern der Verhandlungen eingestellt haben. Bestärkt wurden seine Bedenken noch durch neue Signale aus Paris. Am 24. Januar brachte Couve de Murville vor der Nationalversammlung wie zuvor der französische Staatspräsident den Gedanken vor, die EWG solle angesichts der zahlreichen ungelösten Probleme im Zusammenhang mit dem Beitritt besser über eine Assoziation mit Großbritannien reden<sup>76</sup>. Einen Tag später teilte der französische Gesandte in Bonn, Tanguy de Courson, mit, die in Paris getroffene „Übereinkunft“ sehe lediglich vor, daß die EWG-Kommission einen Bericht über die aufgetretenen Schwierigkeiten vorlege. Eine Erarbeitung von Lösungsvorschlägen solle das Mandat dagegen nicht umfassen<sup>77</sup>. De Coursons Ausführungen veranlaßten Staatssekretär Carstens zu der Klarstellung: „Eine Übereinkunft ist nicht getroffen worden. Es war klar, daß wir mehr wollten als die Franzosen. Aber wir haben dem französischen Vorschlag insoweit, als er mit dem unseren übereinstimmte, zugestimmt.“<sup>78</sup>

Am 25. Januar befaßte sich das Kabinett in einer Sondersitzung mit der Situation. Während Adenauer, getreu seiner Linie, französische Zugeständnisse in Aussicht stellte, äußerte Schröder Zweifel am Vermögen der Bundesrepublik, den Beitritt Großbritanniens durchzusetzen. Allerdings wandte er sich dagegen, Frankreich mit der Drohung einer Nicht-Ratifizierung des deutsch-französischen Vertrags unter Druck zu setzen. Auch Erhard wollte sich einer Ratifizierung nicht in den Weg stellen, plädierte aber für einen entschieden härteren Kurs gegenüber de Gaulle<sup>79</sup>. Das Kabinett bestätigte schließlich die Auffassung, „daß der Beitritt Großbritanniens aus politischen und wirtschaftlichen Gründen notwendig sei und daß die Beitrittsverhandlungen mit dem Ziel eines positiven Ergebnisses fortgesetzt werden können und sollen“<sup>80</sup>. Ob im Kabinett konkrete Richtlinien für die anstehende Sitzung in Brüssel verabschiedet wurden, erscheint zweifelhaft.

<sup>75</sup> Vgl. Adenauer, Teegespräche 1961–1963, S. 327.

<sup>76</sup> Für den Wortlaut der Rede vgl. von Siegler, Kennedy oder de Gaulle, S. 98–104. Vgl. dazu auch Couve de Murville, Außenpolitik, S. 344.

<sup>77</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung Jansen, 25. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1237.

<sup>78</sup> Handschriftlicher Vermerk von Carstens auf Aufzeichnung Jansen, 25. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1237.

<sup>79</sup> Vgl. dazu auch Schwarz, Epochenwechsel, S. 292.

<sup>80</sup> Bulletin 1963, S. 149.

Vermutlich dachte mittlerweile auch kaum jemand mehr darüber nach, wie die Verhandlungen zu retten seien, sondern es ging vor allem darum, die Verantwortlichkeit Frankreichs für das einkalkulierte Scheitern klarzustellen. Dabei wurde schnell deutlich, daß die von Adenauer propagierte These eines Zeitgewinns die Gefahr in sich barg, die Zusammenhänge zu verwischen und die Bundesrepublik in die Rolle eines möglichen Mitverantwortlichen zu drängen. So warnte Erhard am 24. Januar vor dem Sonderausschuß „Gemeinsamer Markt und Freihandelszone“ des Bundesrates davor, daß bei dem angestrebten Zeitgewinn „schließlich eine Beerdigung erster Klasse“ herauskommen könne. Die Bundesrepublik müsse sich in den weiteren Verhandlungen ihre eigene Stellungnahme vorbehalten<sup>81</sup>. Noch deutlicher wurde der deutsche Botschafter bei der EWG, Günther Harkort, der am 25. Januar den vorgesehenen Auftrag an die EWG-Kommission mit folgendem Satz kommentierte: „Zeitgewinn kann der Nutzen einer ‚Bestandsaufnahme‘ durch die Kommission sein; Verdunkelung der Verantwortlichkeit ist ihre Gefahr.“ Harkort äußerte die Überzeugung, daß sich Frankreich „auf absehbare Zeit“ nicht von seinem Nein werde abbringen lassen. Für Großbritannien sei die Zeit jedoch denkbar knapp. Eine „Abkühlungsperiode“ von mehr als zwei bis drei Wochen werde die Regierung Macmillan nicht durchstehen. Dann sei sie unter Umständen gezwungen, von sich aus eine Fortführung der Verhandlungen abzulehnen, womit die Verantwortlichkeit Frankreichs aus dem Blickfeld gerate. Harkort sprach sich deshalb dafür aus, der Kommission enge zeitliche Grenzen zur Erfüllung ihres Mandats zu setzen. Außerdem müßten über eine Bestandsaufnahme hinaus Vorschläge für die Weiterführung der Verhandlungen unterbreitet werden<sup>82</sup>.

Aus London wurde die Einschätzung von Harkort im wesentlichen bestätigt. Gegenüber Botschafter von Etzdorf äußerte sich Heath am 23. Januar positiv zu dem Vorschlag, die Kommission mit der Erstellung eines Berichts über das bisherige Verhandlungsergebnis und mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu betrauen. Aber auch er machte deutlich, daß der britischen Regierung nur wenig Zeit für weitere Verhandlungen bleibe. Für den Fall eines Scheiterns prognostizierte Heath, daß es zu „gespannten, vielleicht unerträglichen“ Beziehungen zwischen Großbritannien und Frankreich kommen werde. Die Beziehungen zu den anderen EWG-Staaten könnten dagegen „unversehrt“ bleiben, es sei denn, diese würden ihre bisherige Haltung ändern und Frankreich unterstützen. Dem französischen Gedanken einer Assoziierung Großbritanniens mit der EWG vermochte Heath keine positiven Aspekte abzugewinnen<sup>83</sup>.

Die Signale aus Brüssel und London gaben sicherlich Anlaß, die Marschroute für die deutsche Delegation bei der Ministertagung am 28./29. Januar genau zu überdenken. Entscheidend für die Festlegung der deutschen Position dürfte letztlich aber die Einwirkung von amerikanischer Seite gewesen sein. Nur einen Tag nach Abschluß des deutsch-französischen Vertrags äußerten sich Kennedy und Außenminister Rusk gegenüber Botschafter Knapstein besorgt über eine mögliche politische Neuorien-

<sup>81</sup> Niederschrift über die Sitzung, 24. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1237.

<sup>82</sup> Harkort an Auswärtiges Amt, 25. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>83</sup> Etzdorf an Auswärtiges Amt, 23. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

tierung der Bundesrepublik<sup>84</sup>. Falls Deutschland sich künftig an der Politik de Gaulles orientieren werde, so ließ Rusk erkennen, werde dies „äußerst schwierige Probleme“ sowohl für das deutsch-amerikanische Verhältnis als auch innerhalb der NATO aufwerfen. Zugleich hob Rusk die Bedeutung hervor, die der Verhinderung eines Abbruchs der Beitrittsverhandlungen beigemessen werde<sup>85</sup>.

Der amerikanische Botschafter bedeutete Staatssekretär Carstens am folgenden Tag ohne Umschweife, daß der Beitritt Großbritanniens zur EWG von den USA als Testfall für die politische Haltung der Bundesrepublik angesehen werde. Dowling wies noch einmal auf die Gefahr hin, daß der deutsch-französische Vertrag die bilateralen Beziehungen „in tiefgreifender Weise“ verändern könne. Letzten Endes hänge eine solche Entwicklung davon ab, ob es der Bundesrepublik gelingen werde, Frankreich zum Einlenken in der Beitrittsfrage zu bewegen. Carstens wandte sich entschieden gegen diesen Gedanken. Dies sei ein „völlig falsches Kriterium“, und außerdem sei es zweifelhaft, ob sich der französische Staatspräsident werde umstimmen lassen. Er machte deutlich, daß das Abkommen mit Frankreich Meinungsverschiedenheiten der beiden Partner nicht ausschließe. Eine Nichtunterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags, so betonte der Staatssekretär außerdem, hätte de Gaulle in seiner ablehnenden Haltung gegenüber Großbritannien vermutlich nur bestärkt. Dowling zeigte sich daraufhin versöhnlicher und räumte schließlich ein, die USA wollten die Bundesrepublik nicht für ein etwaiges Scheitern der Großbritannien-Verhandlungen verantwortlich machen<sup>86</sup>.

Aufgrund der Informationen Dowlings über sein Gespräch mit Carstens scheint man auf amerikanischer Seite zu der Einsicht gelangt zu sein, daß die definitive Forderung nach einem Beitritt Großbritanniens zur EWG die Bundesregierung vor eine unlösbare Aufgabe stellen würde. Indiz dafür ist ein Fernschreiben aus Washington vom 25. Januar. Botschafter Knappstein hob darin die amerikanische Auffassung hervor, daß der Bundesrepublik „die Beweislast“ dafür zufalle, welche Position sie künftig einnehmen werde. Die Brüsseler Verhandlungen am 28. Januar seien „ein erster Testfall“. Wie Knappstein weiter erläuterte, zähle für die USA jedoch nicht der Ausgang der Konferenz, sondern es komme darauf an, wie die Bundesrepublik sich im Hinblick auf das vorgesehene Mandat an die EWG-Kommission verhalten werde. Die Bundesregierung habe es selbst in der Hand, das Maß der Mitverantwortung an einem Scheitern des Beitritts zu bestimmen<sup>87</sup>. Woran den USA konkret gelegen war, teilte der Gesandte Brewster H. Morris noch am selben Tag Staatssekretär Carstens mit. Er regte an, die Kommission solle nicht nur eine Bestandsaufnahme machen, sondern auch Lösungsvorschläge erarbeiten. Außerdem müsse der Bericht innerhalb kurzer Frist vorgelegt werden<sup>88</sup>. Daß diese Vorschläge mit der britischen Regierung abgestimmt waren, ist offensichtlich. Carstens konnte dem Gesandten versichern, daß sich dies mit den deutschen Vorstellungen decke.

<sup>84</sup> AAPD 1963, I, Dok. 49 und Dok. 50.

<sup>85</sup> AAPD 1963, I, Dok. 50, S. 167.

<sup>86</sup> AAPD 1963, I, Dok. 51, S. 169–172.

<sup>87</sup> AAPD 1963, I, Dok. 55, S. 187–189.

<sup>88</sup> Aufzeichnung Carstens, 25. 1. 1963; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 383.

### *Das Scheitern der Beitrittsverhandlungen*

Am Abend des 28. Januar 1963 trafen sich in Brüssel die Delegationen der sechs EWG-Staaten im engsten Kreis, um die Möglichkeiten des weiteren Procedere auszuloten. Die britische Delegation mit Heath an der Spitze mußte sich unterdessen in Geduld fassen. Der Ablauf der Sitzung verdeutlicht, daß sich die fünf Partnerstaaten Frankreichs im Grunde kaum mehr Hoffnungen auf ein positives Ergebnis machten, daß sie aber auf eine eindeutige Herausarbeitung der unterschiedlichen Auffassungen großen Wert legten. Nachdem zunächst geklärt worden war, daß die französische Forderung auf „suspension sine die“ weiterhin Bestand hatte, trug Schröder, sicher in Absprache mit Italien und den Benelux-Staaten, den Vermittlungsvorschlag vor, die EWG-Kommission mit der Erstellung eines Berichts zu betrauen. Dabei machte er klar, daß man hinsichtlich der Zeitplanung auch die britische Position bedenken müsse<sup>89</sup>. Couve de Murville hatte gegen ein Mandat an die Kommission prinzipiell nichts einzuwenden, wandte sich aber gegen die Festsetzung eines Termins<sup>90</sup>. Die folgende Diskussion drehte sich zunächst um die Frage der inhaltlichen Definition des Mandats, wobei der Präsident der EWG-Kommission, Hallstein, verdeutlichte, mit dem Bericht solle die Fortführung der Verhandlungen gesichert werden; in „einer Camoufflierung des Scheiterns“ sehe er keinen Sinn. Während Einigkeit darüber herrschte, daß der Stand der Verhandlungen dargestellt werden sollte, lehnte Couve de Murville den von den anderen Delegationen unterstützten Vorschlag ab, die Kommission auch Lösungsvorschläge für die noch offenen Probleme erarbeiten zu lassen. Er forderte dagegen eine Prüfung der langfristigen Auswirkungen einer Aufnahme von Großbritannien und anderer Staaten auf das Gefüge der EWG. Der italienische Außenhandelsminister Colombo brachte zum Ausdruck, daß dies eine politische Aufgabe sei, die die EWG-Kommission nicht übernehmen könne, und Schröder pflichtete seinem holländischen Amtskollegen Luns bei, daß der französische Vorschlag eine „uferlose“ Untersuchung nach sich ziehen werde<sup>91</sup>. So trennten sich die Delegationen schließlich nach mehrstündiger Sitzung, ohne daß ein gemeinsamer Nenner zwischen der französischen Haltung und der Einstellung der anderen fünf erkennbar gewesen wäre.

Die Zusammenkunft am folgenden Tag diente nur mehr der Klarstellung, daß nicht nur die inhaltliche Ausgestaltung des Mandats bei Frankreich auf Ablehnung stieß, sondern auch die Vorstellungen über den zeitlichen Rahmen völlig auseinandergingen. Der Empfehlung des belgischen Außenministers Spaak, der Kommission drei Wochen Zeit einzuräumen und nach Prüfung des Berichts durch die Regierungen innerhalb von zehn Tagen die Konferenz fortzusetzen, schlossen sich die Bundesrepublik Deutsch-

<sup>89</sup> AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 204 f.

<sup>90</sup> AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 205 f. Zur schwierigen Position des französischen Außenministers auf der Konferenz vgl. auch Couve de Murville, Außenpolitik, S. 344 f.

<sup>91</sup> AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 206–211.

land, Italien, die Niederlande und Luxemburg an. Für Couve de Murville war dieses Verfahren allerdings ebenso untragbar wie das Ansinnen, den Bericht auch der britischen Delegation zuzuleiten<sup>92</sup>.

Was folgte, war der Abgesang. Am Nachmittag des 29. Januar 1963 kamen die sieben an der Beitrittskonferenz beteiligten Delegationen ein letztes Mal zusammen. Der Konferenzvorsitzende, der stellvertretende belgische Außenminister Fayat, spezifizierte die in einem Resolutionsentwurf zusammengefaßten Bedingungen der Fünf für ein Mandat an die EWG-Kommission und gab bekannt, daß Frankreich seine Zustimmung dazu verweigert habe. Nacheinander zogen die Delegationsleiter ihre Schlußfolgerungen, wobei alle – mit Ausnahme des französischen Außenministers – die eingetretene Situation bedauerten<sup>93</sup>. Fayat blieb schließlich nur noch die Feststellung, daß die Konferenzteilnehmer „praktisch daran gehindert sind, die Verhandlungen über den Beitritt des Vereinigten Königreichs fortzusetzen“. Dann erklärte er die Sitzung für geschlossen<sup>94</sup>.

Schröder zog am 30. Januar eine Bilanz der beiden vorangegangenen Tage: Der deutschen Seite sei es darauf angekommen, einen Kompromiß zwischen der französischen „These von der Aussichtslosigkeit der Beitrittsverhandlungen“ und dem Wunsch der anderen Delegationen auf eine Fortsetzung zu finden. Ein diesem Zweck dienendes Mandat an die EWG-Kommission habe die französische Delegation aber abgelehnt, „vor allem, weil sie gegen die Anberaumung eines weiteren Konferenztermins war“. Frankreich sei „eindeutig“ auf eine „Schlußbilanz“ und nicht auf Maßnahmen zur Förderung der Konferenz ausgewiesen<sup>95</sup>. Anders wollte es Adenauer sehen. Dem einflußreichen Kolumnisten der „New York Herald Tribune“, Joseph W. Alsop, vertraute der Bundeskanzler wenige Wochen nach den Ereignissen von Brüssel an, das Scheitern der Verhandlungen sei „durch die geringe Klugheit der daran Beteiligten“ verursacht worden<sup>96</sup>. Entsprechend der Vereinbarung mit de Gaulle hätte man nach einer vierwöchigen Pause wieder in die Gespräche mit Großbritannien eintreten können. Allein die in Brüssel erhobene Forderung, den vorgesehenen Bericht der Kommission auch der britischen Delegation zuzuleiten, habe Frankreich zu seiner Weigerung veranlaßt<sup>97</sup>. Man ist geneigt, das sich daran anschließende Fazit Adenauers „Manchmal greift man sich wirklich an den Kopf und fragt sich: Ist denn der heilige Geist vollkommen von der Erde verschwunden“<sup>98</sup> als theatralische Bravourleistung zu interpretieren.

---

<sup>92</sup> AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 211–213.

<sup>93</sup> Für den Wortlaut der einzelnen Äußerungen vgl. Europa-Archiv 1963, D 114–120. Vgl. dazu auch Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 151–154.

<sup>94</sup> AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 215.

<sup>95</sup> AAPD 1963, I, Dok. 63, S. 222 f.

<sup>96</sup> Adenauer, Teegespräche 1961–1963, S. 340. – Auch gegenüber Kissinger äußerte Adenauer am 17. 5. 1963, daß die Bemühungen um eine Beilegung der französisch-britischen Krise am 29. 1. in Brüssel „durch eine überdimensionale Dummheit“ zunichte gemacht worden seien; AAPD 1963, I, Dok. 170, S. 549.

<sup>97</sup> Selbst Außenminister Couve de Murville beschränkte sich nicht auf diese singuläre Erklärung, um den Abbruch der Verhandlungen zu rechtfertigen. Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 85. – Auch Blankenhorn, Verständnis, S. 441, äußert Zweifel, ob Adenauer hinsichtlich der Zusagen de Gaulles nicht einem Irrtum erlegen sei.

<sup>98</sup> Vgl. Adenauer, Teegespräche 1961–1963, S. 340 f.

Was hätte die Bundesrepublik gewinnen können, wenn sie am 28./29. Januar die französische Haltung unterstützt und einem entsprechend vage gefaßten Mandat an die EWG-Kommission zum Erfolg verholfen hätte? Eine reelle Chance auf eine Fortsetzung der Verhandlungen, soviel steht wohl fest, lag darin nicht. Dafür hätte die Bundesrepublik ein Stück Mitverantwortung für das Scheitern des Beitritts auf sich genommen – mit der Konsequenz einer weiteren Trübung des aufgrund des deutsch-französischen Vertrags ohnehin schon gespannten Verhältnisses zu den USA und den anderen Partnern in der EWG. Darüber hinaus hätte eine solche Handlungsweise eine erhebliche Beeinträchtigung der deutsch-britischen Beziehungen nach sich gezogen. Dies vor Augen, dürften die Belastungen, die durch das tatsächliche deutsche Vorgehen in Brüssel in bezug auf Frankreich entstanden sein mögen, gering einzuschätzen sein.

Noch geprägt vom frischen Eindruck der Ereignisse, begann man im Auswärtigen Amt, die tiefer liegenden Gründe für das Scheitern der Beitrittsverhandlungen zu analysieren. Schröder kam zu dem Schluß, daß die von de Gaulle in der Pressekonferenz am 14. Januar genannten politischen Gründe „ausschließlich oder weit überwiegend“ für die französische Entscheidung maßgeblich gewesen seien. Den angeführten wirtschaftlichen Gründen komme nur die Funktion von „Hilfsargumenten“ zu<sup>99</sup>. Auch der deutsche Botschafter in Paris rückte die politischen Motive des Generals in den Vordergrund. Blankenhorn war der Meinung, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sei für de Gaulle „eine wichtige Grundlage der kontinentaleuropäischen Mächtegruppierung, die durch den Eintritt Großbritanniens mit seinen traditionellen Bindungen zum Commonwealth, seiner privilegierten Stellung gegenüber den Vereinigten Staaten und seinen Beziehungen zu den EFTA-Ländern nicht gestört werden darf“<sup>100</sup>. Ebenso kam Staatssekretär Lahr zu dem Ergebnis, daß die Gründe des Scheiterns nicht in den Verhandlungen selbst gelegen hätten, sondern außerhalb zu suchen seien. Tiefere Ursache war seiner Ansicht nach die Konzeption des französischen Staatspräsidenten für ein Europa unter hegemonialer Führung Frankreichs, aus dem Großbritannien als potentieller Konkurrent herausgehalten werden sollte<sup>101</sup>.

Falls diese Bewertung Lahrs zutrifft, und daran ist kaum zu zweifeln<sup>102</sup>, so muß man feststellen, daß die Pressekonferenz vom 14. Januar und die anschließenden Ereignisse sich für eine Realisierung der de Gaulleschen Europa-Vision letztlich kontraproduktiv ausgewirkt haben. Zwar gelang es dem französischen Staatspräsidenten, Großbritannien von Europa fernzuhalten; eine ebenso wichtige Bedingung im Hinblick auf die angestrebte Führungsrolle in Europa war jedoch die Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland, als „Juniorpartner“<sup>103</sup> an Frankreichs Seite zu treten. Das Vorgehen de Gaulles im Januar 1963, das auch von Adenauer als Fehler einge-

<sup>99</sup> Runderlaß Schröder, 30. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 63, S. 224.

<sup>100</sup> Aufzeichnung Blankenhorn, 15. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 94, S. 319f.

<sup>101</sup> Aufzeichnung Lahr, 6. 8. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 281, S. 941f.

<sup>102</sup> Zur Zielsetzung de Gaulles, einen kleineuropäischen Staatenverbund unter französischer Führung zu schaffen, vgl. Lucas, Europa, besonders S. 199–208. Vgl. dazu auch Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 159–163.

<sup>103</sup> Aufzeichnung Lahr, 6. 8. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 281, S. 942.

schätzt wurde<sup>104</sup>, ließ diese Bereitschaft in weiten Kreisen der politischen Führungsschicht der Bundesrepublik auf ein Minimum sinken. Der deutsch-französische Vertrag, von de Gaulle und Adenauer als Vehikel der bilateralen Sonderbeziehung gedacht, geriet von vornherein unter erheblichen „Abwertungsdruck“ und wurde schließlich durch die am 16. Mai 1963 vom Bundestag verabschiedete Präambel zum Ratifizierungsgesetz in seiner Funktion entscheidend beeinträchtigt<sup>105</sup>.

Die knappen Bemerkungen über die Intentionen des französischen Staatspräsidenten und die so ganz anders verlaufende Entwicklung in Europa animieren dazu, noch einmal die Frage aufzugreifen, warum de Gaulle gerade zu diesem Zeitpunkt sein Veto gegen den Beitritt Großbritanniens zur EWG einlegte und warum er eine so spektakuläre Form dafür wählte. Der Komplex Rambouillet/Nassau war in diesem Zusammenhang sicher von wesentlicher Bedeutung. Das Treffen mit Macmillan Mitte Dezember 1962 und das anschließende amerikanisch-britische Abkommen über Atomwaffen bestätigten den General in seiner Grundüberzeugung, daß Großbritannien nicht „reif“ für Europa sei, sondern auch weiterhin die „special relationship“ zu den Vereinigten Staaten im Vordergrund stehen würde<sup>106</sup>. Außerdem dürfte es ihn persönlich getroffen haben, daß Kennedy und Macmillan Frankreich mit dem Nassau-Abkommen vor vollendete Tatsachen stellten und Konsultationen mit der französischen Regierung vor der Veröffentlichung nicht für nötig befanden<sup>107</sup>. Der General sei daraufhin „einfach geplatzt“, versuchte der französische Botschafter in Bonn, Roland de Margerie, die Reaktion de Gaulles später zu erklären<sup>108</sup>. Die schroffe Inszenierung des Auftritts vom 14. Januar spiegelt einiges von dieser Verärgerung des Generals wider. Allerdings würde man zu kurz greifen, wollte man die Pressekonferenz lediglich auf einen impulsiv-emotionalen Reflex zurückführen. Auch de Margerie räumte ein, de Gaulle „habe sich die Dinge, die er sagen wollte, aber offensichtlich genau überlegt“<sup>109</sup>. Und nüchtern betrachtet, stellte gerade das Nassau-Abkommen einen vortrefflichen Anlaß dar, um die Vorbehalte gegen England öffentlichkeitswirksam zu begründen<sup>110</sup>.

<sup>104</sup> Vgl. dazu die Äußerungen Adenauers vom 4. 2. 1963 gegenüber dem französischen Botschafter de Margerie; AAPD 1963, I, Dok. 73, S. 246. Vgl. dazu auch Osterheld, Kanzlerjahre, S. 182 f.; Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 273 f.

<sup>105</sup> Zur Auseinandersetzung um die Aufnahme einer Präambel in das Ratifizierungsgesetz zum deutsch-französischen Vertrag vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 824–826; Schwarz, Epochenwechsel, S. 295 f.; Osterheld, Kanzlerjahre, S. 202–209.

<sup>106</sup> Diese von de Gaulle selbst vorgetragene Interpretation wurde von der Forschung weitgehend übernommen. Vgl. dazu etwa Lucas, Europa, S. 192; Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 144; Pfaltzgraff, Britain Faces Europe, S. 147–150; Volle, Großbritannien, S. 10; Kaiser, EWG und Freihandelszone, S. 235; Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 306; de Carmoy, Les politiques étrangères, S. 433.

<sup>107</sup> Vgl. von der Groeben, Aufbaujahre, S. 194.

<sup>108</sup> Zu der Äußerung vom 4. 2. 1963 vgl. AAPD 1963, I, Dok. 73, S. 246.

<sup>109</sup> AAPD 1963, I, Dok. 73, S. 246. – Auch der französische Außenminister Couve de Murville charakterisiert de Gaulle als einen Mann, der nicht zu impulsiven Entscheidungen neigte, sondern seine Beschlüsse vielmehr aufgrund einer genauen Einschätzung der Lage faßte. Vgl. Couve de Murville, Außenpolitik, S. 8 f.

<sup>110</sup> Auch Schwarz, Staatsmann, S. 818, urteilt: „Das Bahama-Abkommen zwischen Kennedy und Macmillan hat dabei allem Anschein nach als Auslöser gewirkt oder gibt doch jedenfalls einen guten Vorwand ab.“

Ausschlaggebend für den Zeitpunkt der Aktion waren weitere Faktoren: Erst gegen Ende des Jahres 1962 war de Gaulles innenpolitische Stellung so gefestigt, daß er mehr oder weniger im Alleingang einschneidende Kurskorrekturen vornehmen konnte. Den notwendigen Rückhalt verschafften ihm das positive Referendum über die Direktwahl des Staatspräsidenten vom Oktober sowie der Wahlerfolg der Gaullisten im November 1962<sup>111</sup>. Von viel unmittelbarer Bedeutung für den Zeitpunkt des Vetos war jedoch die im Januar 1963 beginnende, von vielen als entscheidend charakterisierte Phase der Verhandlungen mit Großbritannien. Es war unverkennbar, daß sich nicht zuletzt aufgrund der Initiative von Heath und Schröder wesentliche Fortschritte anbahnten. Im Zuge eines einsetzenden dynamischen Annäherungsprozesses wäre es für Frankreich erheblich schwerer geworden, die Verhandlungen zu stoppen. Die Option, „den natürlichen Tod der Verhandlungen“ abzuwarten – eine spätere Empfehlung von Botschafter de Margerie<sup>112</sup> –, hätte sich für Frankreich unter Umständen als nicht praktikabel erwiesen.

Die Terminierung der Pressekonferenz de Gaulles hing nicht zuletzt mit der Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen zusammen. Die mit Adenauer im September 1962 vereinbarte enge Zusammenarbeit stellte aus der Sicht de Gaulles den notwendigen außenpolitischen Flankenschutz dar, um auf seinem Weg zu einem „Europe proprement européenne“ voranzuschreiten<sup>113</sup>. Bestärkt fühlte er sich zudem durch die spürbar kritische Einstellung des Bundeskanzlers gegenüber einem Beitritt Englands zur EWG. Hält man sich die Bedeutung des deutsch-französischen Zweibunds für die außenpolitische Konzeption des französischen Staatspräsidenten vor Augen, so erscheint es wahrscheinlich, daß er noch vor dem Besuch Adenauers in Paris am 21./22. Januar für klare Verhältnisse sorgen wollte. Vor dem Hintergrund eines raschen und glatten Abbruchs der Verhandlungen, den die französische Delegation auf der Ministertagung am 17./18. Januar ja durchzusetzen versuchte, hätte sich die Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags wie eine unwiderlegbare Demonstration deutscher Unterstützung für die französische Politik ausgenommen. Daß der „scharfe elegante Hieb“<sup>114</sup> mißlang, lag vor allem an der deutschen Reaktion vor Ort in Brüssel, die nicht von Adenauer, sondern maßgeblich von Schröder und Erhard gesteuert wurde. De Gaulle hatte offensichtlich nicht einkalkuliert, wie angeschlagen die innenpolitische Machtstellung Adenauers bereits war<sup>115</sup>. Bis zur nächsten Verhandlungsrunde am 28./29. Januar gelang es dem Auswärtigen Amt, die deutsche Position so weit auf Distanz zur französischen zu halten, daß trotz der Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags und trotz des Scheiterns der Beitrittsverhandlungen

<sup>111</sup> Zu den innenpolitischen Voraussetzungen für die Politik de Gaulles vgl. Lucas, *Europa*, S. 186 f.; Pfaltzgraff, *Britain Faces Europe*, S. 151 f.; Schwarz, *Staatsmann*, S. 818.

<sup>112</sup> So de Margerie am 4. 2. 1963 gegenüber Adenauer; vgl. AAPD 1963, I, Dok. 73, S. 246.

<sup>113</sup> Vgl. dazu auch Camps, *Beitritt Großbritanniens*, S. 126 f.; Kaiser, *EWG und Freihandelszone*, S. 234; Ziebur, *Beziehungen*, S. 114 f.

<sup>114</sup> So in Anlehnung an die Charakterisierung der Pressekonferenz bei Schlesinger, *A Thousand Days*, S. 842.

<sup>115</sup> Vgl. dazu Schwarz, *Staatsmann*, S. 819.

die negativen Auswirkungen insbesondere im Verhältnis zu den USA erheblich abgemildert werden konnten. Hinzuzufügen bleibt allerdings, daß auch Adenauer den Faden zur amerikanischen Regierung nicht abreißen lassen wollte. Zumindest in der Verteidigungspolitik setzte er sich von de Gaulle ab. Mit der Entscheidung, das von Kennedy lancierte MLF-Projekt zu unterstützen, signalisierte auch der Bundeskanzler, daß die Bundesrepublik keinesfalls einseitig französischen Interessen zu folgen gedachte.

### *Neubestimmung der EWG-Politik*

Wie sollte es nach dem Abbruch der Verhandlungen weitergehen? Dem „Trauerspiel“ vom Nachmittag des 29. Januar 1963 folgte in Brüssel bis weit in die Nacht hinein eine erregte Diskussion. Die Delegationsleiter der fünf EWG-Staaten, die sich von Frankreich brüskiert sahen, und die britische Delegation berieten über die Lage und bestärkten sich gegenseitig in der Auffassung, daß man das französische Veto nicht tatenlos hinnehmen dürfe. Die Teilnehmer der nächtlichen Runde, darunter Erhard, begeisterten sich an dem Gedanken, daß die „Neuen Sechs“ nun die Initiative an sich ziehen würden. Der nächste Morgen holte wohl die meisten auf den Boden der nüchternen Erkenntnis zurück, daß eine Isolierung Frankreichs keinen Ausweg aus der Krise darstellen konnte<sup>116</sup>. In einer ersten Stellungnahme bekräftigte die Bundesregierung am 30. Januar denn auch den Wunsch nach einer Aufnahme Großbritanniens in die EWG, sah als Voraussetzung hierfür aber die Wiederherstellung der Einigkeit unter den sechs EWG-Partnern an<sup>117</sup>. In Übereinstimmung damit argumentierte Schröder, daß Großbritannien bis zu einem künftigen Beitritt so eng wie möglich mit den Staaten der Gemeinschaft verbunden werden müsse. Innerhalb der EWG dürfe es aber nicht zu einer „Politik der Ressentiments“ kommen. Ausdrücklich hob Schröder hervor, daß der deutsch-französische Vertrag nach wie vor „eines der wesentlichsten Elemente“ der deutschen Außenpolitik bleibe<sup>118</sup>.

Allgemeine Absichtserklärungen dieser Art deuteten zwar die Grundrichtung der weiteren Politik an, doch stellte sich nach dem 28./29. Januar für die Bundesregierung in aller Schärfe die Frage, welche konkreten Schritte eingeleitet werden sollten, um den Konflikt in der EWG zu bewältigen bzw. die unterschiedlich stark belasteten Beziehungen zu den beteiligten Staaten wieder zu entspannen. Carstens legte am 30. Januar erste „konstruktive“ Überlegungen vor, wobei er zwischen wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen differenzierte. Im wirtschaftlichen Bereich empfahl er zu prüfen: eine Assoziierung Großbritanniens mit der EWG in Form einer Zollunion, eine Angleichung der Politik auf wirtschaftlichen Randgebieten, etwa dem Wettbewerbsrecht, eine Vereinbarung zur Konsultation der britischen Regierung vor wichtigen Entschei-

<sup>116</sup> Vgl. dazu Müller-Armack, *Weg nach Europa*, S. 239f. Vgl. auch Lahr, *Zeuge*, S. 377.

<sup>117</sup> *Bulletin* 1963, S. 165.

<sup>118</sup> Runderlaß Schröder, 30. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 63, S. 225f.

dungen in der EWG, eine Senkung der Außenzölle der EWG zur Erleichterung des Handels mit der EFTA sowie eine Fortsetzung der Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens zur Montanunion und zu EURATOM. Unter politischen Gesichtspunkten sprach er sich vor allem dafür aus, den Gedanken einer Aktivierung der Westeuropäischen Union (WEU) zu verfolgen. Außerdem zog er in Erwägung, das Projekt einer europäischen politischen Union unter Einbeziehung Englands neu aufleben zu lassen und den Abschluß eines deutsch-britischen Konsultationsabkommens ins Auge zu fassen. Bei den letzten beiden Vorschlägen legte Carstens allerdings von vornherein eine gewisse Skepsis an den Tag. Als positives Element bewertete er dagegen die Forcierung der Arbeiten am MLF-Projekt<sup>119</sup>.

Stärker auf das künftige Verhalten der Bundesrepublik innerhalb der EWG und gegenüber Frankreich abgestellt waren die Vorschläge, die der deutsche Vertreter bei der EWG am 4. Februar unterbreitete. Harkort stellte fest, Frankreich strebe eine „französisch beherrschte, anti-amerikanisch orientierte und nach innen gewendete“ Gemeinschaft an und verletze damit die „vitalen Interessen“ der fünf anderen Mitgliedstaaten<sup>120</sup>. Deren primäres Ziel müsse die Zulassung Großbritanniens zur EWG bleiben. Aus diesem Grund müsse der Prozeß der wirtschaftlichen Integration der sechs EWG-Staaten verlangsamt, die Öffnung der EWG nach außen dagegen gefördert werden. In bezug auf Großbritannien schlug Harkort die Herstellung enger Kontakte bzw. ständige Konsultationen vor. Zwischenlösungen, etwa in Form einer Zollunion, seien nur akzeptabel, wenn zugleich ein unwiderruflicher Termin für die Aufnahme Großbritanniens in die Gemeinschaft festgesetzt werde. Unumgängliche Voraussetzung für die erfolgreiche Durchsetzung der von ihm skizzierten Linie war für Harkort eine „Politik der Härte“ gegenüber Frankreich. Er sprach sich dafür aus, künftig nur solche französischen Wünsche zu berücksichtigen, die einem britischen Beitritt nicht im Wege stehen würden. Konzessionen könnten überhaupt nur gemacht werden, wenn französische Gegenleistungen erkennbar seien. Nachgiebigkeit oder eine Politik des „business as usual“, wie sie einigen Vertretern der EWG-Kommission vorschwebte, werde zu nichts führen<sup>121</sup>. Harkort brachte damit im wesentlichen das zum Ausdruck, was auch der Bundeswirtschaftsminister dachte. Erhard nahm Anfang Februar sowohl im Kabinett als auch in der Öffentlichkeit eine pointiert anti-französische Haltung ein, die sich vom gemäßigeren Kurs Schröders deutlich abhob und ihn zeitweilig einige Sympathien im Rennen um die Nachfolge Adenauers kostete<sup>122</sup>.

Im Zuge der regen Diskussion, die im Februar innerhalb der Bundesregierung – schwerpunktmäßig natürlich im Auswärtigen Amt – über die künftige Europapolitik geführt wurde, wurden im wesentlichen Gesichtspunkte aufgegriffen und modifiziert, die bereits in den Aufzeichnungen von Carstens und Harkort angeklungen

<sup>119</sup> Aufzeichnung Carstens, 30. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>120</sup> AAPD 1963, I, Dok. 78, S. 258.

<sup>121</sup> AAPD 1963, I, Dok. 78, S. 259–263.

<sup>122</sup> Vgl. dazu Koerfer, Kampf ums Kanzleramt, S. 715–744; Schwarz, Epochenwechsel, S. 292 f.; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 202 f.

waren<sup>123</sup>. Einige Aspekte, wie etwa der Gedanke eines deutsch-britischen Konsultationsabkommens, blieben dabei endgültig auf der Strecke. Am 4. März legte Staatssekretär Lahr als Entwurf des Auswärtigen Amts „Richtlinien“ für die künftige EWG-Politik der Bundesregierung vor, die die Ergebnisse des bisherigen Denkprozesses zusammenfaßten<sup>124</sup>. Erkennbar ist, daß das Auswärtige Amt mit den Richtlinien auf einen Interessenausgleich zwischen Frankreich auf der einen Seite und den anderen EWG-Staaten und Großbritannien auf der anderen Seite zusteuerte. Ein Kerngedanke war, die wirtschaftliche Integration der sechs EWG-Staaten „tatkräftig“ fortzusetzen. Dies deckte sich mit den französischen Vorstellungen. Allerdings sollte bei der weiteren Integration die Entwicklung bisher vernachlässigter Gebiete stärker vorangetrieben werden. Außerdem sollten die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten in „wohlabgewogener Weise“ Berücksichtigung finden. Besonderer Wert wurde in den Richtlinien den Außenbeziehungen der Gemeinschaft beigemessen. Es gelte eine „organische Verbindung“ zu den Ländern Westeuropas zu schaffen und im Verhältnis zur übrigen freien Welt eine liberale Handelspolitik zu verfolgen. In diesem Zusammenhang wurde auf die von Kennedy angeregte Zollsenkungsrunde (Kennedy-Runde)<sup>125</sup> hingewiesen und erneut festgehalten, daß die Bemühungen um einen Beitritt Großbritanniens zur EWG sowie um eine Intensivierung der Beziehungen zu den anderen beitriffs- und assoziationswilligen europäischen Staaten fortzusetzen seien. Mit Blick auf französische Interessen wurde schließlich eine baldige Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und den 18 afrikanischen Staaten<sup>126</sup> befürwortet.

Hinsichtlich Großbritanniens, so war den Richtlinien zu entnehmen, bedürfe es der Herstellung enger Kontakte zur EWG sowie der baldigen Verwirklichung von Zwischenlösungen. Wie sich die Bundesregierung dies im einzelnen vorstellte, läßt sich aus dem Dialog mit der britischen Seite erschließen. Unmittelbar nach dem Scheitern der Beitrittsverhandlungen machte Schröder den Anfang mit einem persönlichen Schreiben an Heath, in dem der deutsche Außenminister sein Bedauern über den Mißerfolg von Brüssel zum Ausdruck brachte und Heath für seinen Einsatz dankte<sup>127</sup>. Schröders Wunsch nach Fortsetzung des Gedankenaustauschs sollte sich schon bald erfüllen. Am 8. Februar traf der Unterstaatssekretär im britischen Landwirtschaftsministerium, Sir

<sup>123</sup> Zum Gang der Diskussion vgl. etwa AAPD 1963, I, Dok. 77, Dok. 99 und Dok. 113. Vgl. auch Aufzeichnung Keller, 31. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1237. Ferner Aufzeichnung Voigt, 4. 2. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1238.

<sup>124</sup> PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889. Die von Lahr vorgelegten Richtlinien basieren auf einer Aufzeichnung Jansens vom 4. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 716.

<sup>125</sup> Im Oktober 1962 verabschiedete der amerikanische Kongreß den „Trade Expansion Act“ und übertrug Präsident Kennedy damit die Vollmacht, in Verhandlungen mit der EWG und anderen Staaten über allgemeine Zollsenkungen im Rahmen des GATT einzutreten. Vgl. AdG 1962, S. 10 144. Zur Bedeutung der sogenannten Kennedy-Runde vgl. Taber, Kennedy and a Uniting Europe, S. 59–73; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 222 f.; Lucas, Europa, S. 189 f.

<sup>126</sup> Auf Wunsch der italienischen und niederländischen Delegation war in der Sitzung des EWG-Rates am 25./26. 2. 1963 die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens vertagt worden. Vgl. dazu von der Groeben, Aufbaujahre, S. 203.

<sup>127</sup> Schröder an Heath, 31. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 67.

Eric Roll, in Bonn ein, um mit Staatssekretär Lahr die Perspektiven einer weiteren Zusammenarbeit zwischen der EWG und England zu erörtern<sup>128</sup>. Dabei trug Lahr den auch von italienischer Seite<sup>129</sup> lancierten Gedanken vor, über die WEU Kontakt- bzw. Konsultationsmöglichkeiten zu schaffen. Als Zwischenlösung auf wirtschaftlichem Gebiet favorisierte der Staatssekretär die von de Gaulle und Couve de Murville ins Gespräch gebrachte Idee einer Zollunion, wobei allerdings die Landwirtschaft ausgeklammert werden sollte. Roll schloß eine solche Lösung zwar nicht von vornherein aus, gab jedoch zu erkennen, daß bei der britischen Regierung noch Entscheidungsbedarf bestehe<sup>130</sup>.

Klarer zeichnete sich die britische Position erst am Ende des Monats ab, als der deutsch-britische Meinungsaustausch im Rahmen einer Zusammenkunft eines gemeinsamen Wirtschaftsausschusses in Bonn seine Fortsetzung fand. Der Leiter der britischen Delegation, Unterstaatssekretär Sir Patrick Reilly, unterstrich die Bereitschaft zu einer verstärkten politischen Zusammenarbeit im Rahmen der WEU, deutete aber an, daß unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine gesonderte multilaterale Konsultationsrunde vorzuziehen sei. Hierbei könne Frankreich notfalls außen vor bleiben. Reilly legte weiter dar, daß Großbritannien eine Zollunion in der vorgeschlagenen Form nur akzeptieren könne, wenn das Angebot von der „gesamten EWG“ komme und mit einem Beitrittsautomatismus verbunden sei. Er bezeichnete es als unwahrscheinlich, daß Frankreich dazu seine Zustimmung geben werde. Dagegen wies der Unterstaatssekretär auf einen anderen Ansatzpunkt für eine Zwischenlösung hin. Aus britischer Sicht sei ein Erfolg bei der Kennedy-Runde von großer Bedeutung, da dadurch auch eine Entspannung im Verhältnis zwischen EWG und EFTA erreicht werden könne<sup>131</sup>.

Die Frage nach dem weiteren Schicksal der Kennedy-Runde war auch im Kontext der deutsch-amerikanischen Beziehungen nicht unwesentlich. Die amerikanische Regierung befürchtete, Frankreich werde nach dem Scheitern der Beitrittsverhandlungen eine protektionistische Politik verfolgen und sich einer Senkung der EWG-Außenzölle widersetzen<sup>132</sup>. Das mit Kennedys Konzept einer atlantischen Partnerschaft unter anderem verbundene Ziel einer Konsolidierung der amerikanischen Zahlungsbilanz hätte damit vorschnell zurückgeschraubt werden müssen. Im Zuge der intensiven Bemühungen, die USA vom festen atlantischen Kurs der Bundesrepublik zu überzeugen<sup>133</sup>, war der deutschen Seite deshalb auch daran gelegen klarzustellen, daß man sich für einen Kompromiß mit Frankreich über eine allgemeine Zollsenkung einsetzen werde<sup>134</sup>.

<sup>128</sup> AAPD 1963, I, Dok. 87.

<sup>129</sup> Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 79, S. 265.

<sup>130</sup> Vgl. dazu auch AAPD 1963, I, Dok. 93.

<sup>131</sup> Zur Sitzung des deutsch-britischen Wirtschaftsausschusses vom 28. 2. 1963 vgl. Aufzeichnung von Stempel, 4. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1238.

<sup>132</sup> Dies klang bereits in dem Drahtbericht von Knappstein (Washington) vom 25. 1. 1963 an. Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 55, S. 187. – Vgl. dazu auch die Äußerungen des Kolumnisten der New York Herald Tribune, Joseph W. Alsop, am 11. 3. 1963 gegenüber Adenauer; Adenauer, Teegespräche 1961–1963, S. 336 f.

<sup>133</sup> Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 65, Dok. 71, Dok. 76, Dok. 82, Dok. 83 und Dok. 88.

<sup>134</sup> Vgl. dazu die Äußerungen von Carstens am 5. 2. 1963 gegenüber dem Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Tyler; AAPD 1963, I, Dok. 82, S. 269 f.

Um die Situation nach dem Abbruch der Beitrittsverhandlungen meistern zu können, setzte die Bundesregierung nicht allein auf diplomatische Aktivitäten und die Erarbeitung von Lösungsansätzen durch einzelne Ressorts, sondern traf auch eine wichtige organisatorische Maßnahme. Am 6. Februar beschloß das Kabinett, einen Staatssekretär-Ausschuß einzusetzen, der laufend über die EWG-Probleme berichten und für eine koordinierte Gesamtpolitik in diesem Bereich Sorge tragen sollte. Ständig vertreten waren in diesem Ausschuß der Bundesminister des Auswärtigen, der Bundesminister für Wirtschaft, der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie der Bundesminister der Finanzen. Andere Ressorts wurden bei Bedarf hinzugezogen<sup>135</sup>. Am 5. März kam der Ausschuß zu seiner ersten Sitzung zusammen, wobei als Grundlage der Besprechung die von Lahr entworfenen Richtlinien dienten<sup>136</sup>. Die darin enthaltene Grundtendenz, neben der Festigung der inneren Entwicklung der EWG eine verstärkte Orientierung nach außen anzustreben, traf auf allgemeine Zustimmung. Allerdings, so wurde bemerkt, hänge die Umsetzung dieser Linie von der französischen Haltung ab. Frankreich müsse überzeugt werden, daß sein bisheriges Verhalten „weder methodisch noch materiell“ im eigenen Interesse liege. Nur wenn Paris selbst Konzessionen mache, werde es seine starke Stellung in der EWG behaupten können. Unklarheit herrschte in der Runde über die Möglichkeiten für eine Zwischenlösung mit Großbritannien. Gegen die auch von Belgien unterstützte Idee einer Zollunion unter Ausschluß der Landwirtschaft<sup>137</sup> wandte Staatssekretär Müller-Armack ein, daß dies äußerst schwierige Verhandlungen erforderlich machen werde<sup>138</sup>. Außerdem wisse man nicht, was die französische Regierung unter der von ihr vorgeschlagenen Assoziierung verstehe.

### *Der Dialog mit Frankreich*

Tatsächlich war bis zu diesem Zeitpunkt schwer zu erkennen, welche Marschroute Frankreich nach dem Scheitern der England-Verhandlungen einschlagen würde. Bereits am 1. Februar hatte sich Schröder an Couve de Murville mit der Bitte gewandt, ihm die französische Auffassung über die künftige Gestaltung der Beziehungen zu Großbritannien und den USA darzulegen<sup>139</sup>. Die Informationen, die die Bundesregierung in den nächsten Wochen aus Paris erhielt, waren allerdings nicht sehr ergiebig. Immerhin zeichnete sich ab, daß Frankreich eine Assoziierung Großbritanniens mit

<sup>135</sup> Vgl. dazu PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889.

<sup>136</sup> Niederschrift Referat I A 2, 5. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889.

<sup>137</sup> Während eines Besuchs in Brüssel unterbreitete der belgische Außenminister Spaak Bundesminister Erhard einen entsprechenden Vorschlag. Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 26. 2. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1238.

<sup>138</sup> Auch Erhard zeigte sich hinsichtlich der Möglichkeit einer Assoziierung Großbritanniens mit der EWG skeptisch. Die damit zusammenhängenden Fragen seien „fast ebenso schwierig wie die des Beitritts“. Vgl. dazu Aufzeichnung Meyer-Cording, 18. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 99, S. 334.

<sup>139</sup> Schröder an Couve de Murville, 1. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 70.

der EWG nicht ernsthaft in Erwägung zog<sup>140</sup>. Ein achtstündiges Gespräch der Staatssekretäre Lahr und Müller-Armack mit dem Leiter der Wirtschaftsabteilung im französischen Außenministerium, Olivier Wormser, am 9. März 1963<sup>141</sup> brachte endlich die nötige Klarheit, war vom Ergebnis her für die deutsche Seite aber alles andere als ermutigend. Frankreich verharrte gleichsam in Bewegungslosigkeit. Überlegungen der beiden Deutschen hinsichtlich einer wirtschaftlichen Anbindung Großbritanniens an die EWG blockte Wormser mit dem Hinweis ab, die französisch-britischen Beziehungen seien zur Zeit „ausgesprochen kühl“<sup>142</sup>. Auch prozedurale Lösungen, wie die Herstellung regelmäßiger Kontakte, schloß der Vertreter des Quai d'Orsay aus. Lediglich in bezug auf die Kennedy-Runde nahm Wormser eine entgegenkommendere Haltung ein, drängte seinerseits aber darauf, daß die Agrarpolitik vorangetrieben, der vorgesehene Zollabbau im Innern durchgeführt und das Assoziierungsabkommen mit den afrikanischen Staaten unterzeichnet werde. Lahr und Müller-Armack wiesen demgegenüber auf die Notwendigkeit eines Ausgleichs der Interessen aller Mitgliedstaaten hin und machten deutlich, daß an Vorleistungen gegenüber Frankreich nicht mehr zu denken sei. Man vereinbarte schließlich, Ende März zu einem weiteren Meinungsaustausch zusammenzukommen.

Der unbefriedigende Ausgang der Besprechung vom 9. März veranlaßte Erhard, auf „den Ernst der Lage“ aufmerksam zu machen. Einem Schreiben an Schröder läßt sich entnehmen, daß der Wirtschaftsminister einen sinnvollen Dialog mit Frankreich über das Thema EWG/Großbritannien kaum mehr für möglich hielt. Insbesondere der Gedanke einer Assoziierung, so meinte Erhard, sei „erledigt“. Er zog daraus den Schluß, daß die Basis, auf der die Fünf das Gespräch mit Großbritannien fortzusetzen versucht hätten, fortgefallen und „eine konstruktive Idee für die Lösung der wirtschaftlichen Probleme schlechthin nicht mehr vorhanden“ sei<sup>143</sup>. Schröder war optimistischer. In seiner Antwort an Erhard drückte er die Hoffnung aus, „daß es in absehbarer Zeit gelingen wird, die Franzosen für eine konstruktive Haltung hinsichtlich der Beziehungen zwischen den europäischen Gemeinschaften und den diesen noch nicht angehörenden europäischen Ländern zu gewinnen“<sup>144</sup>.

Trotz der verfahrenen Situation war man im Auswärtigen Amt weiterhin entschlossen, mit Frankreich zu einer Einigung zu kommen. Dabei ließ man sich auch durch einen

<sup>140</sup> Am 16. 2. 1963 berichtete Blankenhorn (Paris), die französische Regierung habe noch keine Vorstellungen darüber, wie die Beziehungen Großbritanniens zur EWG in Zukunft geregelt werden sollten. Außenminister Couve de Murville habe aber zu erkennen gegeben, daß er eine baldige Aufnahme von Verhandlungen über eine Assoziierung nicht für sinnvoll halte. Er sei der Meinung, daß es besser sei, zunächst die Wahlen in Großbritannien abzuwarten. Vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Vgl. dazu auch AAPD 1963, I, Dok. 85, S. 280f., Dok. 89, S. 294 sowie Dok. 94, S. 321.

<sup>141</sup> AAPD 1963, I, Dok. 115.

<sup>142</sup> AAPD 1963, I, Dok. 115, S. 372.

<sup>143</sup> Zu dem Schreiben vgl. AAPD 1963, I, S. 375 Anm. 13. – Auch die britische Regierung war in Übereinstimmung mit Belgien und den Niederlanden inzwischen zu der Auffassung gelangt, daß angesichts des französischen Widerstands eine wirtschaftliche Zwischenlösung vorerst nicht angestrebt werden sollte. Vgl. dazu Oppler (Brüssel) an Auswärtiges Amt, 7. 3. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>144</sup> Schröder an Erhard, 20. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 716.

weiteren Rückschlag nicht entmutigen. Von italienischer und britischer Seite war die Anregung an den deutschen Außenminister herangetragen worden, eine Sondersitzung des WEU-Ministerrats zur Besprechung der europäischen Lage einzuberufen. Schröder, der den Vorsitz in der WEU innehatte, griff diese Idee bereitwillig auf und begann Anfang März mit Sondierungen über die Aussichten für ein solches Treffen in Bonn<sup>145</sup>. Die französische Regierung brachte das Projekt jedoch zu Fall, indem sie zur Bedingung machte, das Verhältnis Großbritanniens zur EWG dürfe nicht erörtert werden<sup>146</sup>. Obwohl die Option, die WEU als Bindeglied zu Großbritannien zu nutzen, damit ernsthaft in Frage gestellt war, fand der von seiten der Niederlande eingebrachte Vorschlag, alternativ eine Konsultationsrunde der Ständigen Vertreter bei der EWG mit dem Leiter der britischen Vertretung in Brüssel unter Ausschluß Frankreichs vorzusehen, im Auswärtigen Amt keine Zustimmung. Ein solches Vorhaben wurde „wegen der gefährlichen Auswirkungen auf die Zusammenarbeit in der Gemeinschaft“ als nicht opportun angesehen<sup>147</sup>.

Welche Möglichkeiten boten sich aber konkret an, um Frankreich von seiner starren Haltung abzubringen und so einen Ausweg aus der Krise der Gemeinschaft zu finden? Diese Frage stellte sich nach dem Gespräch mit Wormser mit aller Nachdrücklichkeit. Am 13. März traf sich der Staatssekretär-Ausschuß für EWG-Fragen zu einer erneuten Beratung hierüber<sup>148</sup>. Lahr und Müller-Armack bekräftigten das Ziel, Frankreich zu einer positiven Mitarbeit bei der Ausgestaltung der Außenbeziehungen der Gemeinschaft zu gewinnen. Um dies zu erreichen, müsse die Bundesrepublik ihre Zustimmung zu den Frankreich interessierenden Fragen, besonders auf dem Agrarsektor, von entsprechenden Gegenleistungen abhängig machen. Außerdem empfahlen die beiden Staatssekretäre, in der EWG-Ministerratssitzung am 1./2. April der französischen Seite vor Augen zu führen, daß Frankreich in der Gemeinschaft isoliert sei.

In der anschließenden Aussprache stellte sich allerdings heraus, daß es kaum konkrete Ansatzpunkte gab, um im Verbund mit Italien und den Benelux-Staaten französischen Wünschen entgegenzutreten. So führte der Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rudolf Hüttebräuker, zum landwirtschaftlichen Bereich aus, „beim Getreidepreis stehe die Bundesrepublik der geschlossenen Front der anderen fünf EWG-Länder gegenüber. Bei den Verordnungen für Milch und Milcherzeugnisse und für Reis seien sich zumindest Frankreich und Italien einig. Frankreich könne höchstens bei der Verordnung für Rindfleisch isoliert werden; hier sei aber die Bundesrepublik selbst an Fortschritten interessiert. Die Interessenlage sei von Verordnung zu Verordnung und auch innerhalb der einzelnen Verordnungen so unterschiedlich, daß eine grundsätzliche Festlegung nicht möglich sei.“ Ebenso ungeeignet für ein Kompensationsgeschäft mit Frankreich er-

<sup>145</sup> Vgl. dazu Carstens an Botschaft Paris, 8. 3. 1963; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 382. Vgl. dazu auch AAPD 1963, I, Dok. 79, S. 265.

<sup>146</sup> Erklärung des französischen Außenministeriums, 22. 3. 1963; Europa-Archiv 1963, Z 81. Vgl. dazu auch Aufzeichnung Jansen, 30. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1239.

<sup>147</sup> Vgl. dazu Bömcke (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 12. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1239.

<sup>148</sup> Niederschrift, 15. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889.

schienen der Finanz- und der Verkehrssektor. Man gelangte schließlich zu der Erkenntnis, daß allenfalls auf eine Tempodrosselung bei der Entwicklung des gemeinsamen Agrarmarktes hingewirkt bzw. in Einzelfragen Zurückhaltung geübt werden könne. Die Forderung nach einer liberalen Gestaltung der EWG-Außenbeziehungen müsse im wesentlichen politisch durchgesetzt werden. Um mit Blick auf die Anfang April stattfindende Ministerratssitzung die Voraussetzungen für eine entsprechende politische Aktion der Bundesregierung zu schaffen, faßte der Staatssekretär-Ausschuß den Beschluß, die von Lahr vorgelegten und inzwischen leicht modifizierten Richtlinien über die künftige deutsche EWG-Politik vom Kabinett verabschieden zu lassen<sup>149</sup>.

Dieser Schritt gab dem Bundeskanzler Anlaß, Kritik vorzubringen. Über den Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Hans Globke, ließ er am 22. März dem Wirtschaftsminister mitteilen, in den Richtlinien „werde zu viel Wert auf eine Erweiterung des Marktes gelegt, ohne daß von ausreichenden Sicherungen, die die Erreichung des politischen Ziels der Gemeinschaft gewährleisten, die Rede sei“. Adenauer wollte deshalb die Passagen über einen Beitritt Großbritanniens und eine Assoziierung von Drittländern geändert sehen. Er plädierte dafür, die Richtlinien nach seiner Rückkehr aus Cadenabbia im Kabinett ausführlich zu diskutieren<sup>150</sup>. Adenauer, der bereits Ende Februar vergeblich versucht hatte, die nach wie vor auf eine Einbeziehung Großbritanniens in die EWG ausgerichtete Politik Erhards zu unterbinden<sup>151</sup>, wollte es noch einmal auf eine Auseinandersetzung mit seinem Widersacher und – so muß man wohl hinzufügen – auch mit dem Außenminister ankommen lassen. Die Absicht, den inneren Ausbau der EWG zu verlangsamen und der Orientierung nach außen Vorrang einzuräumen, erschien dem Regierungschef nicht akzeptabel<sup>152</sup>. Zu dem von Adenauer angestrebten Austausch der Argumente im Kabinett kam es jedoch erst gar nicht. Erhard setzte vielmehr durch, daß die Richtlinien am 27. März in Abwesenheit des Bundeskanzlers vom Kabinett erörtert wurden<sup>153</sup>.

Parallel zum internen Entscheidungsprozeß zeichnete sich ab, daß der gemeinsam vom Auswärtigen Amt und vom Bundesministerium für Wirtschaft verfolgte Kurs erfolgversprechend war. Am 26. März konnte Lahr in Paris Anzeichen für französische Kompromißbereitschaft ausmachen. Wormser gab diesmal zu erkennen, daß der französischen Regierung an einem „ausgewogenen Arbeitsprogramm“ für die EWG gelegen sei<sup>154</sup>. Darin sollten sowohl die bekannten französischen Wünsche Berücksichtigung finden als auch die Interessen der anderen Staaten zum Tragen kommen.

<sup>149</sup> Kabinettsvorlage des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums für Wirtschaft, 14. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889.

<sup>150</sup> Globke an Erhard, 22. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 716.

<sup>151</sup> Der von Adenauer erhobene Vorwurf, Erhard habe eine Stellungnahme betreffend einen britischen EWG-Beitritt nicht mit dem Auswärtigen Amt abgestimmt, wurde vom Wirtschaftsminister erfolgreich zurückgewiesen. Vgl. dazu Koerfer, Kampf ums Kanzleramt, S. 723–726; Schwarz, Staatsmann, S. 826 und S. 828.

<sup>152</sup> Vgl. dazu Osterheld, Kanzlerjahre, S. 201.

<sup>153</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung Abteilung I, 26. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 716.

<sup>154</sup> AAPD 1963, I, Dok. 134, S. 438.

Wormser konkretisierte in diesem Zusammenhang das Angebot zur Mitwirkung an der Kennedy-Runde, machte Zugeständnisse bezüglich des Verhältnisses der EWG zu bestimmten Drittstaaten und betonte die Bereitschaft, alle im Aktionsprogramm der EWG-Kommission vom Oktober 1962<sup>155</sup> aufgeworfenen Fragen anzupacken. In der England-Frage war der Spielraum für Konzessionen aber nach wie vor gering. Frankreich war lediglich bereit, gewisse bereits im Rahmen der Beitrittsverhandlungen vereinbarte Vergünstigungen zugunsten verschiedener Commonwealth-Länder nach und nach zu realisieren<sup>156</sup>.

Dies war Lahr nicht genug. Der Staatssekretär machte deutlich, daß der Bundesrepublik an einer Harmonisierung der Entwicklung in der EWG mit dem Ziel eines späteren britischen Beitritts gelegen sei. Dieser Gedanke müsse ebenso Aufnahme in das vorgesehene Programm finden wie Maßnahmen zur Herstellung regelmäßiger Konsultationen mit Großbritannien. Diese Forderung war für Paris noch nicht diskutabel, doch bemerkte Wormser immerhin, in zwei bis drei Monaten könne man vielleicht darauf eingehen. Weniger verschlossen zeigte sich die französische Seite gegenüber zusätzlichen Wünschen nach organisatorischen bzw. institutionellen Veränderungen in der Gemeinschaft<sup>157</sup>. Alles in allem läßt sich festhalten, daß Frankreich Ende März Anstalten machte einzulenken. Ohne die Einflußnahme von seiten der anderen EWG-Staaten sowie der EWG-Kommission gering einschätzen zu wollen<sup>158</sup>, dürfte man mit der Aussage kaum falsch liegen, daß die Signale aus der Bundesrepublik für den Sinneswandel ausschlaggebend gewesen sind. Der Prozeß der politischen Willensbildung in der Bundesregierung, der von französischer Seite sicher aufmerksam beobachtet wurde, wird in Paris zur Einsicht beigetragen haben, daß man nicht auf die entgegenkommendere Politik Adenauers rechnen konnte, sondern sich mit der von Erhard und Schröder vertretenen Richtung arrangieren mußte.

Mit dem Gespräch zwischen Lahr und Wormser war die Ausgangsposition abgesteckt, von der aus eine konstruktive Fortentwicklung möglich erschien. In dem Vorschlag für ein Arbeitsprogramm, den Schröder am 2. April dem EWG-Ministerrat zur Überwindung der Krise unterbreitete, fanden sich dann auch exakt jene Punkte wieder, die von deutscher bzw. französischer Seite als unabdingbar für einen Ausgleich angesehen wurden<sup>159</sup>. Dabei machte Schröder unmißverständlich klar, daß eine simultane Lösung der von ihm angesprochenen Probleme erfolgen müsse. Die Zeit von Vorleistungen einzelner EWG-Staaten sei vorbei. Die Bundesrepublik erwarte vielmehr

---

<sup>155</sup> Das Aktionsprogramm der EWG-Kommission sah eine Weiterentwicklung der Gemeinschaft auf den verschiedensten Feldern vor. Es beschäftigte sich im einzelnen mit dem Wettbewerb im gemeinsamen Markt, der gemeinsamen Agrar-, Energie-, Sozial-, Wirtschafts- und Währungspolitik, den auswärtigen Beziehungen, der Hilfe für Entwicklungsländer sowie Verwaltungs- und Finanzfragen der Gemeinschaft. Vgl. dazu AAPD 1963, I, S. 367 Anm. 10.

<sup>156</sup> AAPD 1963, I, Dok. 134, S. 437–440.

<sup>157</sup> AAPD 1963, I, Dok. 134, S. 440f.

<sup>158</sup> Zur Entwicklung im Gesamtzusammenhang vgl. Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 170–172; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 202–211; Bauer, EWG, S. 211–220.

<sup>159</sup> Für den Wortlaut der Rede vgl. Bulletin 1963, S. 545–548. Vgl. dazu auch Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 172f.; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 211–213.

„eine Synchronisierung der Arbeiten in dem Sinne, daß sich die Erwartungen der einzelnen Mitgliedsländer möglichst gleichmäßig erfüllen“<sup>160</sup>.

Die mit Frankreich abgestimmte deutsche Initiative führte schon bald zu konkreten Ergebnissen. Am 8./9. Mai 1963 verabschiedete der Ministerrat ein erstes Arbeitsprogramm, das zwei miteinander gekoppelte Beschlüsse umfaßte. Zum einen sollten bis zum Ende des Jahres weitere Fortschritte bei der Errichtung eines gemeinsamen Agrarmarktes erzielt werden; zum anderen sollte im gleichen Zeitraum der Standpunkt der Gemeinschaft für die Kennedy-Runde festgelegt werden<sup>161</sup>. Offen blieb dagegen die Frage der Herstellung eines Gedanken- und Informationsaustauschs mit Großbritannien. Der Vorschlag für regelmäßige Kontakte zwischen den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten und dem Leiter der britischen Vertretung bei der EWG, den Schröder seinem Amtskollegen Couve de Murville am 9. April erneut unterbreitet hatte<sup>162</sup>, wurde von der französischen Delegation als unzweckmäßig zurückgewiesen<sup>163</sup>.

### *Die Frage einer Anbindung Großbritanniens an die EWG*

Verständlicherweise reagierte man in London mit einiger Enttäuschung auf das „synchronisierte Arbeitsprogramm“. Der Geschäftsträger der Vertretung bei der EWG, John E. Galsworthy, meinte sogar, daß das Ergebnis der Sitzung vom 8./9. Mai in Großbritannien „als eine erneute, von Frankreich gewünschte und von den anderen Mitgliedstaaten nicht verhinderte Demütigung“ aufgefaßt werden könnte. Botschafter Harkort versicherte ihm, daß die Herstellung von Kontakten unverändert eine der unverzichtbaren Forderungen der Bundesrepublik darstelle und in einem zweiten Arbeitsprogramm durchgesetzt werden solle<sup>164</sup>. Diese Zusage im Auge behaltend, bemühte sich das Auswärtige Amt in der zweiten Maihälfte, der französischen Seite klarzumachen, daß die Bundesregierung die Festlegung der Haltung der Gemeinschaft zur Kennedy-Runde, den Erlaß der Verordnungen über eine gemeinsame Marktorganisation sowie die Herstellung von Kontakten mit Großbritannien als „eine Einheit“ ansähe<sup>165</sup>. Aufgrund des französischen Einwands, die vorgeschlagene Form regelmäßiger Kontakte auf der Brüsseler Ebene könne zu einer Einmischung Englands in die inneren Angelegenheiten der Gemeinschaft führen<sup>166</sup>, fand man sich deutscherseits zu der Erklärung bereit, es käme lediglich ein gegenseitiger Informations- und Meinungsaustausch in Frage. Von „echten“ Konsultationen könne keine Rede sein<sup>167</sup>. Die deutschen Bemühungen zeigten eine

<sup>160</sup> Bulletin 1963, S. 546.

<sup>161</sup> Vgl. dazu Bulletin der EWG 7/1963, S. 20f.

<sup>162</sup> AAPD 1963, I, Dok. 143, S. 469f.

<sup>163</sup> Vgl. dazu Bulletin der EWG 7/1963, S. 21.

<sup>164</sup> Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Schröder, 11. 5. 1963, AAPD 1963, I, Dok. 164, S. 523–526.

<sup>165</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung Voigt, 5. 6. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 788. Vgl. ferner Aufzeichnung von Stempel, 14. 5. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 788.

<sup>166</sup> Außer Frankreich widersetzte sich auch die EWG-Kommission einer solchen Lösung. Vgl. dazu Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 175.

<sup>167</sup> Aufzeichnung Voigt, 5. 6. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 788.

erste positive Wirkung, als der französische Außenminister Ende Mai die grundsätzliche Notwendigkeit von Kontakten mit Großbritannien anerkannte. Allerdings schlug Couve de Murville nun vor, mit der britischen Regierung Treffen auf Regierungsebene abwechselnd in den Hauptstädten der sechs EWG-Staaten zu vereinbaren<sup>168</sup>.

Die Diskussion über diese Frage zog sich noch einige Wochen hin, ohne daß wesentliche Fortschritte zu verzeichnen gewesen wären. Einen Durchbruch sollten erst die deutsch-französischen Regierungsbesprechungen am 4./5. Juli 1963 bringen – die ersten, die aufgrund des Vertrags vom 22. Januar durchgeführt wurden. Daß europäische Fragen infolge der Entwicklung seit Jahresbeginn eine wesentliche Rolle bei den Besprechungen in Bonn spielen würden, lag auf der Hand. Dabei zeigte sich, daß speziell auf diesem Feld der Politik eine klare Verschiebung der Machtpositionen innerhalb der Bundesregierung stattgefunden hatte. Was sich im Februar/März im Zusammenhang mit der Neudefinition der EWG-Politik der Bundesregierung bereits angedeutet hatte und was durch die Präambel vom 15. Juni mit ihrem Bekenntnis zur Einbeziehung Großbritanniens in die Gemeinschaft und zum Abbau der Handelsschranken offen zum Ausdruck gebracht worden war<sup>169</sup>, bestätigte sich nun vollends: Nicht mehr Adenauer bestimmte die Richtlinien der Europa-Politik, sondern sein inzwischen designierter Nachfolger Erhard und Außenminister Schröder. Im Gespräch des Bundeskanzlers mit dem französischen Staatspräsidenten am ersten Tag der Zusammenkunft spielte die wirtschaftliche und politische Einigung Europas keine Rolle<sup>170</sup>. Dagegen stand dieses Thema im Mittelpunkt der Besprechung, die Erhard anschließend mit de Gaulle führte. Der Dialog der beiden Politiker zeigt, daß deutsche und französische Interessen immer noch auseinanderdrifteten und die Umsetzung des „synchronisierten Arbeitsprogramms“ erhebliche Schwierigkeiten bereiten würde. Während de Gaulle die Integration der Sechs und die Fortentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik als Schwerpunkt definierte, plädierte Erhard für eine Anbindung anderer europäischer Staaten, insbesondere Englands, an die Gemeinschaft und setzte sich für eine weltweit ausgerichtete liberale Handelspolitik ein. Außerdem, so machte der Bundeswirtschaftsminister deutlich, könne die wirtschaftliche Integration nur zum Abschluß gebracht werden, wenn langfristig „eine Einigung hinsichtlich der künftigen politischen Form Europas“ erzielt werde<sup>171</sup>.

Die Gegensätze in der Europapolitik kamen auch in den beiden Plenarsitzungen am 4. und 5. Juli zum Ausdruck<sup>172</sup>. Während die deutschen Wortführer Erhard und Schröder den Gedanken der Synchronisierung bekräftigten, beharrte die französische Delegation auf der Präferenz der Agrarpolitik. Konsens herrschte allerdings darüber, daß man das Ziel einer politischen Einigung nicht aus den Augen verlieren dürfe. Adenauer und de Gaulle wandten sich jedoch übereinstimmend dagegen, „gegenwärtig“ einen

<sup>168</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung Voigt, 10. 6. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 788.

<sup>169</sup> Für den Wortlaut der Präambel im Ratifizierungsgesetz zum deutsch-französischen Vertrag vgl. Bundesgesetzblatt 1963, Teil II, S. 705.

<sup>170</sup> Vgl. dazu AAPD 1963, II, Dok. 216.

<sup>171</sup> AAPD 1963, II, Dok. 217, S. 703–705.

<sup>172</sup> Vgl. dazu AAPD 1963, II, Dok. 218 und Dok. 219.

neuen Versuch in dieser Richtung zu unternehmen<sup>173</sup>. Eine rege Diskussion entwickelte sich nicht zuletzt über die Kontaktfrage. Während Adenauer das Problem schlichtweg als nicht existent erachtete, legten Schröder und Erhard noch einmal die Vorzüge eines Gedanken- und Informationsaustauschs mit Großbritannien auf der Ebene der Ständigen Vertreter in Brüssel dar. Diese Lösung wurde von französischer Seite erneut zurückgewiesen, angesichts der „Hartnäckigkeit Bundesminister Erhards“ zeigten sich Staatspräsident de Gaulle und Außenminister Couve de Murville aber offen für eine Regelung im Rahmen der WEU. Darauf ließ sich Schröder, wenn auch zögernd, ein. Er gab aber zu bedenken, daß die Regelmäßigkeit der Zusammenkünfte sichergestellt und eine Aussprache über die Entwicklung in der EWG und in der EFTA fester Bestandteil der Tagesordnung sein müsse<sup>174</sup>.

Dies war die Basis, auf der der EWG-Ministerrat am 10./11. Juli eine Übereinkunft<sup>175</sup> erzielen konnte. Danach sollte die WEU vierteljährlich auf Ministerebene tagen, wobei jeweils eine Erörterung über die wirtschaftliche Lage in Europa stattfinden sollte. Außerdem sollte die EWG-Kommission zur Beratung von wirtschaftlichen Fragen hinzugezogen werden<sup>176</sup>. Der britischen Regierung ließ Schröder mitteilen, er betrachte den Beschluß „im Sinne der gemeinsamen britischen und deutschen Wünsche“ als Erfolg. Daß neben Brüssel auch die Hauptstädte der anderen sechs WEU-Staaten als Tagungsorte dienen würden, halte er für eine „geringfügige“ Konzession an Frankreich. Außerdem spreche nichts dagegen, auf bilateraler Ebene einen engen Kontakt zwischen den Ständigen Vertretern in Brüssel aufzubauen<sup>177</sup>. Am 26. Juli 1963 erklärte sich die britische Regierung mit dem Angebot der EWG einverstanden, und am 25./26. Oktober 1963 kam es in Den Haag zur ersten Zusammenkunft des WEU-Ministerrats aufgrund der neuen Regelung<sup>178</sup>.

Das Arrangement vom Juli 1963 war sicher nicht das, was der Bundesrepublik nach dem Scheitern der Beitrittsverhandlungen als Ersatzlösung für eine enge Verbindung Großbritanniens mit der EWG vorgeschwebt hatte. Es bot aber die Chance, die britische Regierung über die Vorgänge in der Gemeinschaft auf dem laufenden zu halten und Entwicklungsprozesse durch eine Abstimmung auf multilateraler Ebene aufeinander abzustimmen. Daß die Zusammenkünfte im Rahmen der WEU später eher von bescheidener Wirkung blieben, steht auf einem anderen Blatt. Die Einigung auf diese Kompromißformel zeigt letztlich, daß weder die Bundesrepublik, Italien und die Benelux-Staaten auf der einen Seite noch Frankreich auf der anderen Seite wegen Großbritannien eine Fortdauer der Krise in Kauf nehmen wollten<sup>179</sup>. Die wirtschaftlichen

<sup>173</sup> AAPD 1963, II, Dok. 219, S. 722 f.

<sup>174</sup> AAPD 1963, II, Dok. 219, S. 725–727.

<sup>175</sup> Auch Italien stand einer Regelung der Kontaktfrage im Rahmen der WEU positiv gegenüber. Vgl.

dazu Runderlaß Carstens, 9. 7. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 222, S. 734.

<sup>176</sup> Vgl. dazu Bulletin der EWG 8/1963, S. 14.

<sup>177</sup> Schröder an Etdorf (London), 17. 7. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 230, S. 759–761.

<sup>178</sup> Vgl. dazu Europa-Archiv 1963, D 585 f. Zur Vorbereitung der Sitzung am 25./26. Oktober vgl. auch AAPD 1963, II, Dok. 299, S. 1013 f.

<sup>179</sup> Vgl. dazu auch Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 168–170.

Vorteile, die die EWG den Mitgliedstaaten unter dem Strich bescherte, waren offenkundig so groß, daß keiner der Partner, schon gar nicht die Bundesrepublik, die Fortentwicklung hemmen wollte, solange die Eigeninteressen einigermaßen Berücksichtigung fanden.

Allerdings war mit der Regelung der Großbritannien-Frage nur ein Konfliktpunkt innerhalb der EWG ausgeräumt. Noch bedurfte es vor allem der Umsetzung der anderen Teile des „synchronisierten Arbeitsprogramms“, um den Bruch vom Januar zu heilen. Daher setzte sich das zähe Ringen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich in der zweiten Jahreshälfte 1963 fort. Adenauer, dessen Konzentration auf die deutschlandpolitischen Probleme im Zusammenhang mit dem Teststopp-Abkommen vom 5. August gerichtet war<sup>180</sup>, widmete sich in der Zeit vor seinem Rücktritt jedoch nur noch am Rande den europäischen Fragen. Auch beim Abschiedsbesuch bei de Gaulle am 21./22. September<sup>181</sup> wurde die Europa-Politik, immerhin ein Kernstück Adenauerschen Wirkens seit 1949, nur gestreift. Die knappen Bemerkungen der beiden Staatsmänner hierzu lassen Resignation spüren. De Gaulle wies auf den gescheiterten Versuch hin, eine politische Organisation für Europa zu schaffen, und stellte mit Bedauern fest, daß die Entscheidung Frankreichs, den Beitritt Englands zur EWG zu verhindern und auf diese Weise den weiteren Aufbau Europas zu sichern, von deutscher Seite nicht unterstützt worden sei. Auch beim deutsch-französischen Vertrag sei man bislang „über die guten Absichten“ kaum hinausgelangt. Nicht zuletzt bezweifelte de Gaulle, ob die aktuellen Bemühungen um die Fortentwicklung des Gemeinsamen Markts zum Erfolg führen würden<sup>182</sup>.

Adenauer beurteilte die Aussichten für Europa ebenfalls ungünstig. Fortschritte in der Frage einer politischen Union seien zur Zeit nicht zu erzielen. Auch hinsichtlich des weiteren Integrationsprozesses innerhalb der EWG teilte er die Skepsis de Gaulles – ohne hierbei indes die andersgelagerte deutsche Position aus den Augen zu verlieren. Adenauer vertrat die Meinung, der Gemeinsame Markt könne nur fortbestehen, wenn es zu einer Harmonisierung der Soziallasten komme<sup>183</sup>. Damit wollte er deutlich machen, daß die Bundesrepublik den französischen Wünschen auf dem Agrarsektor nur entgegenkommen könne, wenn die Gemeinschaft die Lasten für die notwendige strukturelle Umgestaltung der deutschen Landwirtschaft mitzutragen bereit sei.

Angesichts der kontinuierlichen Übernahme der Kompetenzen bei den EWG- und Europafragen durch Erhard und Schröder seit dem Frühjahr 1963 brachte der Regierungswechsel vom 15./16. Oktober 1963 auf diesem Feld der Politik keine grundsätzlichen Veränderungen mit sich. Bei seinem ersten Auslandsbesuch in Paris Ende November konnte der neue Bundeskanzler Erhard nahtlos an die deutsch-französischen Besprechungen vom Juli anknüpfen. Die politische Tour d'horizon der Gesprächspartner begann mit einer ausführlichen Erörterung der Lage in Europa. Dabei kamen die

---

<sup>180</sup> Vgl. dazu den Aufsatz von Ilse Dorothee Pautsch im vorliegenden Band.

<sup>181</sup> Vgl. dazu AAPD 1963, II, Dok. 354–357.

<sup>182</sup> AAPD 1963, II, Dok. 356, S. 1199f.

<sup>183</sup> AAPD 1963, II, Dok. 356, S. 1200f. Zu der in der Endphase seiner Amtszeit von Pessimismus geprägten europapolitischen Haltung Adenauers vgl. auch AAPD 1963, II, Dok. 192, S. 625 f.

jeweils anders gelagerten Interessen der beiden Staaten abermals zum Vorschein, doch ließen sowohl Erhard als auch de Gaulle und Pompidou den Willen erkennen, zu einer Lösung der Probleme beizutragen und so den Fortbestand des Gemeinsamen Marktes zu sichern<sup>184</sup>. Allerdings bedurfte es noch harter Verhandlungen bis zum Jahresende, um das „synchronisierte Arbeitsprogramm“ zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen<sup>185</sup>. Mit dem Ergebnis vom 23. Dezember 1963, das sowohl agrarpolitische Entscheidungen wie die Verabschiedung der Marktordnungen für Milch und Milch-erzeugnisse, Rindfleisch und Reis als auch die Festlegung von Maßnahmen zur Vorbereitung der Kennedy-Runde beinhaltete, konnten alle beteiligten Staaten zufrieden sein. Die Krise in der EWG, die im Januar durch das Scheitern der Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien ausgelöst worden war, war damit Ende 1963 praktisch überwunden.

---

<sup>184</sup> Zu den Gesprächen Erhards mit de Gaulle und Pompidou am 21. November 1963 vgl. AAPD 1963, II, Dok. 421 und Dok. 422.

<sup>185</sup> Vgl. dazu besonders AAPD 1963, II, Dok. 345 und Dok. 346; AAPD 1963, III, Dok. 463, Dok. 469 und Dok. 482. Vgl. auch Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 173–186; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 219–225; Lahr, Zeuge, S. 393–395.

*Mechtbild Lindemann*

## Anfänge einer neuen Ostpolitik?

### Handelsvertragsverhandlungen und die Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblock-Staaten

Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten in den fünfziger und sechziger Jahren sind – mit Ausnahme des Verhältnisses zu Polen<sup>1</sup> – ein bislang wenig behandeltes Kapitel der Zeitgeschichte. Dies liegt zum einen darin begründet, daß gedruckte Quellen spärlich waren<sup>2</sup> und Aktenmaterial unzugänglich in den Archiven ruhte. Zum anderen erschien das Thema als wenig untersuchenswert: Die Forschung war sich weitgehend einig darüber, daß die Geschichte der Ostpolitik, wenn auch nicht unbedingt bis zur Regierungsübernahme durch Willy Brandt 1969, so doch wenigstens bis zum Ende der Amtszeit von Adenauer „größtenteils eine Geschichte ohne Inhalt“<sup>3</sup> gewesen sei. Dem ersten Regierungschef der Bundesrepublik wurde der generelle Verzicht auf eine aktive Ostpolitik, eine „Politik der starren Fronten“ gegenüber dem Ostblock, nachgesagt<sup>4</sup>; zumindest aber gingen auch wohlmeinende Betrachter seiner Außenpolitik davon aus, daß sich die im Schatten des Wiedervereinigungsziels stehende Osteuropapolitik Adenauers fast ausschließlich auf die Sowjetunion konzentriert habe<sup>5</sup>. Das Fehlen eines erkennbaren Dialogs mit den sog. Satellitenstaaten, insbesondere dem zeitweise angeblich konzessionsbereiten Polen<sup>6</sup>, trug Adenauer den Vorwurf ein, Chancen vertan zu

---

<sup>1</sup> Zu den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen vgl. vor allem Strobel, *Deutschland – Polen* (mit Dokumentation); Kulski, *Germany and Poland*; Jacobsen/Schweitzer/Sulek/Trzeciakowski (Hrsg.), *Bundesrepublik Deutschland – Volksrepublik Polen* (mit Dokumentation); *Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Polen*; Stehle, *Adenauer, Polen*.

<sup>2</sup> Vgl. insbesondere die Quellensammlung: *Deutsche Ostpolitik*; ferner: *Dokumentation der deutsch-polnischen Beziehungen und*: Bonn – Warschau.

<sup>3</sup> Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 10.

<sup>4</sup> Mißtrauische Nachbarn, S. 208. Nach Dean, *West German Trade*, S. 18, war die Ostpolitik Adenauers „passiv und negativ“.

<sup>5</sup> Von einer auffälligen „Zurückhaltung in konkreten politischen Schritten“ gegenüber den übrigen Ostblock-Staaten spricht Gotto, *Deutschland- und Ostpolitik*, S. 21. Vgl. auch Schwarz, *Konzept*, S. 92 f.

<sup>6</sup> Die These, Polen sei zeitweilig bereit gewesen, diplomatische Beziehungen zu Bonn „ohne jede Bedingung“, d. h. ohne vorherige Anerkennung der Oder-Neiße-Linie, aufzunehmen, ist in der Literatur weit verbreitet. Auffällig unterschiedlich sind jedoch die Angaben zur zeitlichen Eingrenzung dieser Phase. Stehle, *Nachbar Polen*, S. 331, und ders., *Nachbarn im Osten*, S. 220, gibt einen Zeitraum vom Herbst 1956 bis „mindestens zum Herbst 1958“ an; ebenso in der polnischen Historiographie Wolański, *Problem niemiecki*, S. 108–111. Hans-Adolf Jacobsen, *Bundesrepublik Deutschland –*

haben<sup>7</sup>, und rief den Eindruck hervor, daß der Bundeskanzler die Länder Ostmittel- und Südosteuropas für „relativ unwichtig“ gehalten habe<sup>8</sup>.

Folgerichtig ist der „Übergang zu einer flexiblen Ostpolitik“<sup>9</sup>, der allgemein auf das Jahr 1961 datiert wird, nicht mit dem Namen des Bundeskanzlers verbunden, sondern mit demjenigen Gerhard Schröders. Der seit dem 14. November 1961 amtierende Außenminister gilt als derjenige, der – gestützt auf einen Bundestagsbeschluß vom 14. Juni 1961<sup>10</sup> und „mit der wenig begeisterten Zustimmung Adenauers“<sup>11</sup> – dem amerikanischen und französischen Beispiel eines „peaceful engagement“ in Osteuropa folgte<sup>12</sup> und erstmals zielgerichtet den Kontakt zu Polen, Rumänien, Ungarn, Bulgarien und der Tschechoslowakei suchte. Mit dem Abschluß langfristiger Handelsverträge unter Einbeziehung von Berlin (West) sowie der Aufnahme amtlicher Kontakte durch die Errichtung von Handelsvertretungen in Warschau, Bukarest, Budapest und Sofia in den Jahren 1963/64 konnte Schröder erste Erfolge für seine „Politik der Bewegung“<sup>13</sup> verbuchen.

Über die Abläufe, die zum Zustandekommen der Abkommen vom 7. März 1963 mit Polen, vom 17. Oktober und 24. Dezember 1963 mit Rumänien, vom 10. November 1963 mit Ungarn und vom 6. März 1964 mit Bulgarien bzw. zum Scheitern der Verhandlungen mit der Tschechoslowakei führten, ist dabei nur wenig bekannt<sup>14</sup>. Nicht zuletzt deshalb blieben die Zielvorstellungen der Schröderschen Ostpolitik ebenso ungeklärt wie ihre Bewertung umstritten. Stand hinter der „Politik der Bewegung“ die

---

Polen. Aspekte ihrer Beziehungen, in: Bonn – Warschau, S. 31, setzt die Phase polnischer Konzessionsbereitschaft bereits 1955 an, ebenso Sulek, Stanowisko Rządu NRF, S. 157, der sie aber bereits im Herbst 1957 beendet sieht, ebenda, S. 171. Bender, Neue Ostpolitik, S. 98, stellt eine Verhärtung der polnischen Haltung erst 1961 fest. – Vgl. dazu weiter Anm. 35.

<sup>7</sup> Bereits im Frühjahr 1962 äußerte der Generalbevollmächtigte der Firma Krupp, Berthold Beitz: „Die Bonner Haltung gegenüber Polen ist eine Kette von verpaßten Chancen.“ Vgl. Reinhart Holl, „Gescheiterte Mission in Polen“, Die Zeit, 6. 4. 1962, S. 3. Vgl. dazu auch Strobel, Deutschland – Polen, S. 7.

<sup>8</sup> Vgl. Griffith, Ostpolitik, S. 115. Von einer „weitgehenden Ignorierung der mittelost- und südosteuropäischen Staaten“ spricht Węc, Beziehungen zwischen der VR Polen und der Bundesrepublik, S. 22.

<sup>9</sup> Deutsche Ostpolitik, S. 5.

<sup>10</sup> Für den Wortlaut vgl. ebenda, S. 17 f.

<sup>11</sup> Griffith, Ostpolitik, S. 152.

<sup>12</sup> Vgl. Löwenthal, Vom kalten Krieg, S. 64. Besson, Außenpolitik, S. 335, sieht Schröder „stark unter dem Einfluß der sogenannten Zweizangentheorie, wie sie auch der amerikanische Professor Brzezinski vertrat“. Nach William E. Griffith, mit Zbigniew Brzezinski Verfasser des Artikels „Peaceful Engagement in Eastern Europe“, in: Foreign Affairs 39 (1960/61), S. 642–654, diene der Artikel jedoch der Unterstützung der Bonner Politik: Die Autoren hätten sich für die Isolierung der DDR ausgesprochen, „weil das der damalige Kurs Bonns war und weil die Vereinigten Staaten, unserer Meinung nach, Bonns Kurs gegenüber der DDR unterstützen mußten“. Vgl. Griffith, Ostpolitik, S. 347 Anm. 23.

<sup>13</sup> Zu diesem Begriff vgl. das Interview des Bundesministers Schröder am 4. 11. 1963 im Norddeutschen Rundfunk; Bulletin 1963, S. 1736 f.; Deutsche Ostpolitik, S. 69–74 (Auszüge).

<sup>14</sup> Zu den Zielen der Verhandlungen mit Polen äußerte sich der Leiter der deutschen Delegation, Allardt, bereits im Mai 1963 öffentlich; die Schilderung des Aufenthalts in Warschau in seinen Erinnerungen beschränkt sich auf das Atmosphärische. Vgl. Allardt, Deutschland und Polen; Allardt, Politik, S. 189.

von vornherein unrealistische und daher zum Scheitern verurteilte Konzeption, die DDR im Ostblock zu isolieren – in der Hoffnung, „daß Moskau schließlich Ost-Berlin dazu zwingen würde, Bonn größere Konzessionen zu machen“<sup>15</sup>? Oder bestand das – ebenso „illusionäre“ – Konzept des Außenministers darin, „die deutsche Revisionspolitik in politischer Hinsicht fortzuführen, zugleich jedoch den Widerstand Polens und den anderer sozialistischer Staaten durch wirtschaftliche Zugeständnisse gleichsam zu unterhöhlen“<sup>16</sup>? blieb nicht eher eine ohnehin nur „gemäßigt neue Politik“<sup>17</sup> deshalb in den Anfängen stecken, weil die „Strenggläubigen“ in Bonn bereits „in Handelsmissionen eine ‚Aushöhlung‘ der Hallstein-Doktrin sahen“<sup>18</sup> und auch von seiten der Ostblock-Staaten, insbesondere der DDR, einer weiteren Vertiefung der Kontakte Widerstand entgegengesetzt wurde<sup>19</sup>? Bestand schließlich das Neue der Ostpolitik seit 1961 lediglich darin, daß die Bundesregierung nun „endlich bereit war, eine Politik zu betreiben, die unter diesen Prämissen auch schon Jahre vorher möglich gewesen wäre“<sup>20</sup>?

### *Ostpolitik in den fünfziger Jahren*

Als Gerhard Schröder das Amt des Außenministers übernahm, waren die sozialistischen Staaten Ostmittel- und Südosteuropas keineswegs Neuland für die Außenpolitik der Bundesrepublik. Schon zu Beginn des Jahres 1955, als sich die Wiedererlangung der Souveränität und damit die Gewinnung größeren außenpolitischen Spielraums abzeichnete, nutzte das Auswärtige Amt die Verhandlungen mit Polen über die Verlängerung des Warenprotokolls<sup>21</sup>, um eine Institutionalisierung der Kontakte in die Wege zu leiten und Warschau „die Errichtung einer deutschen Handelsvertretung offiziellen oder offiziösen Charakters“ vorzuschlagen<sup>22</sup>. Zum einen unterhielt Polen – wie auch Ungarn, Rumänien, Bulgarien und die Tschechoslowakei – bereits eine Handelsmission in Frankfurt/Main. Zum anderen erschien der Zeitpunkt, sich dem wegen der Kriegsergebnisse und der Problematik der deutschen Ostgebiete besonders belasteten Verhältnis zu Polen zuzuwenden, deshalb günstig, weil die polnische Regierung bereits am 31. Januar 1955 die Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland angekündigt<sup>23</sup> und eine „Normalisierung“ der Beziehungen zur „Deutschen Bundesrepu-

<sup>15</sup> Griffith, Ostpolitik, S. 168.

<sup>16</sup> Roos, Geschichte der Polnischen Nation, S. 287.

<sup>17</sup> Mißtrauische Nachbarn, S. 339.

<sup>18</sup> Bender, Neue Ostpolitik, S. 106; ähnlich Löwenthal, Vom kalten Krieg, S. 64.

<sup>19</sup> Vgl. Bender, Neue Ostpolitik, S. 106 f.

<sup>20</sup> Paul-Calm, Ostpolitik und Wirtschaftsinteressen, S. 102.

<sup>21</sup> Am 21. 12. 1948 wurde zwischen Polen und der seinerzeit für den Außenhandel in den westlichen Besatzungszonen zuständigen „Joint Export and Import Agency“ (JEIA) ein erstes Warenprotokoll abgeschlossen. Vgl. dazu Archiv der Gegenwart 1948/49, S. 1744.

<sup>22</sup> Aufzeichnung Lupin, 28. 2. 1955; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 173.

<sup>23</sup> Vgl. Dokumentation der deutsch-polnischen Beziehungen, S. 106. Die Erklärung über die Beendigung des Kriegszustandes folgte am 18. 2. 1955, 15 Tage nach derjenigen der Tschechoslowakei. Bulgarien, Rumänien und Ungarn folgten diesem Beispiel am 2. bzw. 9. und 21. 3. 1955.

blik“ als möglich bezeichnet hatte<sup>24</sup>. Entsprechend freundlich war zunächst die Aufnahme der deutschen Offerte: Am 28. Februar 1955 konnte der Leiter des Referats „West-Ost-Handel“, Freiherr von Lupin, berichten, daß die polnische Reaktion „aufgeschlossen“ gewesen und eine Antwort „– offenbar im Hinblick auf die Abstimmung mit Moskau und den übrigen Satelliten – für die nächste Zeit zugesagt“ worden sei<sup>25</sup>.

Die Koordinierung innerhalb des Ostblocks hatte offensichtlich das Ergebnis, daß eine Politik der „kleinen Schritte“ abzulehnen sei und damit auch auf den Vorschlag zur Errichtung einer Handelsvertretung in Warschau nicht eingegangen werden könnte. Die Ziele wurden höher geschraubt: In der Folgezeit häuften sich in öffentlichen Stellungnahmen polnischer, tschechoslowakischer, ungarischer und bulgarischer Regierungsmitglieder<sup>26</sup> die Aufforderungen an die Bundesrepublik, diplomatische Beziehungen mit den betreffenden Staaten aufzunehmen. Daß der Bundesrepublik ein Eingehen auf diesen Vorschlag kaum möglich sein würde, war den Regierungen in Warschau, Prag, Budapest, Bukarest und Sofia dabei anscheinend von vornherein bewußt. Spätestens seit Ende des Jahres 1955 dürfte nicht nur das tschechoslowakische Außenministerium davon ausgegangen sein, daß „man voraussetzen könne, die Bundesrepublik würde das Angebot für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen nicht positiv beantworten können“<sup>27</sup>.

Mit der „Hallstein-Doktrin“, durch die sichergestellt werden sollte, daß die „Doppelvertretung Deutschlands“ in Moskau die Ausnahme blieb<sup>28</sup>, war die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten nämlich in weite Ferne gerückt worden. Die Voraussetzung dafür war, so Außenminister Heinrich von Brentano am 28. Juni 1956, daß diese Staaten ihre Haltung zur DDR änderten: „Sie haben diplomatische Missionen bei der sogenannten Regierung in Pankow eingerichtet und haben nicht erkennen lassen, daß sie bereit wären, diesen Schritt rückgängig zu machen.“<sup>29</sup> Von beiden Seiten waren damit gleichermaßen hohe Hindernisse aufgerichtet worden. Die Ostblock-Staaten erwarteten von der Bundesrepublik die Aufgabe ihres Alleinvertretungsanspruchs und damit ihrer deutschlandpolitischen Grundlage, die Bundesrepublik die Abkehr der osteuropäischen Staaten vom Bündnispartner DDR, die ohne Bruch mit der UdSSR nicht zu vollziehen war.

Schon im Herbst 1956, nach dem polnischen „Frühling im Oktober“ und den blutigen Ereignissen in Ungarn, wurden jedoch in Bonn erneut Überlegungen hinsichtlich einer Annäherung an die – allem Anschein nach in Bewegung geratenen – osteuropäischen Staaten angestellt, wobei der Blick zunächst allein nach Polen gerichtet war. Außenminister von Brentano trat an die Öffentlichkeit mit der Frage, ob Polen „seine

<sup>24</sup> Dokumentation der deutsch-polnischen Beziehungen, S. 106.

<sup>25</sup> Aufzeichnung Lupin, 28. 2. 1955; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 173.

<sup>26</sup> Vgl. Anlage 3 zur Aufzeichnung Welck, 4. 10. 1957; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1957.

<sup>27</sup> Zit. nach Müller/Utitz, Deutschland und die Tschechoslowakei, S. 121.

<sup>28</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des damaligen Leiters der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, Wilhelm G. Grewe, 11. 12. 1955; Bulletin 1955, S. 1993 f.

<sup>29</sup> Zit. nach Anlage 1 zur Aufzeichnung Welck vom 4. 10. 1957; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1957. In der veröffentlichten Version der Rede findet sich dieser Satz allerdings nicht. Vgl. Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 31, S. 8412–8429.

Beziehungen zu der Regierung in Ost-Berlin nicht unter ganz anderen als den gegenwärtigen Voraussetzungen hergestellt habe und ob daher jetzt nicht auch andere Voraussetzungen gegeben seien, wenn die Regierung Gomulka tatsächlich einen neuen Weg beschreiten werde“<sup>30</sup>, und brachte damit die im Vorjahr noch von ihm selbst verworfene „Geburtsfehlertheorie“ wieder auf<sup>31</sup>. Für das polnische Volk, das sich erfolgreich gegen die Hegemonialmacht zur Wehr gesetzt hatte, war der bislang strenge Verfechter der „Hallstein-Doktrin“ bereit, die Ausnahme von der Regel zu machen und die „Selbstblockade der deutschen Ostpolitik“<sup>32</sup> zu durchbrechen. Zudem hielt Brentano nichts von einer Alternative zum Botschafteraustausch, wie sie die FDP in einem am 29. November 1956 im Bundestag eingebrachten Antrag<sup>33</sup> formuliert hatte: „Handelsmissionen, ausgestattet mit konsularischen Rechten“. Zur Wahrnehmung der politischen Interessen der Bundesrepublik in den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten erschienen dem Außenminister Handelsvertretungen als unzureichend. Sie hatten aus seiner Sicht keinen der Vorteile einer diplomatischen Vertretung, wohl aber alle ihre Nachteile, „weil eine Untergrabung des Alleinvertretungsprinzips bereits bei der kaum vermeidbaren Ausstattung mit konsularischen Rechten gegeben sein werde“<sup>34</sup>.

Anders sah dies der Leiter der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, Wilhelm G. Grewe. Seiner Ansicht nach hatte die Errichtung von Handelsmissionen als „Zwischenlösung“ einiges für sich: Das im Falle einer Aufnahme diplomatischer Beziehungen – insbesondere im Verhältnis zu Polen<sup>35</sup> – akute Problem der „Anerkennung des territorialen Besitzstandes“ stellte sich bei einer solchen Interimsregelung ebensowenig wie dasjenige der „Nichtanerkennung der ‚DDR‘“. Dagegen könne, so Grewe in einer Aufzeichnung vom 8. Januar 1957, eine Handelsvertretung „mit einer geeigneten personellen Besetzung [...] praktisch die Funktionen einer politischen Vertretung weitgehend erfüllen“<sup>36</sup>. Befürworter fand diese Position auch im Bundeskanzleramt. Wiederholt sprach sich Adenauer in der Folgezeit für die Intensivierung der Handelsbeziehungen mit den Ostblock-Staaten und auch eine Errichtung von Handelsmissio-

<sup>30</sup> „Brentano für eine bewegliche deutsche Politik“; FAZ, 3. 12. 1956, S. 3.

<sup>31</sup> Vgl. dazu Kosthorst, Brentano, S. 184 f.

<sup>32</sup> Paul Wilhelm Wenger, Deutschland und Polen. Eine Tragödie intensiver Nichtbeziehungen, in: Reuther (Hrsg.), Deutschlands Außenpolitik, S. 244.

<sup>33</sup> Vgl. Verhandlungen Bundestag, Drucksachen, Bd. 46, Nr. 2937.

<sup>34</sup> Kosthorst, Brentano, S. 183.

<sup>35</sup> Zur These, daß die polnische Regierung zu dieser Zeit noch bereit gewesen sei, diplomatische Beziehungen ohne vorherige Anerkennung der Oder-Neiße-Linie aufzunehmen, vgl. Anm. 6. Die Nichterwähnung des Grenzproblems durch die polnische Regierung und Parteiführung im Zusammenhang mit den Offerten an die Bundesrepublik, diplomatische Beziehungen aufzunehmen, ist aber kaum eindeutig dahingehend zu interpretieren, daß die Herstellung solcher Beziehungen ohne vorherige Bestätigung der Oder-Neiße-Linie möglich gewesen wäre. In der zeitgenössischen polnischen Literatur ist denn auch nur die Rede davon, daß es kein „rechtliches Junktim“ zwischen den beiden Fragen gebe. Vgl. Wiewióra, Problem nawiązania stosunków, S. 56. Auch die im gleichen Zeitraum abgegebenen Erklärungen polnischer Politiker deuten eher darauf hin, daß Warschau „nicht ein Jota“ von der Forderung nach Anerkennung der Grenze abwich, um – aus polnischer Sicht – „eine faktische und keine illusorische Normalisierung“ sicherzustellen. Mieczysław Tomala, Die Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland, in: Bonn – Warschau, S. 13. Vgl. auch Strobel, Deutschland – Polen, S. 7–23.

<sup>36</sup> Grewe, Rückblenden, S. 751 Anm. 4.

nen aus<sup>37</sup>. Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien am 19. Oktober 1957, mit dem die Aufnahme von Beziehungen zwischen Belgrad und Ost-Berlin geahndet wurde, hatte für diese Konzeption auf längere Sicht keine Konsequenzen, wohl aber für diejenige des Außenministers: An die Herstellung diplomatischer Beziehungen auch nur mit Polen war nach der ersten konkreten Anwendung der „Hallstein-Doktrin“ nicht mehr zu denken<sup>38</sup>.

Allerdings hatten die vorsichtigen Sondierungen hinsichtlich einer Anknüpfung amtlicher Kontakte, die mit Wissen bzw. auf Veranlassung von Brentanos zwischen November 1956 und Juni 1957 über die polnische Militärmission in Berlin bzw. die Botschaften in Washington eingeleitet worden waren<sup>39</sup>, dem Außenminister zwar keinen Erfolg<sup>40</sup>, aber eine klare Erkenntnis gebracht: Auch die von Grewe und Adenauer erwogene Errichtung von Handelsvertretungen hatte keine Aussicht auf Realisierung. Sowohl die Gespräche in Berlin als auch die Treffen des Gesandten Albrecht von Kessel mit dem polnischen Botschaftsrat Henryk Jaroszek in Washington ergaben, daß für Warschau ausschließlich diplomatische Beziehungen in Frage kamen und jede Ersatzkonstruktion abgelehnt wurde<sup>41</sup>.

Die beginnende Entstalinisierung in den Ostblock-Staaten fand also offensichtlich keinen nennenswerten Niederschlag in ihrer politischen Linie gegenüber der Bundesrepublik. Konsequenterweise wurde daran festgehalten, daß unterhalb der Ebene diplomatischer Beziehungen keine amtlichen Kontakte möglich waren. Einzig Ungarn zeigte sich kurzzeitig bereit, eine Zwischenlösung in Form von „ständigen Wirtschaftsdelegationen in Bonn und Budapest“ ins Auge zu fassen, die „manche Aufgaben erledigen [können], die sonst den diplomatischen Missionen vorbehalten sind“<sup>42</sup>. Nach der

<sup>37</sup> Vgl. dazu etwa die Äußerungen des Bundeskanzlers während der Pressekonferenz am 3. 10. 1958 in Berlin; DzD III/4, S. 1759f. Vgl. auch Blankenhorn, Verständnis, S. 264; Eckardt, Leben, S. 476. Allerdings wurde der Bundeskanzler in seiner Haltung gegenüber den Ostblock-Staaten wiederholt schwankend, wohl auch, weil er befürchtete, daß diese im Falle einer Annäherung an Westeuropa Gefahr liefen, dem Zugriff der UdSSR um so stärker ausgesetzt zu werden. Vgl. dazu Schwarz, Staatsmann, S. 378–382.

<sup>38</sup> Merkwürdigerweise hielt Brentano noch am Tag des Abbruchs der Beziehungen zu Jugoslawien „nun um so eher eine Normalisierung mit Polen bis hin zu einem regulären Botschafteraustausch für möglich“. Kosthorst, Brentano, S. 203.

<sup>39</sup> Vgl. dazu Kosthorst, Brentano, S. 182f. und S. 186–189. Zu den Gesprächen in Washington vgl. auch Baring (Hrsg.), Brentano, S. 193f.; Schweitzer/Feger, Konfliktverhältnis, S. 117–119.

<sup>40</sup> Offen ist die Frage, ob die Sondierungen – vor dem Hintergrund einer offenbar grundsätzlich in Bewegung geratenen Ostpolitik der Bundesrepublik – Warschau und Moskau nicht vielmehr Grund zu der Annahme gaben, daß ein Durchbruch in der „Hallstein-Doktrin“ bevorstehe. Jedenfalls scheint der jugoslawische Staatschef Tito von falschen Voraussetzungen ausgegangen zu sein, als er auf Anregung von Gomulka und unterstützt durch Chruščev die Aufnahme von Beziehungen zur DDR beschloß. Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch die Bundesrepublik traf Jugoslawien offenbar weitgehend unvorbereitet: Im Gespräch mit Bundesminister von Brentano am 19. 10. 1957 erklärte der jugoslawische Botschafter Dušan Kveder „sehr offen, daß man in Belgrad mit dieser Reaktion seitens der Bundesregierung nicht gerechnet habe!“. Vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1957. – Vgl. dazu auch Anić de Osona, Anerkennung der DDR, S. 306f. Zur Einflußnahme aus Polen bzw. Moskau vgl. Stehle, Adenauer, Polen, S. 85; Mićunović, Moskauer Tagebücher, S. 364.

<sup>41</sup> Vgl. dazu Kosthorst, Brentano, S. 183 und S. 187.

<sup>42</sup> Für die Ausführungen des ungarischen Außenministers Imre Horváth vgl. Raymund Hörhager, „Ungarns Wunsch nach Kontakten mit der Bundesrepublik“; Süddeutsche Zeitung, 13. 9. 1956, S. 3.

Etablierung des moskautreuen Regimes unter János Kádár im November 1956 kehrte Ungarn allerdings stillschweigend auf die Position des „Alles oder Nichts“ zurück.

Eine Wende in dieser Haltung, die schließlich den Weg zur Errichtung von Handelsmissionen in den ostmitteleuropäischen Staaten freimachte, bahnte sich 1961/62 an. Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich eine zunehmende Integration der EWG ab. Erste gemeinsame Agrarverordnungen wurden beraten, durch die die Ostblock-Staaten – allen voran Polen und Ungarn – ihre Exportwirtschaft gefährdet sahen: Sie finanzierten ihre wachsenden Technologie-Importe aus dem Westen in erster Linie durch die Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte<sup>43</sup>. In dem Bestreben, zu langfristigen Handelsabkommen auch mit der Bundesrepublik zu kommen und dadurch dauerhaft stabile Bedingungen für die eigene Wirtschaft zu schaffen<sup>44</sup>, schien zuerst Polen bereit, von seiner starren Haltung bezüglich amtlicher Beziehungen zur Bundesrepublik abzurücken. Im Dezember 1960 brachte der Generalbevollmächtigte der Firma Krupp, Berthold Beitz, von Gesprächen mit Ministerpräsident Józef Cyrankiewicz in Warschau den Eindruck mit, daß es sich „doch wohl ermöglichen ließe, mit Polen anzuknüpfen, ohne gleich zu vollen diplomatischen Beziehungen schreiten zu müssen“<sup>45</sup>.

#### *Mißlungener Anlauf: Die „Beitz-Mission“ in Warschau 1961*

Die Reaktion des Bundeskanzlers auf die Meldungen aus Warschau zeigte, daß seine positiven Stellungnahmen zur Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblockstaaten keineswegs nur für die Öffentlichkeit bzw. für die auf Entspannung drängenden Verbündeten gedacht waren. Der von Beitz übermittelte Vorschlag des polnischen Ministerpräsidenten, „zunächst doch einmal nur konsularische Beziehungen“ aufzunehmen – wobei die „Oder-Neiße-Frage“ ausgeklammert werden könnte<sup>46</sup> –, wurde von Adenauer umgehend positiv aufgenommen. Der Bundeskanzler hatte sich bereits im April 1958 vom Stellvertretenden Ministerpräsidenten der UdSSR, Anastas I. Mikojan, grünes Licht für die Intensivierung der Beziehungen zu Polen geben lassen<sup>47</sup>. Jetzt war er bereit, die sich erstmals konkret bietende Möglichkeit zur Herstellung amtlicher Beziehungen zu ergreifen. Einwände des Staatssekretärs Hilger van Scherpenberg, daß eine Aufnahme konsularischer Beziehungen Rückwirkungen auf die Nichtanerkennungspolitik haben

<sup>43</sup> Zu diesem Zusammenhang vgl. Kreile, Osthandel, S. 68f. Zum Problem des Handels zwischen EWG- und RGW-Staaten, insbesondere Polen, vgl. Georg W. Strobel, Von der Konfrontation zur Kooperation. Probleme der deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen 1918–1972, in: Jacobson/Tomala (Hrsg.), Polen und Deutsche, S. 289–291.

<sup>44</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Stalman, 27. 5. 1960, über eine Unterredung mit dem polnischen Außenhandelsminister Trąpczyński, sowie den Vermerk Klarenaar, 17. 4. 1961; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 300 A, bzw. Ref. 413, Bd. 141.

<sup>45</sup> Stehle, Nachbar Polen, S. 339.

<sup>46</sup> Aufzeichnung Scherpenberg, 29. 12. 1960, über eine Besprechung mit dem Bundeskanzler vom Vortag; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1960.

<sup>47</sup> Vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 378.

würde, wischte er kurzerhand beiseite: Die „sog. Hallstein-Doktrin“ sei „auf die Dauer sowieso nicht zu halten“ und habe „insbesondere bezüglich der konsularischen Beziehungen bereits eine starke Durchlöcherung erfahren [. . .], so daß man kaum davon sprechen könne, daß wir durch die Aufnahme konsularischer Beziehungen mit Polen den derzeitigen Stand der Anerkennungsfrage gefährden würden“<sup>48</sup>.

Während sich das Auswärtige Amt noch mit den möglichen Auswirkungen einer Herstellung konsularischer Beziehungen zu Polen befaßte – das insofern unter den Ostblock-Staaten einen Sonderfall darstellte, als nicht nur die Auswirkungen auf den völkerrechtlichen Status der DDR zu beachten waren, sondern vor allem die Folgen für die Rechtsposition der Bundesrepublik hinsichtlich der umstrittenen Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie<sup>49</sup> –, war der Krupp-Bevollmächtigte bereits wieder auf dem Weg nach Warschau. Im Auftrag des Bundeskanzlers sollte Beitz der polnischen Regierung folgende Vorschläge unterbreiten: „1. Abschluß eines langfristigen Handelsvertrages und eines Kulturabkommens; 2. Errichtung von Konsulaten oder Handelsmissionen mit konsularischen Befugnissen; 3. Entsendung eines deutschen Sonderbotschafters zu Verhandlungen über diese Themen.“<sup>50</sup>

Die Sondierungen des Krupp-Bevollmächtigten am 22./23. Januar 1961 ergaben, daß sich die polnische Regierung zwar positiv zu einem Handels- wie einem Kulturabkommen stellte und bereit war, in Kopenhagen Gespräche mit einem Sonderbotschafter zu führen<sup>51</sup>. Unerwähnt – und damit offen – blieb die Frage der Herstellung amtlicher Beziehungen<sup>52</sup>. In jedem Fall schien das polnische Interesse an Verhandlungen unvermindert groß, sollte „die Oder-Neiße-Frage“ doch weiterhin „ausgeklammert“ bleiben<sup>53</sup>. Adenauer schickte sich also an, Sonderbotschafter Rolf Lahr zu weiteren Gesprächen mit einem polnischen Bevollmächtigten in die dänische Hauptstadt zu entsenden<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> Aufzeichnung Scherpenberg, 29. 12. 1960, über eine Besprechung mit dem Bundeskanzler vom Vortag; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1960.

<sup>49</sup> Am 11. 1. 1961 faßte Ministerialdirigent Meyer-Lindenberg die Bedenken der Rechtsabteilung zusammen. Insbesondere erschien die Festlegung des Amtsbezirks eines Konsuls der Bundesrepublik in Polen mehr als problematisch. Auch mit einem ausdrücklichen Grenzvorbehalt sei es „optisch und politisch [. . .] nicht unbedenklich“, wenn der Konsul, wie zu erwarten, seine Aufgaben auch in den von Polen verwalteten Gebieten des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 wahrnehme, denn: „Es könnte dies dahin ausgelegt werden, daß sich die Bundesrepublik doch mit dem Verlust dieser Gebiete praktisch abzufinden beginne und nur formell noch einen Grenzvorbehalt aufrecht erhalte.“ PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961. Vgl. dazu auch AAPD 1963, I, Dok. 4, S. 13–16.

<sup>50</sup> Stehle, Nachbar Polen, S. 340.

<sup>51</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Carstens, 24. 1. 1961; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961.

<sup>52</sup> In der Besprechung mit Adenauer am Abend des 24. 1. 1961 erwähnte Beitz dieses Thema nicht. Vgl. dazu die Aufzeichnung Carstens vom 24. 1. 1961; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961. Wenn Cyrankiewicz dezidiert amtliche Vertretungen unterhalb der Ebene diplomatischer Beziehungen abgelehnt hatte, wie Stehle berichtet, dann gab der Krupp-Bevollmächtigte diese Information offenbar nicht an den Bundeskanzler weiter. Vgl. Stehle, Nachbar Polen, S. 341, und Reinhart Holl, „Gescheiterte Mission in Polen“; Die Zeit, 6. 4. 1962, S. 3, der allerdings von einem Gespräch mit Gomulka berichtet.

<sup>53</sup> Aufzeichnung Carstens, 24. 1. 1961; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961. Nach Stehle, Nachbar Polen, S. 342, forderte Cyrankiewicz jedoch „Klarheit – auch in der Grenzfrage“.

<sup>54</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Carstens, 24. 1. 1961; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961.

Bevor es dazu kam, machte allerdings die polnische Regierung einen Rückzieher. Dies war wohl nicht allein durch Ungeschicklichkeiten in Bonn verursacht, wo die weitgehend geheimgehaltenen Sondierungen mit Polen durch widersprüchliche Aussagen Uneingeweihter – wie etwa des Pressesprechers Felix von Eckardt – bzw. gezielte Querschüsse der Vertriebenenverbände torpediert wurden<sup>55</sup>. Eine ebenso große Rolle dürften innerpolnische Gegensätze gespielt haben, in denen jene „hardliner“ die Oberhand behielten, die gegen ein Abweichen von der bisherigen Linie – keine Ersatzlösung für diplomatische Beziehungen – eintraten<sup>56</sup>. Daß aber die Bundesregierung zu einem so weitgehenden Schritt nicht zu bewegen war, hatte Staatssekretär Carstens am 19. Januar 1961 im Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten nochmals ausdrücklich klargestellt<sup>57</sup>.

Unter diesen Umständen war das polnische Angebot vom 22./23. Januar schon am 4. Februar 1961 vom Tisch. An diesem Tag berichtete Botschafter Hans Berger aus Kopenhagen, daß Polen nur noch über ein mehrjähriges Handelsabkommen verhandeln wolle. Die Gespräche darüber sollten – wie seit 1956 üblich – von den Vertretern des polnischen Außenhandelsministeriums und des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Stanisław Struś und Otto Stalman, geführt werden. Politische Unterredungen mit einem Vertreter des Auswärtigen Amts wurden ebenso abgelehnt wie ein Kulturabkommen, für das die „gegenwärtige Situation [. . .] nicht die Vorbedingungen böte“<sup>58</sup>. Am 5. Februar 1961 wurde in einer Presseerklärung jeglicher „Ersatz“ für diplomatische Beziehungen einmal mehr abgelehnt. Eine Normalisierung, wie sie der Bundesrepublik vorschwebte, nämlich „anders, teilweise, z. B. durch die Errichtung von mit Konsularvollmachten ausgestatteten Handelsmissionen, oder auch durch die Errichtung von Konsulaten“, sei nicht möglich. Damit solle lediglich die „Hallstein-Doktrin“ gerettet werden, und Polen habe „keinen Grund, daran mitzuwirken“<sup>59</sup>.

Damit war man wieder beim Ausgangspunkt von 1955 angelangt. Die Aussichten, doch zu amtlichen Beziehungen mit Polen und den übrigen osteuropäischen Staaten zu gelangen, waren nicht günstig, zumal sich im Sommer 1961 die Situation in Berlin erneut zuspitzte. Dies wirkte sich auch auf die Wirtschaftsverhandlungen mit den Ostblock-Staaten aus. Im Vorfeld des Baus der Mauer verzeichnete das Auswärtige Amt in „routinemäßigen Besprechungen“ mit Bulgarien und Rumänien über eine Verlängerung der Warenprotokolle eine zunehmende „Betonung von Einzelheiten mit zweifellos politischem Hintergrund, denen bulgarischerseits sogar wirtschaftliche Möglichkeiten geopfert wurden“: Sofia ließ die Gespräche an der Frage der Einbeziehung von Berlin (West) scheitern<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> Vgl. dazu Stehle, Nachbar Polen, S. 340 und S. 343 f.

<sup>56</sup> Ebenda, S. 342; auch Paul Wilhelm Wenger, Deutschland und Polen. Eine Tragödie intensiver Nichtbeziehungen, in: Reuther (Hrsg.), Deutschlands Außenpolitik, S. 249.

<sup>57</sup> Vgl. Stehle, Nachbar Polen, S. 340 f. – Daß dies in Polen bekannt war, geht aus den Ausführungen von Beitz Adenauer gegenüber hervor. Vgl. dazu die Aufzeichnung Carstens vom 24. 1. 1961; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961.

<sup>58</sup> Berger an Carstens, 4. 2. 1961, über das Gespräch mit seinem polnischen Amtskollegen Dobrowolski; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961.

<sup>59</sup> Bonn – Warschau, S. 108.

<sup>60</sup> Vgl. die Aufzeichnungen Hebich, 27. 7. 1961, bzw. Steidle, 13. 10. 1961; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 165.

*Neue Impulse? Der Bundestagsbeschluss vom 14. Juni 1961  
und Schröders erste ostpolitische Äußerungen*

Ungeachtet des Fehlschlags der Beitz-Mission und der erneuten Zuspitzung in Berlin standen langfristige Handelsabkommen mit daran interessierten Ostblock-Staaten – allen voran Polen<sup>61</sup> – in Bonn weiterhin auf der Tagesordnung. Von amtlichen Kontakten war vorerst nicht die Rede, obwohl der Bundestag – nach langjährigen Arbeiten im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten<sup>62</sup> – die Bundesregierung am 14. Juni 1961 ausdrücklich dazu aufforderte, eine gezielte Ostpolitik in Gang zu bringen. Nach den Vorstellungen aller Fraktionen<sup>63</sup> sollte die Bundesregierung „jede sich bietende Möglichkeit ergreifen, um ohne Preisgabe lebenswichtiger deutscher Interessen zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten zu gelangen, den weiteren Ausbau der bestehenden Beziehungen zu diesen Staaten auf wirtschaftlichem, humanitärem, geistigem und kulturellem Gebiet anstreben, bei der Gestaltung der Beziehungen zu Polen den besonderen psychologischen Belastungen des deutsch-polnischen Verhältnisses Rechnung tragen und gegenüber solchen Ländern, die deutsche Bevölkerungsteile deportiert oder deutsches Gebiet unter vorläufiger Verwaltung haben, bei der etwaigen Herstellung amtlicher Kontakte die jeweils erforderlichen Vorbehalte geltend machen“. Zudem sei „den erheblichen menschlichen Notständen“ der in den osteuropäischen Staaten lebenden Deutschen besondere Aufmerksamkeit zu widmen<sup>64</sup>.

Verändert hatten sich damit lediglich die innenpolitischen Bedingungen für die Ostpolitik. Künftig durfte sich die Regierung bei Aktivitäten im Rahmen des Bundestagsbeschlusses der parlamentarischen Zustimmung einigermaßen sicher sein, und insofern bildete diese Resolution einen „bedeutsamen Orientierungspunkt des außenpolitischen Kurses“ der Bundesregierung<sup>65</sup>. Der Spielraum war freilich gegenüber dem der fünfziger Jahre nicht größer geworden. Die Regierung blieb – wenn auch nicht *expressis verbis* – darauf festgelegt, an der Nichtanerkennungspolitik gegenüber der DDR ebenso festzuhalten wie an dem ausdrücklichen Rechtsvorbehalt bezüglich der Grenzen. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten war unter den gegebenen Umständen weiterhin ausgeschlossen<sup>66</sup>. Offen stand allenfalls der Weg zur Errichtung von Handelsvertretungen. Für diese allerdings zeigten die Ostblock-Staaten bislang entweder keinerlei Interesse, oder aber sie lehnten sie – wie Polen – ab.

<sup>61</sup> Obwohl das Warenabkommen mit Polen erst Ende 1962 auslief, war der Leiter der polnischen Handelsmission, Lachowski, schon im Januar 1962 im Bundesministerium für Wirtschaft vorstellig geworden und hatte die Auffassung vertreten, es sei „höchste Zeit“ für Wirtschaftsverhandlungen. Aufzeichnung Klarenaar, 24. 1. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

<sup>62</sup> Vgl. dazu Stehle, Nachbar Polen, S. 345.

<sup>63</sup> Die Entschließung wurde einstimmig angenommen. Vgl. Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 49, S. 9367.

<sup>64</sup> Deutsche Ostpolitik, S. 17f.

<sup>65</sup> Auswärtige Politik, S. 64.

<sup>66</sup> Vgl. dazu auch Kulski, Germany and Poland, S. 117f.

Jedoch war die Bundesregierung auch unabhängig davon zum Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen bereit, wobei ein Handelsabkommen mit Polen ganz oben auf der Prioritätenliste stand. Dies lag darin begründet, daß es im Verhältnis zu Polen eine größere Zahl ungelöster politischer und humanitärer Fragen gab als mit den übrigen „Satellitenstaaten“. So neigte das Auswärtige Amt nicht nur deshalb zu Entgegenkommen hinsichtlich eines Handelsabkommens, weil das „State Department eine stärkere wirtschaftliche Betätigung der BR Deutschland in Polen sehr begrüßen würde und sie von uns erwartet“<sup>67</sup>. Die Bundesregierung, die „handelspolitisch [. . .] kein Interesse an längerfristigen Abkommen mit Ostblockstaaten“ hatte, hoffte insbesondere auf eine Honorierung im politischen Bereich. „Je weniger an eine Normalisierung der politischen Beziehungen beider Staaten in absehbarer Zeit zu denken ist“, hieß es in der Kabinettsvorlage des Auswärtigen Amts vom 2. Juni 1961, „umso mehr sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die geeignet erscheinen, die Beziehungen wenigstens zu verbessern.“<sup>68</sup> Die kommenden Verhandlungen sollten genutzt werden, um auch „schwebende Probleme“ des deutsch-polnischen Verhältnisses zur Sprache zu bringen<sup>69</sup>. Dazu zählten neben einer Sicherung der Interessen deutscher Reeder im Seeverkehr<sup>70</sup> und dem Kulturaustausch in erster Linie die Belange der – aus polnischer Sicht seit der Ausreisewelle von 1956–1958 nicht mehr existent<sup>71</sup> – deutschen Minderheiten in Polen: die Wiederaufnahme der Familienzusammenführung, bei der man schon einmal im Zuge von Wirtschaftsverhandlungen Erfolge erzielt hatte<sup>72</sup>, und der Transfer von Unterhaltsbeiträgen und Renten<sup>73</sup>.

Schwierigkeiten bei der Bestellung eines Verhandlungsleiters sowie die Befürchtung, die durch die bevorstehenden Beschlüsse der EWG ohnehin neuen Belastungen ausgesetzte deutsche Landwirtschaft in einem Wahljahr auch noch mit erhöhten Agrarimporten aus dem Ostblock zu konfrontieren<sup>74</sup>, sorgten jedoch dafür, daß bereits festgesetzte Gesprächstermine von der Bundesregierung „im letzten Augenblick umgesto-

---

<sup>67</sup> Handschriftlicher Vermerk Scherpenberg auf dem Bericht Stalman, 27. 5. 1960; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 300 A.

<sup>68</sup> PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 173.

<sup>69</sup> Aufzeichnung Allardt, 20. 1. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>70</sup> Zu den Schwierigkeiten der deutschen Reeder und zum Stand der Verhandlungen mit den polnischen Reedereien über den Gütertausch vgl. die Aufzeichnungen Klarenaar, 22. 11. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 172.

<sup>71</sup> Seit 1959 wurde von der polnischen Regierung die Auffassung vertreten, daß es in Polen keine deutsche Minderheit mehr gebe. Vgl. dazu auch Rautenberg, Deutsche und Deutschstämmige.

<sup>72</sup> Nach den erfolgreichen Wirtschaftsverhandlungen 1954/55 genehmigte die polnische Regierung die Wiederaufnahme von Gesprächen über die Familienzusammenführung zwischen dem Deutschen und dem Polnischen Roten Kreuz, die im Dezember 1956 zu einer mündlichen Übereinkunft führten. Da die polnischen Behörden durch die Organisation von Sammeltransporten auch die Durchführung erheblich erleichterten, stiegen zwischen 1956 und 1958 die Zahlen der Familienzusammenführungen sprunghaft an. Vgl. dazu Korbel, Emigracja; ders., Bevölkerungsprobleme in den Beziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland (1952–1975), in: Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Polen, S. 87–108.

<sup>73</sup> Zur Frage der Versorgung von Kriegsoptionen in Polen und den ehemaligen deutschen Ostgebieten vgl. die Aufzeichnungen Ruh, 2. 10. 1962, bzw. Werner, 25. 10. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 172.

<sup>74</sup> Vgl. dazu den Vermerk Allardt, 20. 1. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

ßen“ wurden<sup>75</sup>. Erst am 21. Mai 1962 gaben die beteiligten Ressorts endgültig ihre Zustimmung zu Handelsvertragsverhandlungen<sup>76</sup>. Am 10. Juni 1962 reiste der bereits in den vergangenen Jahren mit den Wirtschaftsgesprächen mit Polen betraute Ministerialdirektor im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Stalman, zur Posener Messe, um erste Kontakte herzustellen.

Als Gerhard Schröder am 4. Juni 1962 auf dem CDU-Parteitag in Dortmund erstmals seine Vorstellungen zum künftigen Verhältnis zu den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten entwickelte, signalisierte er damit also keineswegs einen „neuen Kurs“. Der seit wenigen Monaten amtierende Außenminister legte lediglich die Grundzüge der aktuellen Ostpolitik offen und stellte diese in den größeren Zusammenhang der Entspannungspolitik. Aufgabe der Bundesrepublik sei es, so führte er aus, zu den osteuropäischen Völkern „Brücken zu schlagen und die Spaltung Europas, soweit [. . .] dies möglich ist, zu überwinden“. Als Ansatzpunkte für eine Annäherung an die Ostblock-Staaten nannte er „bessere kulturelle und menschliche Kontakte“ sowie den Wirtschaftsaustausch<sup>77</sup>. „Neue Impulse“<sup>78</sup> gab Schröder mit dieser Erklärung allenfalls dadurch, daß bereits vorhandene Ansätze, mit den Ostblock-Staaten in ein ernsthaftes Gespräch zu kommen, untermauert wurden. Eine ausgefeilte Konzeption mit weitgesteckten politischen Zielen lag – jedenfalls zu diesem Zeitpunkt – nicht vor. Eine solche verbarg sich auch nicht hinter der Ankündigung des Außenministers vier Monate später, daß die Errichtung von Handelsvertretungen geprüft werde<sup>79</sup>. Auch hier wurde lediglich der Stand der Verhandlungen mit Warschau und Budapest wiedergegeben: Als erster der ostmitteleuropäischen Staaten hatte Ungarn Ende Mai 1962 der Bundesrepublik den Vorschlag unterbreitet, als „Gegenstück“ zu der ungarischen Handelsmission in Frankfurt/Main eine Handelsvertretung in Budapest einzurichten<sup>80</sup>, und damit Polen zum Nachziehen bewegt. Die Bundesrepublik stand dadurch in den Handelsvertragsverhandlungen vor einer unerwartet günstigen Situation, in der sie die Angebote der anderen Seite eigentlich nur wahrnehmen mußte.

Die eigenen Ziele waren dabei von Beginn an klar begrenzt. Da „die Errichtung diplomatischer Vertretungen zur Zeit noch nicht in Frage kommt“, hielt der Leiter der Ostabteilung im Auswärtigen Amt, Franz Krapf, am 15. Juni 1962 fest, „sollte auch bei der Errichtung von Handelsvertretungen der Anschein vermieden werden, als handle es sich in Wirklichkeit um eine getarnte diplomatische Mission“<sup>81</sup>. Entsprechend dieser Vorgabe wurde mit Polen und Ungarn verhandelt.

<sup>75</sup> Aufzeichnungen Allardt, 16. bzw. 20. 1. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174, bzw. B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>76</sup> Vgl. dazu den Vermerk Allardt, 21. 5. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>77</sup> Deutsche Ostpolitik, S. 34.

<sup>78</sup> Hans-Adolf Jacobsen, Bundesrepublik Deutschland – Polen. Aspekte ihrer Beziehungen, in: Bonn – Warschau, S. 35.

<sup>79</sup> Vgl. die Rede am 4. 10. 1962 vor dem Evangelischen Arbeitskreis der CDU/CSU in Wiesbaden; Deutsche Ostpolitik, S. 36.

<sup>80</sup> Vgl. dazu den Vermerk Krapf, 1. 6. 1962, über eine Unterredung vom 30. 5. 1962 mit Berthold Beitz; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>81</sup> PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

*Polen: Handelsvertretung oder „quasi-légation“?*

Noch die zwischen dem 10. und 17. Juni 1962 in Posen geführten Vorgespräche über den geplanten Handelsvertrag mit Polen hatten eine eher ablehnende Haltung Warschaws zur Errichtung von Handelsvertretungen ergeben. Nach Unterredungen mit Gomułka, Cyrankiewicz, Außenhandelsminister Trąpczyński und dem Stellvertretenden Außenhandelsminister Kutin gewann Stalman den Eindruck, daß die polnische Regierung durchaus bereit war, im Austausch für eine Intensivierung der Wirtschaftskontakte und vor allem die längerfristige Sicherung ihrer durch die EWG-Beschlüsse vom 14. Januar 1962 bedrohten Agrarexporte<sup>82</sup> „in Verhandlungen über Fragen nicht eigentlich wirtschaftlicher Natur einzutreten, deren Regelung *wir* als dringlich halten“. „Etwas skeptisch“ sei die Reaktion lediglich in bezug auf die Renten und Unterhaltsbeiträge gewesen<sup>83</sup>. Die Frage der Handelsvertretung war dagegen nur „am Rande erörtert“ worden<sup>84</sup>.

Konkrete Informationen zu diesem Thema brachte der Vorsitzende des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft, Otto Wolff von Amerongen, aus Posen mit. Ihm hatte Kutin eine „klare Ablehnung der Frage der Errichtung einer deutschen Handelsmission“ erteilt, weil man in Warschau befürchtete, „daß nach dieser ‚Kraftanstrengung‘ der Bundesrepublik dann die Dinge für Jahre so blieben, ohne daß man für weitere Schritte (diplomatische Anerkennung) ein Interesse hätte“. Nach Aussagen des Stellvertretenden Außenhandelsministers war die polnische Haltung zudem sowohl durch innerpolnische Widerstände gegen einen Ausgleich mit der Bundesrepublik motiviert als auch durch die Abhängigkeit von Moskau: Die polnische Regierung, so Kutin, sei „in ihrer außenpolitischen Manipulationsmarge wegen des großen Nachbarn nicht illimitiert“<sup>85</sup>.

Am 4. Juli 1962 sprach der Leiter der polnischen Handelsmission in Frankfurt/Main, Leonard Lachowski, bei Ministerialdirektor Stalman im Landwirtschaftsministerium vor und bestätigte die polnische Gesprächsbereitschaft. Falls es gelänge, zu einem längerfristigen Wirtschaftsabkommen zu gelangen, sei Warschau „zu einer positiven Regelung der deutscherseits angeschnittenen Fragen“ bereit. Ihrerseits war die polnische Regierung daran interessiert, das Thema „Wiedergutmachungsleistungen der Bundesrepublik an polnische Opfer des NS-Regimes“ zu erörtern: „Wenn es gelingen sollte, in dieser politisch wie humanitär so außerordentlich wichtigen Frage einen Schritt vor-

<sup>82</sup> Die polnischen Exporte in die Bundesrepublik bestanden 1960 zu 60 % aus Agrarexporten, und zwar hauptsächlich Fleisch und Eiern. Genau diese Produkte waren von den am 14. 1. 1962 von der EWG verabschiedeten Marktordnungen betroffen. Vgl. dazu die Aufzeichnung Klarenaar, 23. 5. 1961, für den Handelspolitischen Beirat im Bundestag; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 173. Zu den EWG-Beschlüssen vgl. Bulletin der EWG 1962, Heft 2, S. 12–28.

<sup>83</sup> Für den Bericht von Stalman vom 18. 6. 1962, der den Staatssekretären Lahr und Carstens sowie Bundesminister Schröder vorlag, vgl. PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

<sup>84</sup> Die Frage, ob er selbst oder sein Gesprächspartner Trąpczyński das Thema angeschnitten hatte, ließ Stalman in seinem Bericht offen. Vgl. PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

<sup>85</sup> Bericht Wolff, 20. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962. Vgl. dazu auch den Bericht des Geschäftsführers des Ostausschusses, Kirchner, vom 19. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

wärts zu machen, würde dies einen nicht hoch genug einzuschätzenden Markstein in der Gestaltung der deutsch-polnischen Nachkriegsbeziehungen darstellen.“<sup>86</sup>

Lachowski konnte zudem mit einer Überraschung aufwarten. Offensichtlich hatte das ungarische Angebot an die Bundesrepublik, eine Handelsvertretung in Budapest zu eröffnen, den Widerstand in Warschau gebrochen<sup>87</sup>, wo man fürchten mochte, gegenüber Ungarn ins Hintertreffen zu geraten. So stellte auch die polnische Regierung nunmehr in Aussicht, daß sie die Frage einer deutschen Handelsvertretung „in positivem Geiste“ behandeln werde, „wenn mit Abschluß der Wirtschaftsverhandlungen polnischer Auffassung nach Gewähr für einigermaßen stabile Wirtschaftsbeziehungen gegeben sei“. Verhandlungen sollten „gesondert unmittelbar nach Abschluß“ der Handelsgespräche stattfinden<sup>88</sup>.

In der Vorlage des Auswärtigen Amts vom 4. September 1963 für die kommende Kabinettsitzung, in der die Verhandlungen mit Polen auf der Tagesordnung standen, war daher noch keine Rede von der Errichtung einer Handelsvertretung in Warschau. Als Thema für die Gespräche mit Polen war in erster Linie ein langfristiges Handelsabkommen vorgesehen, mit dem wirtschaftlich „kein sonderliches Interesse“, wohl aber politische Ziele verbunden waren. So sollten Regelungen für die „Wiederaufnahme der Rückführungsaktion zugunsten der in Polen lebenden Deutschen“, für den Transfer von Unterhaltsleistungen an Berechtigte in der Bundesrepublik, für die „Unterstützung notleidender Deutscher in Polen“, für den Seeverkehr sowie den Kulturaustausch angestrebt werden<sup>89</sup>. Ausgespart worden war die Frage der Wiedergutmachungsleistungen – wohl weil dies die Verhandlungen erheblich kompliziert hätte, zumal wegen der fehlenden diplomatischen Beziehungen bislang mit keinem der Ostblock-Staaten ein Wiedergutmachungsabkommen ausgehandelt worden war<sup>90</sup>. Das Bundeskabinett gab am 7. September 1962 seine Zustimmung<sup>91</sup>.

Ein Vorgespräch der beiden für die Warschauer Verhandlungen vorgesehenen Delegationsleiter, Helmut Allardt und Franciszek Modrzewski, am 8. November 1962 in

<sup>86</sup> Aufzeichnung Stalman, 6. 7. 1962, die er nach Rücksprache mit Lachowski am 9. 7. an das Auswärtige Amt übermittelte; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

<sup>87</sup> Der ungarische Schritt dürfte der polnischen Regierung nicht verborgen geblieben sein, zumal die Presse in der Bundesrepublik darüber berichtet hatte. Vgl. dazu den Artikel „Kombinationen um eine Ungarn-Reise von Beitz“; FAZ, 30. 5. 1962, S. 3.

<sup>88</sup> Aufzeichnung Stalman, 6. 7. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

<sup>89</sup> Für die Kabinettsvorlage vgl. PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174. Berücksichtigt werden sollten allerdings verschiedene Hinweise des Staatssekretärs im Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen. Thedieck bemängelte einige Formulierungen der Kabinettsvorlage. So sollte nicht von „Rückführung“, sondern „Familienzusammenführung“ gesprochen werden, und es handele sich „kaum um ‚in Polen‘ lebende Deutsche“, wenn von den Grenzen „nach dem Stand vom 31. 8. 1939“ ausgegangen werde. Schließlich gehe es auch nicht um die „Unterstützung notleidender Deutscher“, sondern reguläre Kriegspopferbezüge. Thedieck an Schröder, 8. 9. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

<sup>90</sup> Zu diesem Problem vgl. Hermann Zorn, Wiedergutmachung, in: Bulletin 1960, S. 2061–2066. Zur Behandlung jugoslawischer Wiedergutmachungsforderungen in dieser Zeit vgl. das Gespräch zwischen Reinkemeyer und Morris, 26. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 105, S. 351 f.

<sup>91</sup> Vgl. dazu den Vermerk Lahr, 7. 9. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

Genf ließ bereits erkennen, daß die Handelsvertretungen die größten Schwierigkeiten bereiten würden. Den Äußerungen des polnischen Stellvertretenden Außenhandelsministers war zu entnehmen, daß die Regierung in Warschau sich sowohl mit der Klärung ihrer Erwartungen an eine solche Vertretung als auch mit der Begründung für deren Zulassung schwertat. Wie gespalten die polnische Führung hinsichtlich amtlicher Beziehungen zur Bundesrepublik war, hatte nicht zuletzt die Beitz-Mission gezeigt. Wenn nun – allen seit 1955 abgegebenen Erklärungen zum Trotz – der Eröffnung einer Handelsvertretung in Warschau dennoch zugestimmt wurde, sollte wenigstens „die Substanz des neuen Handelsabkommens eine solche Einrichtung rechtfertige[n]“<sup>92</sup>. Während der Erste Sekretär des ZK der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PVAP), Władysław Gomułka, eine Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik noch im Oktober 1962 davon abhängig gemacht hatte, daß diese „die nach dem Kriege festgelegten Grenzen anerkennt und ihre Politik von der berüchtigten Hallstein-Doktrin freimacht, die schon längst auf den Kehrighaufen der Geschichte gehört“<sup>93</sup>, schienen andere aus der Parteiführung dem „ungarischen Modell“ zuzuneigen und durchaus auf halbamtliche politische Kontakte zu hoffen. Jedenfalls wies Modrzewski darauf hin, daß man sich in Warschau „von der Errichtung einer deutschen ‚quasi-légation‘ Nützliches“ verspreche<sup>94</sup>.

Perspektiven aus einer solchen Lösung ergaben sich für Polen aber nur dann, wenn die deutsche Seite wenigstens im Ansatz politisches Entgegenkommen zeigte. Der Versuch Modrzewskis, Allardt zu einer Stellungnahme zu bewegen, die dem polnischen Standpunkt hinsichtlich der Anerkennung der DDR und der Oder-Neiße-Linie näherkam<sup>95</sup>, hatte offenbar das Ziel, festzustellen, inwieweit Aussichten auf eine Annäherung bestanden. Der Leiter der Handelspolitischen Abteilung im Auswärtigen Amt ließ seinen Gesprächspartner über die Haltung der Bundesregierung in diesen Fragen aber nicht im unklaren<sup>96</sup> und machte zudem eines deutlich: Nachdem Polen einmal eine Handelsvertretung in Aussicht gestellt hatte, war die deutsche Seite nicht mehr bereit, diese Gelegenheit ungenutzt verstreichen zu lassen. Rechtfertigte das Handelsabkommen nicht die Errichtung einer Handelsmission in Warschau, so Allardt, halte die Bundesregierung „ihrerseits auch die polnische Handelsvertretung in Frankfurt für entbehrlich“<sup>97</sup>.

<sup>92</sup> Aufzeichnung Allardt, 12. 11. 1962, über das Gespräch mit Modrzewski; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>93</sup> Rede am 19. 10. 1962 vor der Volkskammer der DDR; DzD IV/8, S. 1324.

<sup>94</sup> Aufzeichnung Allardt, 12. 11. 1962, über das Gespräch mit Modrzewski; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>95</sup> Zum Thema „Klimaverbesserung“ erklärte Modrzewski, „alle Voraussetzungen seien vorhanden, wenn die Bundesregierung dem Separatfriedensvertrag und damit der Grenzfrage zustimme“. Aufzeichnung Allardt, 12. 11. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>96</sup> Allardt bezeichnete die polnische Unterstützung der „Zwei-Staaten-Theorie“ als „absurd“, da doch gerade Polen „an einer dauerhaften Regelung des Grenzproblems“ gelegen sei. Dies sei aber nicht möglich, solange der Bundesregierung „von sowjetischen Truppen der Zugang zu den Grenzgebieten verwehrt würde“. Aufzeichnung Allardt, 12. 11. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>97</sup> Ebenda.

Die Verhandlungen in Warschau begannen am 29. November 1962, nachdem der Ministerrat der EWG „grünes Licht für einen neuen Handelsvertrag mit Polen“ gegeben und nicht nur einer Vereinbarung auf – den EWG-Richtlinien widersprechender – Kontingentsbasis zugestimmt, sondern auch eine Erhöhung der Kontingente genehmigt hatte<sup>98</sup>. Die Bundesrepublik wurde dadurch in die Lage versetzt, Polen eine Steigerung der Agrarimporte um 30 % zuzugestehen<sup>99</sup>.

Das wesentlichste politische Problem im Zusammenhang mit den Handelsvereinbarungen – einem neuen Warenprotokoll sowie einem Abkommen über den Handels- und Seeschiffsverkehr – betraf die Einbeziehung von Berlin (West). Nach einer Anordnung der Alliierten Kommandantur vom 21. Mai 1952 sollte Berlin „soweit wie möglich“ in die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik einbezogen und dies durch die ausdrückliche Nennung Berlins im Vertragstext oder aber – in Handelsabkommen – durch eine Währungsgebietsklausel sichergestellt werden, wonach als Anwendungsgebiet des Vertrages das „Währungsgebiet der DM-West“ festgelegt wurde<sup>100</sup>. Dies hatte in früheren Wirtschaftsverhandlungen mit den Ostblock-Staaten keine Schwierigkeiten bereitet; nach den Erfahrungen mit Bulgarien im Vorjahr mußte jetzt aber mit größerer Hartnäckigkeit auch auf polnischer Seite gerechnet werden<sup>101</sup>.

Die Delegation aus Bonn war mit dem Vorschlag angereizt, die Anwendung des neuen Abkommens auch auf Berlin durch Bezugnahme auf das Zahlungsprotokoll vom 16. November 1956 sicherzustellen, das eine ausdrückliche Berlin-Klausel enthielt. Die Diskussion nach der Weihnachtspause zeigte jedoch, daß Polen dem nicht ohne weiteres zustimmen mochte. Am 8. Januar 1963 erklärte der polnische Delegationsleiter, „nach der Rechtslage sei es überflüssig, [den] Geltungsbereich [des] neuen Abkommens überhaupt anzusprechen“, da das Zahlungsprotokoll in Kraft bleibe und – wie bisher – auch den Geltungsbereich der neuen Vereinbarungen regele. Allardt hielt dem entgegen, daß sich die Anwendungsbereiche der Abkommen „nicht notwendigerweise“ deckten und die Bundesregierung nicht darauf verzichten könne, den „mündlich erklärten polnischen Standpunkt auch schriftlich zu fixieren“. Er unterbreitete Modrzewski drei Lösungsvorschläge: 1. die ausdrückliche Gleichsetzung des Geltungsbereichs der neuen Abkommen mit dem des Zahlungsprotokolls von 1956; 2. einen entsprechenden Briefwechsel außerhalb des eigentlichen Abkommens; 3. die Einfügung einer Währungsgebietsklausel. Diese Alternativen erschienen dem Stellvertretenden Außenhandelsminister als gleichermaßen unannehmbar<sup>102</sup>.

Die polnische Regierung befand sich in der Berlin-Frage, wie Modrzewski andeutete, „in extrem schwieriger Lage“<sup>103</sup>. Die Einbeziehung von Berlin (West) in das Abkom-

<sup>98</sup> Vgl. dazu den Artikel „Eine Geste gegenüber dem Osten“; Die Zeit, 23. 11. 1962, S. 37. Zum Problem der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen durch die EWG-Verordnungen vgl. auch die Aufzeichnung Neumann, 19. 10. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

<sup>99</sup> Vgl. Dean, West German Trade, S. 176.

<sup>100</sup> Für den Wortlaut der BKC/L 52 (6) vgl. Dokumente zur Berlin-Frage, S. 183–185.

<sup>101</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Klarenaar, 22. 10. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

<sup>102</sup> Vgl. Allardt an Auswärtiges Amt, 9. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>103</sup> Ebenda.

men bot ihr die Möglichkeit zu direkten Lieferungen dorthin, an denen sie starkes wirtschaftliches Interesse hatte<sup>104</sup>. Schon allein deshalb sollten die Vereinbarungen „nicht an dieser Formalie“ scheitern<sup>105</sup>. Jedoch stand die Regierung in Warschau, wie Modrzewski am 17. Januar 1963 offen einräumte, unter starkem Druck der DDR. Für sie war die Einbeziehung von Berlin in Verträge der Bundesrepublik keine „Formalie“, sondern ein Politikum: Damit wurde die Forderung Ost-Berlins untergraben, daß Berlin (West) zu einer „selbständigen politischen Einheit“ gemacht werden solle<sup>106</sup>. Der Botschafter der DDR in Warschau, Richard Gyptner, hatte nicht nur gegen polnische Lieferungen nach Berlin (West), das „zum ‚Versorgungsgebiet DDR‘“ gehöre, protestiert<sup>107</sup>, sondern gegen die geplanten Vereinbarungen generell. Insbesondere war dem Regime in Ost-Berlin eine etwaige Regelung zu den Familienzusammenführungen<sup>108</sup> ein Dorn im Auge: Sie stärkten „nicht nur [das] Potential [der] Bundesrepublik, sondern verstießen gegen [den] Grundsatz, daß [die] DDR alleiniger Repräsentant aller in Polen ansässigen Deutschen sei“<sup>109</sup>, und förderten zudem die ‚Republikflucht‘<sup>110</sup>.

Wenngleich Warschau das erst im Vorjahr intensivierte Verhältnis zu Ost-Berlin<sup>111</sup> nicht nachhaltig trüben mochte und sich daher zu einiger Rücksichtnahme genötigt sah, blieben in der Berlin-Frage die Einwände der DDR doch unberücksichtigt. Am 17. Januar 1963 unterbreitete Modrzewski den Lösungsvorschlag, auf dessen Grundlage das Abkommen vom 7. März 1963 getroffen wurde: Da das Zahlungsprotokoll von 1956 eine Kündigungsklausel enthalte, werde die polnische Regierung in einem Briefwechsel bestätigen, „daß sie mindestens während [der] Laufzeit [des] neuen Warenabkommens [das] Kündigungsrecht nicht ausüben werde“<sup>112</sup>.

Beim Thema Handelsvertretungen war die polnische Regierung eher geneigt, die Einwände aus Ost-Berlin zu berücksichtigen. Wenn aus ihrer Sicht die DDR auch nicht unbedingt für sich beanspruchen konnte, allein für die Politik der sozialistischen Staaten gegenüber der Bundesrepublik zuständig zu sein<sup>113</sup>, in dieser Frage trafen sich

<sup>104</sup> Vgl. dazu Weit, Ostblock intern, S. 34; ferner Reinhart Holl, „Gescheiterte Mission in Polen“; Die Zeit, 6. 4. 1962, S. 3.

<sup>105</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 9. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>106</sup> So bereits im „Berlin-Ultimatum“ der UdSSR vom 27. 11. 1958; DzD IV/1, S. 174 f.

<sup>107</sup> AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 93. Schon Ende der 50er Jahre versuchte die DDR, den Eisenbahn-Transitverkehr zwischen Polen und Berlin (West) zu blockieren. Vgl. dazu Weit, Ostblock intern, S. 34; ferner Wettig, Einfluß der DDR, S. 19.

<sup>108</sup> Von der Delegation der Bundesrepublik wurde der polnischen Regierung dazu am 9. 1. 1963 ein Memorandum übergeben. Für den Wortlaut vgl. PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 172.

<sup>109</sup> AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 93. Die DDR hatte in der zweiten Hälfte der 50er Jahre versucht, für diesen Anspruch eine juristische Grundlage zu schaffen, indem sie sich um die Registrierung eines möglichst großen Teils der deutschen Minderheit „als ‚ständig in der VRP lebende DDR-Bürger‘“ bemühte. Guhra, Die Deutschen in Polen, S. 12.

<sup>110</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 93.

<sup>111</sup> Vgl. dazu Bontschek, Volksrepublik Polen und DDR, S. 43–47; Strobel, Die Deutsche Frage und Polen, S. 200f.

<sup>112</sup> AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 93 f. Vgl. auch AAPD 1963, I, Dok. 183, S. 597, besonders Anm. 3.

<sup>113</sup> Weit, Ostblock intern, S. 34, zitiert Ulbricht mit einer Äußerung gegenüber Gomulka 1958: „Was die Beziehungen mit Westdeutschland anbelangt, so sind schließlich und endlich wir dafür zuständig. Da kann doch nicht jedes sozialistische Land seinen eigenen Weg gehen.“

die Befürchtungen der SED doch mit den eigenen. Die Zulassung einer Handelsvertretung der Bundesrepublik in Warschau, so die Argumentation der DDR, „stärke [die] Anhänger [der] Hallstein-Doktrin und erschwere [die] Durchsetzung [der] Anerkennung der Zone“<sup>114</sup>. An der Spitze der PVAP wie auch des Außenministeriums gab es den Informationen Modrzewskis zufolge starke Kräfte, die dies ebenso sahen<sup>115</sup>. Nachdem der polnische Delegationsleiter noch am 8. Januar 1963 Verhandlungen über die Handelsvertretungen in Aussicht gestellt und berichtet hatte, er habe im „Kabinett mit seiner Mitteilung, daß Größenordnung und Dauer [des] neuen Abkommens mit [der] Bundesrepublik analoge deutsche Vertretung in Warschau vermutlich erforderlich mache, volles Verständnis gefunden“<sup>116</sup>, wuchs offenbar der interne Widerstand.

Nicht zuletzt aufgrund des Gesprächs zwischen Modrzewski und Allardt in Genf hatte die polnische Regierung den Eindruck gewinnen können, daß eine Annäherung in der Frage der Grenzen nicht zu erwarten war. Unter diesen Umständen war sie nur dann bereit, ihre bislang konsequente Ablehnung von „Ersätzen“ für diplomatische Beziehungen aufzugeben, wenn sie sich der Vorteile auf wirtschaftlichem Gebiet sicher sein konnte. Da Allardt aber bereits in den Vorgesprächen „unmißverständlich“ zum Ausdruck gebracht hatte, „daß Wiedergutmachung einem Lande wie Polen gegenüber, das nicht nur umfangreiche deutsche Gebiete besetzt halte, sondern auch für die Spaltung Deutschlands eintrete, kein Objekt von Verhandlungen sein könne“<sup>117</sup>, hing ein wirtschaftlicher Erfolg für Polen allein vom Handelsabkommen ab. Ein solches Abkommen gab Warschau aber auch nach dem Abschluß wegen der „protektionistischen Tendenzen der EWG“ und wegen des Röhrenembargos<sup>118</sup> „Anlaß zu berechtigter Skepsis“, erläuterte Modrzewski am 17. Januar. Die polnische Regierung schlug daher vor, sich zunächst mit ihrem grundsätzlichen Einverständnis zu begnügen und „Verhandlungen über [die] Einrichtung [einer] Handelsvertretung um 6 Monate zu vertagen, bis Klarheit über Realchancen [des] Warenaustausches bestünde“<sup>119</sup>.

Mit der Ankündigung ihres Delegationsleiters vom 8. Januar 1963, in direktem Anschluß an die Einigung über das Handelsabkommen auch über die Handelsvertretungen sprechen zu wollen<sup>120</sup>, hatte sich die polnische Seite allerdings eines Trumpfes begeben, denn in den Vorgesprächen in Posen und Genf war keineswegs festgelegt worden, wann die Handelsvertragsverhandlungen beginnen sollten. Der deutsche Delegationsleiter war nunmehr trotz eines gewissen Verständnisses für die „wahre EWG-Panik“ der Polen nicht mehr bereit, den Versuch einer Vertagung hinzunehmen: Er sah die „Einlegung [einer] Karenzzeit zwecks Nachweises unseres Wohlverhaltens als nicht

<sup>114</sup> AAPD 1963, I, Dok. 45, S. 152. Zur Einflußnahme des „Zonenbotschafters“ in dieser Frage vgl. auch AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 93.

<sup>115</sup> Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 94, und Dok. 45, S. 152.

<sup>116</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 9. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>117</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 17. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>118</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Daniel Kosthorst „Primat der Politik als Primat der Bündnispolitik. Zum Streit um das Röhrenembargo gegen die UdSSR“ in diesem Band.

<sup>119</sup> AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 95.

<sup>120</sup> Vgl. Allardt an Auswärtiges Amt, 9. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

akzeptable, diskriminierende Zumutung“ an. Die Bundesregierung, so erklärte er Modrzewski, wünsche „keine Geschenke, sondern lediglich Reziprozität, deren Nichtgewährung [die] Unterzeichnung [des] Handelsabkommens in Frage stelle“<sup>121</sup>. Zur weiteren Verhandlung übergab er seinem Gesprächspartner den Entwurf einer Vereinbarung, der mit Rücksicht auf die polnische Haltung keine „ausdrücklichen konsularischen Befugnisse“ – wie etwa die aus deutscher Sicht durchaus als möglich erachteten „Sichtvermerkerteilungen und Legalisierungen“<sup>122</sup> – vorsah und lediglich einige Vorkehrungen bezüglich der Immunitäten und Privilegien traf<sup>123</sup>. Aus deutscher Sicht waren diese unabdingbar, da die Mitglieder der künftigen Handelsvertretung ansonsten „in vollem Umfang der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaats unterliegen“ würden<sup>124</sup>.

Mit seiner Beharrlichkeit in der Frage der Handelsvertretung brachte Allardt die Verhandlungen an den kritischen Punkt. Am 21. Januar 1963 überreichte ihm Modrzewski ein Schreiben, das einen „Kompromiß“ zwischen Außenhandelsministerium, Außenministerium und Parteiführung beinhaltete und das äußerste Entgegenkommen der polnischen Regierung zum Thema „Handelsvertretung“ darstellte<sup>125</sup>. Darin hieß es: „Polen hat bekanntlich seit langem den Wunsch zum Ausdruck gebracht, unter der selbstverständlichen Bedingung der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze, diplomatische Beziehungen zur BRD aufzunehmen. Bis heute hat die Bundesregierung zu dieser Frage nicht Stellung genommen. Unseren Standpunkt in dieser Frage halten wir weiterhin aufrecht. Wir waren und sind andererseits dagegen, irgendwelche Beschlüsse zu fassen, die einen Ersatz für diplomatische Beziehungen darstellen würden.“ Mit dem Vorschlag Allardts könne sich die polnische Regierung nicht einverstanden erklären, weil „nämlich eine Handelsvertretung, die eine Reihe von konsularischen Befugnissen umfassen würde, eine Art Ersatz für diplomatische Beziehungen wäre“. Mit Rücksicht auf die Handelsbeziehungen sei sie jedoch bereit, „einen evtl. Vorschlag betreffend die Errichtung einer Handelsvertretung der BRD in Warschau, deren Wirkungsbereich dem der jetzigen polnischen Handelsvertretung in der BRD entsprechen würde, positiv aufzunehmen. Die erwähnte Handelsvertretung könnte, nach Vereinbarung der Einzelheiten, ihre Tätigkeit in Warschau etwa nach Ablauf eines halben Jahres nach Unterzeichnung des Abkommens aufnehmen.“<sup>126</sup>

Die deutsche Delegation bzw. das Auswärtige Amt sah sich mit diesem Schreiben vor die Frage gestellt, ob an dem Junktim zwischen Handels- und Handelsvertretungsabkommen festgehalten und damit der Abbruch der Verhandlungen riskiert werden sollte, oder ob man sich auf die polnische Zusage, die Vereinbarung über die Handelsvertretung „etwa“ binnen sechs Monaten nach Unterzeichnung des Handelsabkommens abzuschließen, verlassen wollte.

<sup>121</sup> AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 95.

<sup>122</sup> Aufzeichnung Krapf, 15. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>123</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 95, besonders auch Anm. 11.

<sup>124</sup> Aufzeichnung Krapf, 15. 6. 1962, PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>125</sup> AAPD 1963, I, Dok. 45, S. 151 f. Modrzewski betonte ausdrücklich, daß der Beschluß „gegen größte Widerstände gefaßt, aber unwiderruflich sei“.

<sup>126</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 21. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

Der Diplomat vor Ort riet zu letzterem. Zwar räumte Allardt ein, daß „der Wert einer Zusage, deren Durchführung man jederzeit an ‚technischen Details‘ scheitern lassen“ könne, „mehr als problematisch“ sei, zumal die Schwierigkeiten bei der Aushandlung der konsularischen Immunitäten und Privilegien angesichts der polnischen Haltung vorprogrammiert waren. Jedoch war seiner Einschätzung nach der Hinweis Modrzewskis sehr ernst zu nehmen, daß es „im Augenblick“ unmöglich sei, „mehr zu verlangen, d. h. das gesamte Abkommen über die Handelsvertretung zum Gegenstand des Vertrags zu machen“. Den polnischen Vorschlag ablehnen hieß – so die verklausulierte Warnung des polnischen Delegationsleiters –, den „hardlinern“ in Partei und Außenministerium zum Durchbruch zu verhelfen und damit Polen den Weg nach Europa zu versperren<sup>127</sup>. Allardt plädierte daher dafür, eine Verschiebung in Kauf zu nehmen unter der Bedingung, „daß über Aufgaben und Status [der] Handelsvertretungen bereits vor Unterzeichnung [des] Handelsabkommens möglichst weitgehende Einigung erzielt“ werde<sup>128</sup>.

Anderer Meinung war Staatssekretär Karl Carstens, der am 23. Januar 1963 seine Antwort auf das polnische Schreiben übermittelte. In Bonn wurde befürchtet, daß „ohne dieses Junktim zwischen der Unterzeichnung des Handelsabkommens und der Errichtung der Handelsvertretung die Polen ihre Zusage nicht einhalten werden“. Dann aber käme die Bundesregierung in die prekäre Situation, dies entweder hinnehmen und eine empfindliche politische Niederlage einzustecken zu müssen oder „im Wege einer Retorsion“ die polnische Handelsmission in Frankfurt zu schließen und damit als Verursacher des Bruchs mit Polen zu erscheinen. Deshalb wollte sie den höchsten Trumpf im Ringen um die Handelsvertretung, die Nichtunterzeichnung des Handelsabkommens, nicht ohne weiteres aus der Hand geben. Der polnischen Regierung mußte also mitgeteilt werden, „daß vor der Unterzeichnung des Protokolls über das Handelsabkommen ein Einverständnis über die Errichtung einer Handelsvertretung der Bundesrepublik in Warschau und die Ausgestaltung der bereits bestehenden polnischen Handelsvertretung in Frankfurt/Main erzielt“ werden müsse. Dabei brauche, so die Weisung des Staatssekretärs, kein besonderer Nachdruck auf die Statusfrage gelegt werden; von der Erteilung des „Chiffrierrecht[s] und gewisse[r] Privilegien und Immunitäten“ werde jedoch ausgegangen<sup>129</sup>.

Der Leiter der deutschen Delegation fügte sich ins Unvermeidliche, obwohl er um seine bisher erzielten Verhandlungserfolge fürchtete<sup>130</sup>. Tatsächlich führte die Zähigkeit, mit der von deutscher Seite am Abschluß einer Handelsvertretungsvereinbarung noch während der laufenden Verhandlungen festgehalten wurde, zum Ziel. Die polnische Regierung lenkte ein. Allardt sah sich in einer starken Verhandlungsposition; es bestand nun auch keine Notwendigkeit mehr, Polen hinsichtlich der Ausgestaltung der Handelsmission entgegenzukommen. Das von Modrzewski am 2. Februar 1963 übergebene formlose Papier zum Tätigkeitsbereich der Handelsvertretung<sup>131</sup> und den ihr

<sup>127</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 45, S. 151 f.

<sup>128</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 21. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>129</sup> AAPD 1963, I, Dok. 48, S. 160–162.

<sup>130</sup> Vgl. Allardt an Auswärtiges Amt, 24. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>131</sup> Vorgesehen waren die „Förderung und Ausweitung des Handelsverkehrs“ zwischen beiden Staaten, die „Erteilung von Handelsinformationen“ an interessierte Firmen und Wirtschaftsinstitutionen

zugestandenen Privilegien wies er glatt zurück, sollten diese doch – entsprechend den Vorrechten der bestehenden polnischen Handelsmission in Frankfurt/Main<sup>132</sup> – lediglich in Zollabgaben- und Steuerfreiheit bestehen. „Von so wesentlichen Punkten wie den Immunitäten, der Freiheit des verschlüsselten Nachrichtenverkehrs und dem Schutz der Archive sowie der entsprechenden Räumlichkeiten“, kritisierte der Ministerialdirektor, sei in dem polnischen Entwurf überhaupt keine Rede<sup>133</sup>.

Sein Gesprächspartner sah sich jedoch außerstande, mehr als ein „mündliche[s] Gentlemen's Agreement“ in Aussicht zu stellen. Besonders schwierig sei die „Frage der Unverletzlichkeit der Räume und Archive, denn sie hänge mit dem Prinzip der Exterritorialität zusammen, das ein Institut des diplomatischen Verkehrs sei“<sup>134</sup> – und folglich eine so ausgestattete Handelsmission aus polnischer Sicht bedrohlich in die Nähe einer diplomatischen Vertretung rückte.

An mehr als der Sicherung der amtlichen Tätigkeit und dem Schutz der Bediensteten hatte die deutsche Seite indes gar kein Interesse: Die Gewährung der diplomatischen Immunität hätte das Abkommen ratifizierungsbedürftig gemacht<sup>135</sup> und damit dem Bestreben Warschaws, aber auch dem der Amtsführung in Bonn entgegengestanden, der Vereinbarung so wenig Publizität wie möglich zu geben<sup>136</sup>. Die Experten im Auswärtigen Amt hatten sich schon für die Ungarn-Verhandlungen wenige Monate zuvor auf diejenigen Vorrechte und Befreiungen für eine Handelsvertretung beschränkt, zu denen die parlamentarische Zustimmung auf weit unauffälligerem Wege, nämlich mittels einer Rechtsverordnung der Bundesregierung, erwirkt werden konnte<sup>137</sup>. Uneins war man sich aber nunmehr in der Frage, ob das polnische Angebot genüge. Während die Staatssekretäre Lahr und Carstens mit Zustimmung des Ministers entschieden, daß Nachgiebigkeit geboten sei und die mündliche Zusicherung der Immunitäten ausreiche<sup>138</sup>, hatte Allardt – wie im übrigen auch die Rechtsabteilung<sup>139</sup> – Bedenken. Zwar hegte der deutsche Delegationsleiter keinen Zweifel, daß eine mündliche Vereinbarung ebenso verlässlich sei wie eine schriftliche; für eine einwandfreie Sicherung des Status der geplanten

---

sowie die Unterstützung bei der Anknüpfung von Handelskontakten. Allardt an Auswärtiges Amt, 3. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>132</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Holzheimer, 15. 6. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 174.

<sup>133</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 3. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>134</sup> Ebenda.

<sup>135</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Krapf, 15. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>136</sup> Wohl mit Rücksicht auf die Opposition in den eigenen Reihen und insbesondere auch in den Vertriebenenverbänden war dem Auswärtigen Amt an weitgehender Vertraulichkeit der Verhandlungen gelegen. Vgl. dazu auch Dean, *West German Trade*, S. 175.

<sup>137</sup> Zustimmungspflichtig waren etwa das Chiffrierrecht, die Unverletzlichkeit von Amtsräumen und Archiven, die Befreiung der Mitglieder der Handelsvertretung von der Gerichtsbarkeit und die Befreiung von direkten Steuern. Diese Vorrechte konnten nach Erlaß eines Sondergesetzes vom 28. 2. 1964 per Rechtsverordnung gewährt werden, die nur der Zustimmung des Bundesrats bedurfte. Die entsprechende Verordnung für Polen wurde am 18. 3. 1964 dem Bundesrat zugeleitet und trat am 16. 5. 1964 gemeinsam mit denjenigen für Ungarn und Rumänien in Kraft. Vgl. *Bundesgesetzblatt* 1964, Teil II, S. 581–584.

<sup>138</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 97, S. 328.

<sup>139</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des Ministerialdirektors von Haefthen in der Besprechung vom 8. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 97, S. 327 f.

Handelsvertretung war sie jedoch ebenso „unzulänglich“ wie als „Rechtsgrundlage“ der polnischen Vertretung gegenüber den Behörden und Gerichten der Bundesrepublik<sup>140</sup>.

Relativ rasch einigten sich beide Seiten schließlich auf die endgültige Form: Bei Unterzeichnung des Handelsabkommens sollten Erklärungen über die Gewährung der Immunitäten verlesen und diese Erklärungen als Aktenvermerke festgehalten werden<sup>141</sup>. Um die Inhalte gab es jedoch ein zähes Ringen, bei dem die deutsche Delegation – unter zeitweiliger Androhung der sofortigen Abreise<sup>142</sup> – Zug um Zug an Boden gutmachte. Der zunächst von polnischer Seite als „überflüssig“, weil „selbstverständlich“ bezeichnete<sup>143</sup> freie Zugang zur Handelsvertretung wurde ebenso zugesichert wie das Chiffrierrecht und die Unverletzlichkeit des Telegramm- und Schriftverkehrs, der Räume und Archive. Lediglich bei der Forderung nach Einrichtung eines Kurierdienstes und nach „Immunitäten“ für die Bediensteten, „wie sie von der Polnischen Volksrepublik konsularischen Vertretungen und deren Mitgliedern gewährt werden“<sup>144</sup>, mußte zurückgesteckt werden. Gewährleistet wurde dem Leiter und den Bediensteten der Handelsvertretung schließlich die persönliche Sicherheit bei der Amtsausübung<sup>145</sup>. Die deutsche Delegation hatte damit „weit mehr erreicht, als von polnischer Seite beabsichtigt gewesen sei“, hatten die Polen doch die Verhandlungen „von Anfang an mit dem offenkundigen Ziel geführt [. . .] zu verhindern, daß wir uns mit einer Handelsvertretung hier häuslich einrichten und darüber echte diplomatische Beziehungen als entbehrlich und jedenfalls nicht als vordringlich betrachten“. Letztlich war, so der Eindruck von Allardt, doch das wirtschaftliche Interesse an einem Vertrag ausschlaggebend gewesen, „der für Polen angesichts seiner katastrophalen Wirtschaftslage von größter Bedeutung ist“<sup>146</sup>.

Am Ende zeigten sich beide Seiten zufrieden darüber, daß – trotz weiterhin fehlender Annäherung der Standpunkte zu politischen Fragen und insbesondere der Oder-Neiße-Linie<sup>147</sup> – mit den Vereinbarungen vom 7. März 1963 „das Eis zum Schmelzen“ gebracht worden war<sup>148</sup>. Polen hatte ein wichtiges Handelsabkommen erzielt, zumal die Bundesregierung alle Anstrengungen unternahm, trotz der aufgrund der EWG-Beschlüsse hohen Einfuhrabgaben vorteilhafte Absatzmöglichkeiten für die polnischen Agrarprodukte zu schaffen<sup>149</sup>. Umgekehrt konnte sich die Bundesrepublik Vorteile im

<sup>140</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 3. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>141</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 97, S. 328. – Die Vermerke hatten die Form eines vertraulichen Briefwechsels.

<sup>142</sup> Vgl. dazu Allardt an Auswärtiges Amt, 23. und 27. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>143</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 17. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>144</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 16. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>145</sup> Vgl. den Briefwechsel vom 7. 3. 1963 über die Errichtung der Handelsvertretungen; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>146</sup> Allardt an Auswärtiges Amt, 20. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>147</sup> Auf die Bemühungen Modrzewskis sowie des Stellvertretenden Außenministers Winiewicz, ihn zu einer Annäherung an den polnischen Standpunkt in der Grenzfrage zu bewegen, hatte Allardt eine klare Antwort: „Wie stelle man sich in Polen vor, daß die Bundesregierung eine Grenze anerkennen werde, die nach polnischer Doktrin gar nicht die ihre sei?“ AAPD 1963, I, Dok. 141, S. 459.

<sup>148</sup> Ebenda, S. 462. – In seinen Erinnerungen schreibt Allardt diese Äußerung Modrzewski zu. Vgl. Allardt, Politik, S. 189.

<sup>149</sup> Im Entwurf vom 3. 7. 1963 für eine Kabinettsvorlage zur Durchführung des deutsch-polnischen Handelsabkommens war u. a. vorgesehen, die Kosten für polnisches Schweinefleisch dadurch zu sen-

Seeschiffsverkehr und eine Wiederaufnahme der Familienzusammenführungen versprechen, denn ungeachtet der Haltung der DDR in dieser Frage hatte der Stellvertretende Außenminister Józef Winiewicz am 5. März zugesagt, „daß die polnische Regierung vollstes Verständnis für die deutschen Wünsche habe und im Rahmen des administrativ Möglichen bereit sei, weitgehendst Hilfe zu leisten“<sup>150</sup>. Schließlich war es auch gelungen, Berlin in das Handels- und Seeschiffsabkommen und – indirekt – auch in die Vereinbarung über die Handelsvertretungen einzubeziehen: zum einen durch die Verklammerung der Abkommen in einem Mantelprotokoll, zum anderen durch die klare Aufgabenzuweisung an die Handelsvertretung, die Durchführung des Handelsabkommens zu erleichtern<sup>151</sup>.

Auf eine Erweiterung der Funktionen der Handelsvertretung konnte man dabei allenfalls hoffen. Entgegen der in den Verhandlungen verfochtenen polnischen Linie gab es zwar auch in Warschau weiterhin Stimmen, die Hoffnungen in einen weitergehenden Dialog mit der Bundesrepublik setzten und, wie es Winiewicz formulierte, nicht nur „über Schinken und Gänse, sondern über viel ernstere Fragen im Gespräch bleiben“ wollten<sup>152</sup>. Das Auswärtige Amt betrachtete solche Äußerungen jedoch einstweilen mit Vorsicht und hielt sich zunächst einmal an das, was offenbar von der Mehrheit der polnischen Regierung vertreten wurde und den Vereinbarungen zugrunde lag<sup>153</sup>. Nicht nur für die Öffentlichkeit und um der These eines „Unterlaufens der Hallstein-Doktrin“ entgegenzuwirken, erklärte Schröder deshalb am 7. März in einem Interview der Deutschen Presse-Agentur, daß die Errichtung der Handelsvertretung „nicht die Aufnahme diplomatischer oder auch nur konsularischer Beziehungen bedeute“<sup>154</sup>. Ebenso wurde damit Mutmaßungen auch in Bundesbehörden und parlamentarischen Gremien entgegengewirkt, wonach die Aufgaben der Handelsvertretungen über den eigentlich wirtschaftlichen Rahmen hinausgehen sollten.

So war auch in der Instruktion vom 25. Juni 1963 für das Vorkommando, das unter der Leitung von Legationsrat I. Klasse Alfred Blumenfeld die Eröffnung der Handelsvertretung in Warschau vorbereiten sollte, keine Rede davon, daß man versuchen sollte, „möglichst viele Aufgaben einer diplomatischen Mission zu erfüllen“<sup>155</sup>. Vielmehr wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Handelsvertretung – gerade auch an-

---

ken, daß nicht mehr direkt auf dem Seeweg, sondern auf dem Landweg durch die DDR importiert werden sollte. Staatssekretär Carstens vermerkte dazu: „Die Einschaltung der SBZ ist sehr unerwünscht.“ Vgl. PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 175. Zu den Lösungsvorschlägen der beteiligten Ressorts vgl. die Aufzeichnungen Klarenaar, 2. und 28. 8. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 175.

<sup>150</sup> Aufzeichnung Allardt, 27. 3. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 172.

<sup>151</sup> Ein ausdrücklicher Zusammenhang war nur zwischen dem Zahlungsprotokoll (mit Berlin-Klausel) und dem Abkommen über den Handels- und Seeschiffsverkehr hergestellt. Vgl. dazu Allardt an Auswärtiges Amt, 1. 3. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>152</sup> AAPD 1963, I, Dok. 141, S. 463.

<sup>153</sup> Vgl. dazu die Instruktion vom 25. 6. 1963 für den Leiter des Vorkommandos der Handelsvertretung in Warschau; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>154</sup> Deutsche Ostpolitik, S. 42.

<sup>155</sup> Blumenfeld, Warschauer Erlebnisse, S. 34. – Zu den Aufgaben der Handelsvertretung sollte seiner Erinnerung zufolge „der Ausbau der Beziehungen auf geistigem und kulturellem Gebiet ebenso gehören wie eine politische Normalisierung und eine Mitwirkung bei der Regelung humanitärer Fragen“.

gesichts der dezidierten polnischen Ablehnung von Ersatzlösungen für diplomatische Beziehungen – „ausschließlich wirtschaftlichen Charakter“ trage. Auch nur der Anschein darüber hinausgehender Aktivitäten war zu vermeiden, wie die Einschaltung bei Fragen „mehr humanitären Charakters, die den Rechts- und Konsularsektor betreffen (Familienzusammenführung, Wiedergutmachung)“. „Jede Initiative für eine weitergehende Tätigkeit“, so die klare Anweisung, „sollte von den Polen ausgehen“<sup>156</sup>.

### *Ungarn: Das Problem der „Fortentwicklung“*

Gerade in der Beschränkung der „gegenseitigen Beziehungen auf das kommerzielle Gebiet“ lag für die Bundesrepublik auch die Gewähr, daß „eine Beeinträchtigung des gesamtdeutschen Vertretungsanspruchs [. . .] nicht zu befürchten“ war<sup>157</sup>. Mit dieser Frage hatte sich das Auswärtige Amt bereits vor den Gesprächen in Warschau in einer ersten Verhandlungsrunde mit Ungarn intensiv auseinandersetzen müssen. Denn auf einen Durchbruch in der Nichtanerkennungspolitik hatte offenbar die ungarische Regierung spekuliert, als sie Berthold Beitz im Mai 1962 damit beauftragte, der Bundesregierung den Vorschlag zur Eröffnung einer Handelsvertretung in Budapest zu übermitteln. Eine solche Vertretung, so hatten sich der Stellvertretende Ministerpräsident Jenő Fock und der Stellvertretende Außenminister Karadi gegenüber dem Krupp-Bevollmächtigten geäußert, „könne unter der Hand auch konsularische Funktionen ausüben“. Daß sie Beitz um Stillschweigen ersuchten, „weil man nicht wolle, daß die Angelegenheit in Warschau und Moskau vorzeitig bekannt werde“<sup>158</sup>, war wenig verwunderlich. Angesichts der klaren polnischen Haltung zur Frage der Handelsmissionen mußte der ungarischen Regierung bewußt sein, daß sie dem „sozialistischen Bruderstaat“ geradezu in den Rücken fiel.

Im Auswärtigen Amt stieß der ungarische Vorschlag auf großes Interesse – dies um so mehr, als Polen sich zu diesem Zeitpunkt noch ablehnend gegenüber der Errichtung einer Handelsvertretung in Warschau zeigte und der Bundesregierung mit der Offerte aus Budapest unversehens ein zusätzlicher Trumpf in die Hand gespielt wurde. Ohnehin galt aber Ungarn als aussichtsreichster Kandidat für den Versuch, amtliche Beziehungen in Form von Handelsmissionen herzustellen<sup>159</sup>. Im Verhältnis zu Budapest gab

<sup>156</sup> Instruktion vom 25. 6. 1963 für den Leiter des Vorkommandos; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. – Für die Dienstinstruktion vom 27. 3. 1964 für den ersten Leiter der Handelsvertretung in Warschau, Bernd Mumm von Schwarzenstein, vgl. AAPD 1964 (in Vorbereitung).

<sup>157</sup> Aufzeichnung Krapf, 15. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>158</sup> Vermerk Krapf, 1. 6. 1962, über das Gespräch mit Beitz vom 30. 5. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>159</sup> Am 7. 7. 1962 übermittelte der CDU-Abgeordnete Majonica Bundesminister Schröder eine Aufzeichnung, in der er argumentierte: „Polen hat bisher die Errichtung einer derartigen Handelsmission abgelehnt. Es fordert alles oder nichts. Es kommt daher für den Beginn der Kontaktaufnahme nicht in Betracht. Ungarn ist bereit dazu. Trotz der psychologischen Schwierigkeiten (Aufstand 1956) sollte daher mit Ungarn begonnen werden. Bulgarien und Rumänien könnten folgen. Sollte das gelingen, so ist zu erwarten, daß dann der Widerstand Polens schwinden wird [. . .].“ PA/AA, Ministerbüro, Bd. 351. Dazu vermerkte Staatssekretär Carstens handschriftlich: „Bei uns werden ganz die gleichen Überlegungen angestellt.“

es zwar durchaus auch „moralische Hypotheken“<sup>160</sup>, jedoch keine territorialen und andere Kriegsfolgeprobleme wie in den Beziehungen zu Polen und der Tschechoslowakei<sup>161</sup>. Auch die in Ungarn ebenso wie in Polen und Rumänien vorhandene deutsche Minderheit stellte kein Problem der bilateralen Beziehungen dar; die Zahl der Umsiedlungsgesuche in die Bundesrepublik war – bedingt wohl auch durch eine liberale Handhabung von Anträgen auf Besuchsreisen<sup>162</sup> – gering<sup>163</sup>. Allerdings blieb die grundsätzliche Schwierigkeit bei der Aufnahme amtlicher Beziehungen mit Ostblock-Staaten bestehen: die Wirkung eines solchen Schrittes auf den Status der DDR. So konnte Krapf am 19. Juni 1962 dem Leiter der ungarischen Handelsmission in Frankfurt die grundsätzliche Bereitschaft zur Errichtung einer amtlichen Vertretung in Budapest signalisieren. Er räumte jedoch ein, daß man sich über ihren Status noch nicht schlüssig sei: „Wir überlegten uns, ob man eine Handelsvertretung mit beschränkten konsularischen Befugnissen einrichten könne, die für alle praktischen Bedürfnisse ausreiche, ohne die Frage der Nichtanerkennungspolitik etc. zu präjudizieren.“<sup>164</sup>

Während Polen wenige Monate später selbst diese eher begrenzten Vorstellungen zu weit gingen, waren die ungarischen Ziele erheblich höher gesteckt. Handelsrat József Buzás ließ das Auswärtige Amt von Beginn an wissen, daß Budapest „zwar am liebsten volle diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik haben“ würde, aber zur Kenntnis nehme, daß Bonn „hierzu vorläufig nicht bereit“ sei. Allerdings könne der Austausch von Handelsvertretungen nicht mehr als eine „Übergangslösung“ sein<sup>165</sup>. Zugleich ließ er erkennen, daß Ungarn sich aus wirtschaftlichen Gründen zu einer solchen Zwischenlösung bereit fand: Ebenso wie Polen sah es seine Außenhandlungsmöglichkeiten durch die Beschlüsse der EWG bedroht<sup>166</sup>. Offenbar erschien der ungarischen Regierung das Angebot der Handelsvertretung als geeigneter Köder, um Bonn zu wirtschaftlichen Zugeständnissen zu bewegen. Was Ungarn in dieser Hinsicht erwartete, deutete Buzás an, nachdem die Bundesregierung sich interessiert gezeigt hatte: die Verhinderung einer rückläufigen Entwicklung des Handels, eine Regelung für die ungarischen Agrarexporte, die Ablösung des bisherigen Warenprotokolls durch ein langfristiges Handelsabkommen sowie die Gewährung von Hermes-Garantien oder anderen Krediten<sup>167</sup>.

<sup>160</sup> Kwasny, Meilenstein, S. 716.

<sup>161</sup> Von „erdrückenden Problemen“, die „mit dem vom Deutschen Reich zu verantwortenden Eintritt Ungarns in den Zweiten Weltkrieg, der de facto Besetzung des Landes durch die deutsche Wehrmacht und die Gestapo im März 1944“ ihren „furchtbare(n) Gipfelpunkt“ fanden, spricht jedoch Hefty, Schwerpunkte der Außenpolitik Ungarns, S. 548.

<sup>162</sup> Vgl. dazu den Bericht Stübel, 18. 1. 1960; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 189.

<sup>163</sup> Kwasny, Meilenstein, S. 716, gibt eine Zahl von 700 Anträgen im Zeitraum von 1964 bis 1970 an.

<sup>164</sup> Aufzeichnung Krapf, 19. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>165</sup> Ebenda.

<sup>166</sup> Die ungarischen Lieferungen in die Bundesrepublik bestanden zu zwei Dritteln aus Agrarprodukten, überwiegend Schlachtrindern und Geflügel, wobei das vereinbarte Kontingent für Rinder erheblich überschritten wurde. Vgl. dazu die Aufzeichnungen Klarenaar, 17. 9. 1962 bzw. 6. 8. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 189 bzw. Bd. 190.

<sup>167</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Krapf, 13. 7. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962. Zu den ungarischen Wünschen vermerkte Staatssekretär Carstens handschriftlich: „Das muß offen bleiben.“

Die erste Verhandlungsrunde fand in der zweiten Septemberhälfte 1962 in Bonn statt. Um Ungarn nicht schlechter zu stellen als Polen, stimmte die von Ministerialdirektor Krapf geleitete deutsche Delegation zu, bereits in der Vereinbarung über die Handelsvertretungen festzulegen, daß innerhalb eines Jahres mit Gesprächen über ein langfristiges Handelsabkommen begonnen werden sollte<sup>168</sup>. Weit auseinander gingen jedoch die Vorstellungen über die Aufgaben und den Status der Handelsvertretungen. Die deutschen Vorschläge gingen hier weiter als die dann Anfang Februar 1963 in Warschau unterbreiteten: So sollten die Handelsvertretungen Paß- und Sichtvermerksbefugnisse erhalten und über Kurierdienste verfügen<sup>169</sup>. Ungarn hoffte jedoch auf ein Sprungbrett zur Herstellung diplomatischer Beziehungen und versuchte, „den Vertretungen einen quasi-diplomatischen Status zu geben“. Auf Vorschlag der ungarischen Delegation unter Leitung des Gesandten István Beck sollte die Vereinbarung einen Artikel enthalten, dem zufolge „die Errichtung von Handelsvertretungen [. . .] von beiden Seiten als Beginn einer schrittweisen Verbesserung der Beziehungen zwischen beiden Ländern bis zu deren endgültiger Normalisierung betrachtet“ wurde<sup>170</sup>.

Für Krapf waren aber bereits die von Ungarn gewünschte Festschreibung von „konsularischen Befugnissen“ der Handelsvertretungen und die Bezeichnung des Leiters als „Generalkonsul“ problematisch. Zwar sollten, ja mußten die Handelsvertretungen zur Gewährleistung wenigstens der Amtsimmunität der Bediensteten gewisse konsularische Befugnisse haben; jedoch sollte der Begriff „konsularisch“ im Vertragstext möglichst nicht verwendet und insbesondere auch der Eindruck vermieden werden, daß diplomatische Immunitäten in Betracht kämen<sup>171</sup>. Bei Aufnahme derartiger Formulierungen in ein Abkommen war davon auszugehen, daß der Errichtung von DDR-Konsulaten in dritten Staaten Tor und Tür geöffnet würde<sup>172</sup>. Um so mehr mußten Rückwirkungen auf den Status der DDR befürchtet werden, wenn die ungarische „Fortentwicklungsklausel“ akzeptiert wurde.

An dieser Klausel schieden sich denn auch die Geister. Die Formulierung im deutschen Entwurf: „In der Errichtung von Handelsvertretungen, die die Aufnahme amtlicher Beziehungen bedeutet, sehen die beiden Regierungen einen hoffnungsvollen Beginn für die schrittweise Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern“<sup>173</sup>, erschien der ungarischen Delegation zu schwach. Der von ihr gewünschte Zusatz „in Richtung auf das übliche zwischenstaatliche Verhältnis“ war hingegen aus Sicht der deutschen Experten „völlig inakzeptabel“. Seine Annahme, so der Vortragende Legationsrat I. Klasse Leopold Krafft von Delmensingen, „würde im Endeffekt darauf hinauslaufen, daß wir unter den augenblicklichen Umständen die

<sup>168</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Krapf, 20. 9. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>169</sup> Vgl. den Entwurf vom 21. 9. 1962 für eine Vereinbarung mit Ungarn; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>170</sup> Aufzeichnung Krapf, 20. 9. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>171</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Krafft von Delmensingen, 21. 9. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>172</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Krapf, 20. 9. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>173</sup> Entwurf vom 21. 9. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

Möglichkeit einer Aufstockung der Handelsvertretungen bis zu diplomatischen Vertretungen ins Auge zu fassen bereit sind, ungeachtet der fortbestehenden Teilung Deutschlands und des Bestehens diplomatischer Beziehungen zwischen Budapest und Pankow<sup>174</sup>.

Angesichts der erheblichen Differenzen in diesem Punkt sah das Auswärtige Amt keine Möglichkeit, den ungarischen Vorschlag anzunehmen und zur Unterzeichnung des Abkommens in der zweiten Oktoberwoche nach Budapest zu reisen. Daran änderte auch der Versuch von Buzás nichts, Entscheidungshilfe zu leisten. Seine Interpretation, „daß der Hinweis seiner Regierung, die Verhandlungen könnten in kürzester Zeit, d. h. innerhalb eines Tages, abgeschlossen werden, wohl bedeute, daß die ungarische Seite die Verhandlungen nicht an dieser Formel scheitern lassen werde“<sup>175</sup>, war nicht geeignet, die Bedenken im Bonner Außenministerium auszuräumen. Denn offenkundig standen hier die Möglichkeiten, Handelsvertretungen im Ostblock zu eröffnen, generell auf dem Spiel. Schon stand Schröder – nachdem ein Artikel des CDU-Abgeordneten Ernst Majonica im „Deutschland Union-Dienst“ ans Licht gebracht hatte, daß Verhandlungen mit Ostblock-Staaten im Gang waren<sup>176</sup> – innenpolitisch unter Druck. Gegner seiner Politik wie der ehemalige Außenminister von Brentano warnten vor einer „schleichenden Aufnahme diplomatischer Beziehungen und folgenreicheren Durchlöcherung der Hallstein-Doktrin“<sup>177</sup>. Begab sich in dieser Situation ein hochrangiger Beamter erst einmal nach Budapest, war das Dilemma absehbar. Wenn Ungarn dann auf der „Fortentwicklungsklausel“ bestünde und das Abkommen trotzdem unterzeichnet würde, geriete die Ostpolitik innenpolitisch unter Beschuß. Andererseits erschien eine Ablehnung der Unterzeichnung faktisch kaum möglich, wenn man nicht sowohl der ungarischen als auch der polnischen Regierung Anlaß geben wollte, bereits gemachte Zusagen zurückzuziehen – was, wie die Verhandlungen mit Polen zeigten, zumindest in Warschau nicht ganz unwillkommen gewesen wäre.

Aus ungarischer Sicht hatte dagegen ein rascher Abschluß alle Vorteile für sich: Die Unterzeichnung einer Vereinbarung mit „Fortentwicklungsklausel“ hätte das Konzept Budapests zur Durchbrechung der „Hallstein-Doktrin“ bestätigt und Kritikern in Warschau und Ost-Berlin den Wind aus den Segeln genommen. Konnten die Gespräche mit der Bundesregierung jedoch erst nach Beendigung der Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und Polen wieder aufgenommen werden, war mit einer verschlechterten Geschäftsgrundlage zu rechnen, da Warschau kaum ein so weitgehendes Abkommen abschließen würde, wie dies Ungarn vorschwebte. Die Durchsetzung einer „Fortentwicklungsklausel“ mußte dann schwieriger werden, zumal Budapest angesichts der zögernden Haltung Bonns erneut die Bedingungen verschärfte und seit November 1962 wieder von einer Verbesserung der Beziehungen „bis zu deren end-

<sup>174</sup> Aufzeichnung Krafft von Delmensingen, 21. 9. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>175</sup> Aufzeichnung Krapf, 9. 10. 1962, über die Unterredung mit Buzás vom 5. 10. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>176</sup> Vgl. dazu den Artikel „Pirsch in der Pußta“; Der Spiegel, 3. 10. 1962, S. 27–29.

<sup>177</sup> Vgl. den Artikel „Kuh vom Eis“; Der Spiegel, 10. 10. 1962, S. 23.

gültigen Normalisierung“ sprach<sup>178</sup>. Nicht von ungefähr wurde dann auch die ungarische Reaktion auf den Abschluß in Warschau am 7. März 1963 als „recht kühl“ beschrieben: Ein solches Abkommen halte Budapest für nicht notwendig; man sei allerdings weiterhin an der „Einrichtung einer konsularischen Vertretung der Bundesrepublik interessiert“<sup>179</sup>.

Diese Forderung hielt Ungarn auch in den Vorgesprächen zur zweiten Verhandlungsrunde aufrecht, die erst nach dem Abschluß in Warschau in Angriff genommen wurde und vom 10. bis 15. Mai 1963 in Budapest stattfand. Wiederum trat „der ungarische Wunsch deutlich zutage, den Handelsvertretungen einen möglichst weitgehenden, quasi-diplomatischen Status zu verleihen und zumindest expressis verbis festzulegen, daß sie eine Reihe von konsularischen Befugnissen ausüben“. Umgekehrt blieb das deutsche Interesse „darauf gerichtet, die offizielle Bedeutung der Handelsvertretung nicht zu stark hervortreten zu lassen, um unerwünschte politische Rückwirkungen auf das Verhältnis dritter Staaten zur SBZ zu vermeiden“. Beschränkte konsularische Befugnisse konnten zugestanden werden, das Wort „konsularisch“ sollte jedoch nicht im Text der Vereinbarung erscheinen. Einig waren sich beide Seiten dabei über die Immunitäten und Privilegien der Bediensteten<sup>180</sup>.

In den Verhandlungen, die am 2. September 1963 begannen, spielten diese Fragen freilich keine entscheidende Rolle mehr. Zwar brachte der Leiter der West-Abteilung im ungarischen Außenministerium, Beck, dem deutschen Delegationsleiter Dietrich Freiherr von Mirbach gegenüber seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, daß Bonn seit Beginn der Verhandlungen im Vorjahr in der Statusfrage „laufend Rückschritte und Positionswechsel gemacht“ habe, und betonte, daß Ungarn weiterhin eine „Erweiterung der Befugnisse“ einer Handelsvertretung „gerne sehen“ würde<sup>181</sup>. „Mit betontem Bedauern“ wurde aber schließlich die Haltung der Bundesrepublik in dieser Frage ebenso akzeptiert<sup>182</sup> wie die Forderung, daß die Abmachung über den Status der Handelsvertretungen vertraulichen Charakter haben sollte<sup>183</sup>. Von den – ursprünglich auch im Auswärtigen Amt befürworteten – Paß- und Sichtvermerksbefugnissen war im Abkommen vom 10. November 1963 keine Rede mehr. Enthalten war eine erheblich abgeschwächte „Fortsetzungsklausel“, nach der die Handelsvertretungen „als ein Mittel für die Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Völkern“ betrachtet wurden und die Regierungen der Hoffnung „auf eine weitere, dem Geiste dieser Vereinbarung entsprechende Entwicklung“ Ausdruck gaben<sup>184</sup>. Der mittlerweile zum Botschafter avancierte Beck hatte die Beibehaltung der Klausel mit dem Hinweis er-

<sup>178</sup> Für Ministerialdirektor Krapf war dies ein typischer, auch in den Kreditverhandlungen mit der DDR zu beobachtender methodischer Schachzug: „Sobald unser Interesse an einer Vereinbarung erkennbar wird, werden auf der anderen Seite die Preise erhöht.“ Aufzeichnung, 15. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>179</sup> Blankenhorn (Paris) an Auswärtiges Amt, 20. 3. 1963; PA/AA, Ref. II A 5, Bd. 599.

<sup>180</sup> Vgl. Aufzeichnung Krapf, 27. 5. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>181</sup> Mirbach an Auswärtiges Amt, 4. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>182</sup> AAPD 1963, II, Dok. 332, S. 1107.

<sup>183</sup> Vgl. dazu Mirbach an Auswärtiges Amt, 5. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>184</sup> Für den Wortlaut des Abkommens vom 10. 11. 1963 vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

wirkt, daß Ungarn „in der Frage der Berlin-Klausel auch entgegengekommen sei“<sup>185</sup>. Auf dieses Problem, das in den Verhandlungen mit Polen kaum Schwierigkeiten bereitet hatte, konzentrierten sich nämlich die Auseinandersetzungen in der zweiten Verhandlungsphase.

### *Ein Sonderproblem: Berlin*

Während der internen Vorüberlegungen über die Errichtung von Handelsvertretungen in Budapest und Warschau hatte die Frage einer Einbeziehung von Berlin (West) eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Bewußt wurde im ersten Entwurf für eine Vereinbarung mit Ungarn auf eine Berlin-Klausel verzichtet, um den Verhandlungserfolg nicht zu gefährden. Da eine solche Klausel von Ungarn „auf gar keinen Fall akzeptiert würde“, hielt Krapf am 14. September 1962 fest, sei es „von vornherein aussichtslos“, sich auf eine Erörterung darüber einzulassen. Dies werde allenfalls „die deutsche Verhandlungsposition im ganzen schwächen“. Über die Nachteile eines Verzichts auf eine Berlin-Klausel war sich der Leiter der Ostabteilung dabei im klaren: Damit werde „den sich immer mehr häufenden Versuchen dritter Staaten, der Bundesrepublik gerade diesen Verzicht abzurufen, erheblicher[r] Auftrieb“ gegeben<sup>186</sup>.

Auch an der Spitze des Auswärtigen Amts sah man zunächst keine Notwendigkeit, in diesem Punkt allzusehr zu insistieren. Zwar wollte Schröder von der Einbeziehung Berlins nicht völlig Abstand nehmen, hielt aber mündliche Absprachen für ausreichend: „Die Berlin-Frage kann nur schriftlich ausgespart werden.“<sup>187</sup> Noch nach den Verhandlungen mit Polen glaubte auch Carstens an die Möglichkeit, „auf eine Berlin-Klausel in der Vereinbarung über die Errichtung von Handelsvertretungen ganz zu verzichten und die Klausel allein im Handelsabkommen unterzubringen“. Dieser am 24. April 1963 zur Diskussion gestellte Vorschlag wurde jedoch von der Rechtsabteilung aus juristischen Gründen wie auch deshalb verworfen, „weil durch die Vereinbarung mit Polen bereits ein Präjudiz geschaffen worden sei“<sup>188</sup>.

Gerade durch die Vereinbarungen mit Polen bekam das Berlin-Problem eine neue Dimension. An der Einbeziehung von Berlin in das Abkommen vom 7. März 1963 hatte sich nämlich mittlerweile eine innenpolitische Debatte entzündet. Noch während der Verhandlungen in Warschau, am 15. Februar 1963, machte der Bevollmächtigte des Landes Berlin in Bonn, Klaus Schütz, in einem Schreiben an Schröder seinem Ärger über die seiner Ansicht nach unzureichende Berücksichtigung Berlins in den geplanten Vereinbarungen Luft. Der Bezug auf das Zahlungsprotokoll von 1956, das seit dem Übergang zur Konvertierbarkeit der „DM-West“ 1958 „praktisch gegenstandslos“ sei,

<sup>185</sup> Mirbach an Auswärtiges Amt, 6. 11. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>186</sup> Aufzeichnung Krapf, 14. 9. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>187</sup> Handschriftlicher Vermerk auf der Aufzeichnung Krapf, 14. 9. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>188</sup> AAPD 1963, I, Dok. 154, S. 500.

stelle die Anwendung des Abkommens auf Berlin (West) keineswegs ausreichend sicher. Darauf aber lege Berlin „entscheidenden Wert“. Nachdrücklich warnte Schütz davor, „einen Präzedenzfall [zu] schaffen, auf den sich andere Ostblockstaaten bei künftigen Verhandlungen sicher berufen. Hierdurch könnte eine Entwicklung eingeleitet werden, die zur Preisgabe des Anspruchs der Bundesrepublik auf außenpolitische Vertretung Berlins im Verhältnis zu den Ostblock-Staaten führt und die sowjetische These der Unabhängigkeit Berlins von der Bundesrepublik unterstützt.“<sup>189</sup>

Gerade wegen seiner von Schütz monierten Bedeutungslosigkeit sah die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts das Zahlungsprotokoll von 1956 als geeignet an, die Einbeziehung von Berlin (West) in das Abkommen mit Polen deutlich zu machen. Eben deshalb könne die Unkündbarkeit nämlich „nur als eine ausdrückliche Bestätigung“ der im Zahlungsabkommen vorhandenen Berlin-Klausel ausgelegt werden, hieß es in einer Stellungnahme des Referats „Völkerrecht und Staatsverträge“ vom 22. April 1963<sup>190</sup>. Die Haltung des Amts in dieser Frage war klar: Die Zustimmung Polens zur Einbeziehung Berlins und „die darin enthaltene Anerkennung der völkerrechtlichen Vertretungsmacht der Bundesrepublik für Berlin“ war eindeutig als Erfolg zu verbuchen, wobei der Form der Einbeziehung „nur eine untergeordnete Bedeutung“ zukomme<sup>191</sup>.

Dennoch kam das Ministerium an der Koblenzer Straße nicht umhin, sich mit dieser Frage weiterhin zu beschäftigen. Der Bevollmächtigte des Landes Berlin stand nämlich mit seinem Unmut über die Handhabung des Berlin-Problems in den Verhandlungen mit Polen nicht allein. Kritiker fanden sich im Bundestag in allen Fraktionen, so daß der Leiter des Parlaments- und Kabinettsreferats, Richard Balken, bereits für die „zukünftige Ostpolitik wie auch für das zarte Pflänzchen des bisher Erreichten ernste Gefahren“ heraufziehen sah<sup>192</sup>.

In einem Gespräch mit Vertretern aller Fraktionen am 12. Juli 1963 suchten Schröder und Carstens die Bedenken der Parlamentarier zu zerstreuen. Rückhalt bot ihnen dabei die Tatsache, daß die Alliierten trotz der Abweichungen von der Anordnung BKC/L (52) 6 vom 21. Mai 1952 „keine Einwendungen gegen die praktische Anwendung“ des deutsch-polnischen Abkommens in Berlin hatten und eine Aufnahme in das „Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin“ befürworteten<sup>193</sup>. Letztlich konnten sich die Abgeordneten auch dem Argument des Außenministers nicht verschließen, daß es immerhin gelungen sei, „faktisch“ den Standpunkt der Bundesrepublik zur Berlin-Frage zur Geltung zu bringen. Da die Bewegungsfreiheit der osteuropäischen Staaten in deutschlandpolitischen Fragen „gleich null“ sei, so Schröder, sei dies durchaus bemerkenswert<sup>194</sup>.

Noch deutlicher hatte dies Staatssekretär Lahr bereits am 8. April 1963 in einem Schreiben an Schütz formuliert: „Die Polen haben hier der westlichen Auffassung

<sup>189</sup> Schütz an Schröder, 15. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>190</sup> PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>191</sup> AAPD 1963, I, Dok. 183, S. 598.

<sup>192</sup> Aufzeichnung Balken, 6. 6. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>193</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 225, S. 747.

<sup>194</sup> Ebenda, S. 748.

Konzessionen gemacht, für die sie von Moskau und Pankow nur Tadel erwarten können.“<sup>195</sup> Von daher mußte davon ausgegangen werden, daß Ungarn und die übrigen Staaten des Ostblocks auf eine standfestere Haltung zur Berlin-Frage festgelegt würden – insbesondere nachdem die DDR Mitte des Jahres 1963 dazu überging, die „Drei-Staaten-Theorie“ verstärkt zu propagieren und ihr durch die Einrichtung eines Grenzbezirks um Berlin Nachdruck zu verleihen<sup>196</sup>. Umgekehrt war auch die Bundesregierung nachdrücklich aufgefordert, in weiteren Vereinbarungen mit osteuropäischen Staaten „auf keinen Fall eine schlechtere Lösung hinsichtlich Berlins“ zu akzeptieren als mit Polen<sup>197</sup>, d.h. für die Einbeziehung von Berlin (West) sowohl in etwaige Handels- als auch Handelsvertretungsabkommen zu sorgen. Mit größeren Schwierigkeiten war daher zu rechnen.

Schon in technischer Hinsicht erwies sich eine Einbeziehung von Berlin (West) in ein Abkommen mit Ungarn als problematischer als mit Polen. Der Versuch, eine reguläre Berlin- oder auch nur eine Währungsgebietsklausel in das Handelsvertretungsabkommen aufzunehmen, wurde nach den Warschauer Erfahrungen von vornherein als aussichtslos angesehen<sup>198</sup>. Eine analoge Lösung zu den Vereinbarungen mit Polen bot sich nicht ohne weiteres an: Das Zahlungsabkommen vom 27. Oktober 1955 mit Ungarn, das eine Berlin-Klausel enthielt, war 1959 außer Kraft gesetzt worden<sup>199</sup>. Eine direkte Bezugnahme darauf schien nicht möglich. Den Ausweg aus dem Dilemma sollte nach den Vorstellungen des Auswärtigen Amtes die Wiederinkraftsetzung des Zahlungsprotokolls und seine Verklammerung mit dem Handelsvertretungsabkommen bieten. „Für den Fall, daß auch dies den Ungarn nicht annehmbar erscheint“, so die Marschroute von Ministerialdirektor Krapf, „könnten wir die rein polnische Lösung, d.h. die gleichzeitige Verhandlung über ein Handelsabkommen und über die Errichtung einer Handelsvertretung mit der Wiederinkraftsetzung des Zahlungsabkommens vorschlagen“<sup>200</sup>.

Die Vorgespräche im Mai für die zweite Verhandlungsrunde ließen deutlich erkennen, daß Polen in den Augen der übrigen Ostblock-Staaten in der Berlin-Frage tatsächlich weit „über das Ziel hinausgeschossen“<sup>201</sup> war. Ungarn zeigte sich auf das Problem gut vorbereitet und war – oder fühlte sich als „Abweichler“ hinsichtlich der Handelsvertretungen – gehalten, den Fehler des polnischen Verbündeten auszumerken. Der Leiter der ungarischen Delegation, Szöke, stellte von Beginn an „scharf heraus“, daß eine Einbeziehung Berlins allenfalls in das spätere Handelsabkommen, keinesfalls aber in eine Vereinbarung über die Handelsvertretungen erfolgen könne<sup>202</sup>.

<sup>195</sup> PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>196</sup> Für den Wortlaut der Erlasse vom 21. 6. 1963 vgl. DzD IV/9, S. 423–428.

<sup>197</sup> AAPD 1963, II, Dok. 225, S. 748.

<sup>198</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Wollenweber, 22. 4. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>199</sup> Vgl. dazu Steidle an Nyerges, 7. 12. 1959; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1959.

<sup>200</sup> Aufzeichnung Krapf, 3. 5. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Vgl. auch AAPD 1963, I, Dok. 154, S. 501 f.

<sup>201</sup> So Beck gegenüber Mirbach. Vgl. Mirbach an Auswärtiges Amt, 28. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>202</sup> AAPD 1963, I, Dok. 169, S. 545.

Er habe „rigorose Weisung“ zu erklären, daß in die Vereinbarung über die Errichtung von Handelsvertretungen keine irgendwie geartete Klausel aufgenommen werden könne, aus der hervorgehe, daß Berlin als ein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland angesehen werde und die Bundesregierung irgendeine Jurisdiktion über Berlin ausübe<sup>203</sup>. Am Ende der fünftägigen Beratungen räumte der Unterabteilungsleiter im ungarischen Außenministerium immerhin ein, „daß sich eine Verklammerung finden lasse, wenn etwas zu verklammern sei“ und das Handelsabkommen gleichzeitig mit dem Abkommen über die Handelsvertretung in Kraft träte<sup>204</sup>.

Aufgrund dieser Äußerung von Szöke erschien es unter verhandlungstaktischen Gesichtspunkten günstig, den Vorschlag von Krapf aufzugreifen und die Handelsvertragsverhandlungen mit denen über die Handelsvertretungen zu koppeln, „ohne jedoch den Eindruck eines Junktims zu erwecken“<sup>205</sup>. Mit einer entsprechenden Konzeption im Gepäck reiste Anfang September Sonderbotschafter Freiherr von Mirbach nach Budapest – nicht ohne vorher Handelsrat Buzás nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen zu haben, daß die Einbeziehung von Berlin für die Bundesrepublik „eine *conditio sine qua non* sei“<sup>206</sup>.

Die ungarischen Gesprächspartner schienen zunächst aufgeschlossener als im Mai. Zwar erklärte Delegationsleiter Beck, daß weder im Handels- noch im Handelsvertretungsabkommen „eine Formulierung annehmbar sei, welche diesen Geltungsbereich für das Land Berlin ganz klar umreißt“, und daher auch auf das Zahlungsprotokoll von 1955 nicht Bezug genommen werden könne. Mirbach gewann jedoch den Eindruck, daß die Ungarn einer Währungsgebietsklausel zustimmen würden<sup>207</sup>. Härter gab sich einige Tage später Unterabteilungsleiter Szöke. Während einer Besprechung im „Unterausschuß Handelsvertretungsabkommen“ am 10. September 1963 wies er darauf hin, „daß [das] Vertretungsabkommen keinerlei Klausel enthalten könne, die [das] Recht der Bundesrepublik in Berlin anerkenne“. Auch stritt er ab, daß die Verknüpfung des Handels- mit dem Handelsvertretungsabkommen erfolgt sei, um die „Einbeziehung Berlins in auffälliger Form durch Verklammerung mit langfristigem Handelsabkommen“ zu erleichtern<sup>208</sup>: „Beide Vereinbarungen sollten zwar nach ungarischer Ansicht verklammert werden, doch *nur*, damit beide zur gleichen Zeit in Kraft treten und *nicht*, damit beide Abkommen einen Hinweis über West-Berlin enthalten.“<sup>209</sup> Die Andeutung, daß eine solche Position für die Bundesrepublik Grund zum Abbruch der Verhandlungen gäbe, brachte Szöke jedoch zum Einlenken: Wenn die Lösung für die Einbeziehung Berlins im Handelsabkommen gefunden sei, könne über Verklammerungsmöglichkeiten gesprochen werden<sup>210</sup>.

<sup>203</sup> Aufzeichnung Krapf, 27. 5. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>204</sup> AAPD 1963, I, Dok. 169, S. 545 f.

<sup>205</sup> Aufzeichnung Krapf, 27. 5. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>206</sup> Vermerk Mirbach, 23. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>207</sup> Vgl. Mirbach an Auswärtiges Amt, 4. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>208</sup> Mirbach an Auswärtiges Amt, 10. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>209</sup> Aufzeichnung Tafel; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>210</sup> Vgl. Mirbach an Auswärtiges Amt, 10. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

Ein Gespräch der Delegationsleiter am Abend des 12. September 1963 diente der Klärung der Fronten. Botschafter Beck schob die „ungeheure Erschwerung“ der Verhandlungen der deutschen Seite zu, die im Mai „plötzlich erst“ die Berlin-Frage aufgeworfen und damit von Ungarn die Festlegung in einer Frage verlangt hätte, „die ein Weltproblem bedeute und die nur zwischen den beiden deutschen Staaten zu lösen sei“. Er bestritt allerdings, daß Ungarn in dieser Frage unter Druck stehe: Es bespreche sich „natürlich mit seinen Freunden“, habe aber „– darüber solle man sich bei uns nicht täuschen – jetzt die Freiheit, seinen eigenen einmal abgewogenen Standpunkt zu vertreten, auch gegen den Willen von Ost-Berlin“<sup>211</sup>.

Immerhin aber signalisierte Beck, daß sich Ungarn in der Berlin-Frage letztlich doch nicht sperren werde. Ins Auge zu fassen sei die „Erwähnung von Währungsformeln oder -gebieten“ im Handelsabkommen, und dann werde sich – „so schwer das Ungarn falle“ – auch hinsichtlich der Verklammerung mit der Vereinbarung über die Handelsvertretungen ein Weg zeigen<sup>212</sup>.

Trotz des grundsätzlichen Entgegenkommens der ungarischen Delegation wurde weitere zwei Monate um das Berlin-Problem gerungen. Schon allein die Einbeziehung von Berlin (West) in das Handelsabkommen – in früheren Wirtschaftsverhandlungen nie eine Schwierigkeit – löste eine längere Kontroverse aus. Über die Form waren sich die beiden Delegationen bereits Mitte September einig: Ein Briefwechsel über den Zahlungsverkehr mit einer Währungsgebietsklausel sollte mit dem Handelsabkommen verknüpft werden<sup>213</sup>. Der deutsche Vorschlag für eine Verklammerungsformel war für die Ungarn aber „kaum annehmbar“, weil in ihm klargestellt wurde, daß die beiden Teile der Vereinbarung „eine untrennbare Einheit bilden und daher in ihrem zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich nicht voneinander abweichen“<sup>214</sup>. Die ungarische Delegation wollte ihr „Entgegenkommen“ allenfalls auf eine allgemein gehaltene Formel beschränken. Der Hinweis des Legationsrats Walther Freiherr von Marschall, daß es nicht um Rechte der Bundesrepublik in Berlin, sondern lediglich um den räumlichen Geltungsbereich des Abkommens gehe und die Frage insoweit „entpolitisiert“ sei, vermochte Szöke nicht zu überzeugen. Ungarn wolle die Klausel nicht so auslegen, „daß das Handelsabkommen seinen geographischen Geltungsbereich auch auf West-Berlin erstreckt. Die Auslegung der Klausel ist beiden Parteien überlassen.“<sup>215</sup> Die „ungarische Variante“ würde – so auch Beck in einem Gespräch mit Mirbach am 16. September – „wenn auch in verschleierter Form ausdrücken müssen, daß die ungarische Regierung politische Rechte der Bundesregierung auf Berlin nicht anerkennen könne“. Einen derartigen „versteckten Dissens“ hielt indes Mirbach für inakzeptabel<sup>216</sup>.

<sup>211</sup> AAPD 1963, II, Dok. 332, S. 1107f.

<sup>212</sup> Ebenda, S. 1108.

<sup>213</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 339, S. 1128.

<sup>214</sup> Aufzeichnung Marschall, 16. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>215</sup> Aufzeichnung Tafel, 15. 9., über eine Besprechung vom 13. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>216</sup> Mirbach an Auswärtiges Amt, 17. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

Daß zusätzlich noch eine Lösung für das Handelsvertretungsabkommen gefunden werden mußte, vereinfachte die Verhandlungen nicht. Eine besondere Schwierigkeit ergab sich daraus, daß Budapest – anders als Polen, das ein möglichst unauffälliges Handelsvertretungsabkommen angestrebt hatte – besonderen Nachdruck auf diese Vereinbarung legte und deshalb nicht daran interessiert war, sie „zu eng mit dem Handelsabkommen zusammenzukoppeln“<sup>217</sup>. Zudem durfte auch sie aus ungarischer Sicht „keinen Hinweis enthalten [. . .], daß die BRD in West-Berlin zuständig ist“, da Ungarn für ein „international noch ungelöstes Problem“ keinen Präzedenzfall schaffen wollte<sup>218</sup>. Eine „Identitätsklausel“, wie sie die deutsche Seite wünschte, um die Übereinstimmung der Geltungsbereiche für Handels- und Handelsvertretungsabkommen sicherzustellen, lehnte Ungarn daher ab. Allenfalls konnte – wie im Falle Polens – durch eine „Durchführungsklausel“ ein indirekter Zusammenhang zwischen den beiden Vereinbarungen hergestellt werden<sup>219</sup>.

Unter diesen Umständen sah Mirbach Anfang Oktober „auf politischem Gebiet zwar die Brandung, aber noch kein Ufer“<sup>220</sup>, und in Bonn verlor man die Geduld. Die Verhandlungen mit Rumänien standen vor dem erfolgreichen Abschluß – mit einer aus deutscher Sicht erheblich besseren Lösung für Berlin, als sie mit Polen erreicht worden war. Zu einem weiteren Entgegenkommen „mit weiteren, uns selbst schon kaum mehr befriedigenden Gegenvorschlägen“ sah der Leiter der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt, Gerrit von Haeften, am 9. Oktober 1963 keinen Anlaß mehr<sup>221</sup>. Drei Tage später wurde Mirbach angewiesen, „in der Berlin-Frage vorerst eine unnachgiebige Haltung“ einzunehmen und den Ausgang der Gespräche mit Rumänien abzuwarten<sup>222</sup>.

Einen Monat später hatte „die Courage der rumänischen Genossen [. . .] auch den Bann in Budapest“ gebrochen<sup>223</sup>: Nach Rumänien stimmte auch Ungarn der Anwendung der Abkommen mit der Bundesrepublik auf Berlin (West) zu. Die Vereinbarung über den Waren- und Zahlungsverkehr und die Errichtung von Handelsvertretungen waren zu integrierten Bestandteilen eines Abkommens geworden, das durch einen Briefwechsel über den Zahlungsverkehr mit Währungsgebietsklausel ergänzt wurde. Mittels Artikel 4 des Abkommens vom 10. November 1963 war Berlin sehr viel deutlicher einbezogen als in die Vereinbarung mit Polen. In diesem Artikel war festgelegt: „Das Abkommen und der Briefwechsel über den Zahlungsverkehr bilden eine untrennbare Einheit und weichen daher in ihrem zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich nicht voneinander ab.“<sup>224</sup>

<sup>217</sup> Aufzeichnung Marschall, 13. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Vgl. auch AAPD 1963, II, Dok. 339, S. 1128.

<sup>218</sup> Aufzeichnung Marschall, 13. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>219</sup> Danach sollte die Aufgabe der Handelsvertretung die Überwachung und Durchführung des Handelsabkommens sein. Vgl. dazu Mirbach an Auswärtiges Amt, 28. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>220</sup> Mirbach an Sachs, 4. 10. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 190.

<sup>221</sup> Aufzeichnung Haeften, 9. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>222</sup> Carstens an Mirbach, 12. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>223</sup> „Möglichkeiten und Ansätze“; Der Spiegel, 20. 11. 1963, S. 29.

<sup>224</sup> PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

Die ungarische Regierung zeigte sich vor allem über die wirtschaftliche Seite des Abkommens<sup>225</sup> – eine 25 %ige Erhöhung des Warenumsatzes – befriedigt und sah auch ihre politischen Ziele wenigstens im Ansatz erreicht. Der Stellvertretende Außenminister Frigyes Pujá jedenfalls vertrat in einem Artikel des Parteiorgans „Népszabadság“ vom 28. November 1963 die Auffassung, daß durch die Vereinbarungen eine Bresche in die Hallstein-Doktrin geschlagen sei: „Unabhängig davon, wie im Westen die kürzlich unterzeichneten Abkommen ausgelegt werden, stellen diese die ersten, wenn auch noch bescheidenen Schritte zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den sozialistischen Ländern und der BRD dar.“<sup>226</sup> Die Bundesregierung konnte unterdessen zufrieden mit dem Durchbruch hinsichtlich Berlins sein, mit dem nach den positiv verlaufenen Verhandlungen in Bukarest der Erfolg der „Politik der Bewegung“ sichergestellt war.

### *Rumänien: Handel und humanitäre Fragen*

Die Verhandlungen mit Rumänien über ein Handelsvertretungsabkommen hatten sich von Beginn an einfacher gestaltet als diejenigen mit Ungarn. Den ersten Versuch, die Bundesrepublik für eine solche Vereinbarung zu interessieren, unternahm Bukarest im Februar 1963, als sich der Erfolg in Warschau abzeichnete. Über die Dienststelle in Berlin wurde dem Auswärtigen Amt der rumänische Wunsch vorgetragen, eine Handelsmission in Berlin einzurichten<sup>227</sup> – ein Wunsch, den Bonn keinesfalls zu erfüllen bereit war. Für Carstens war er „eindeutig von dem Motiv bestimmt, die besondere Stellung der westlichen Sektoren der Stadt Berlin als eines angeblich eigenen Rechts-subjektes *neben* der Bundesrepublik Deutschland zu unterstreichen“<sup>228</sup>.

Erfolgversprechender war es für Rumänien, den polnischen Weg einzuschlagen. Anders als Budapest reagierte Bukarest freundlich auf die deutsch-polnische Vereinbarung vom 7. März 1963 und ließ durchblicken, daß ein entsprechendes Abkommen mit Rumänien „wesentlich leichter zu schließen“ sein würde, da es zwischen den beiden Staaten ja keine Grenzprobleme gebe<sup>229</sup>. Im Mai 1963 wurden auf Anregung des Krupp-Bevollmächtigten Beitz der Leiter der rumänischen Handelsmission in Frankfurt/Main, Mircea Nastase, und sein Mitarbeiter Nicolae Nicolae im Auswärtigen Amt vorstellig, um erste Vorgespräche zu führen. Wie die Ungarn signalisierten auch sie Interesse, „amtliche Beziehungen, und zwar nach Möglichkeit diplomatische Beziehungen“, mit der Bundesrepublik herzustellen. Das polnische Vorbild sei insoweit nicht entscheidend, da sie „als Rumänen behandelt“ zu werden wünschten<sup>230</sup>. Am

<sup>225</sup> Zu den Wirtschaftsverhandlungen im einzelnen vgl. PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 190.

<sup>226</sup> Vgl. „Ostinformationen des Bundespresseamtes“, 29. 11. 1963; PA/AA, Ref. II A 5, Bd. 600. Vgl. dazu auch Detre, Ungarn, S. 917.

<sup>227</sup> Vgl. dazu Kempff an Auswärtiges Amt, 22. 2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>228</sup> AAPD 1963, I, Dok. 112, S. 364.

<sup>229</sup> Blankenhorn (Paris) an Auswärtiges Amt, 20. 3. 1963; PA/AA, Ref. II A 5, Bd. 599.

<sup>230</sup> Aufzeichnung Luedde-Neurath, 9. 5., über die Besprechung vom 7. 5. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

17. Mai entwickelten Nastase und Nicolae in einem Gespräch mit Ministerialdirektor Krapf konkretere Vorstellungen. Bukarest, so hielt der Leiter des für die Ostblock-Staaten zuständigen Referats, Kurt Luedde-Neurath, dazu fest, sei zum einen an einem „möglichst langfristigen Handelsabkommen“ interessiert. Zum anderen wünsche es „die höchste Stufe der Beziehungen, die uns möglich sei. Mit dem Austausch von Handelsmissionen mit besonderen – möglichst kompletten diplomatischen – Vorrechten sei man einverstanden.“ So sollten die Handelsvertretungen „einige konsularische Rechte und jedenfalls Paß- und Sichtvermerksangelegenheiten wahrnehmen“<sup>231</sup>. Erwünscht waren auch „möglichst komplette Immunität“ für die Leiter der Handelsvertretungen sowie die Einrichtung eines Kurierdienstes<sup>232</sup>.

Diese Vorstellungen hielten sich im Rahmen dessen, was aus der Sicht der Bundesrepublik möglich und – mit Ausnahme der „möglichst kompletten Immunität“ – zu diesem Zeitpunkt auch noch für die Vereinbarung mit Ungarn erreichbar war. Bukarest geriet jedoch bald in eine vorteilhaftere Position als der Nachbarstaat, weil es von vornherein auf den Versuch verzichtete, den deutschen Verhandlungspartner auf für diesen unannehmbare politische Ziele festzulegen, wie dies Ungarn mit der „Fortentwicklungsklausel“ unternahm. Dabei erblickte auch Rumänien in der Errichtung von Handelsvertretungen den „erste[n] Schritt für [eine] Normalisierung der Beziehungen mit [der] Bundesrepublik“<sup>233</sup>. Der rumänischen Regierung ging es aber offenkundig weniger um den Erfolg auf dem Vertragspapier als darum, diplomatischen Beziehungen faktisch näherzukommen, und dies möglichst bald<sup>234</sup>.

Um dieses Ziel zu erreichen, war sie auch in der Berlin-Frage zu Zugeständnissen bereit. Zwar sah sich auch Rumänien hinsichtlich Berlins in einer „Zwangslage“: „Die Aufnahme West-Berlins sei für sie etwa so schwierig wie für uns die Vereinbarung diplomatischer Missionen“, erläuterten Nastase und Nicolae dem Leiter der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt am 17. Mai. Da sie sich aber offenbar im klaren darüber waren, daß ihre Bitte, „Berlin diesmal zu ignorieren, weil gerade Rumänien mehrere Abkommen mit der Bundesrepublik habe, in denen Berlin erwähnt sei“, abschlägig beschieden würde, hatten sie einen Lösungsvorschlag sogleich parat: Eventuell könne dann auf ein „möglichst unauffälliges Abkommen“ mit Berlin-Klausel, wie etwa das Zahlungsabkommen von 1959, Bezug genommen werden<sup>235</sup>.

Nachdem Rumänien Verhandlungen über die Handelsvertretungen und einen bis Ende 1965 terminierten Handelsvertrag für September zugesagt worden waren, wurde im Auswärtigen Amt eine Arbeitsgrundlage für Gespräche über die Handelsvertretungen erstellt. Ziel war es, sich an „das polnische und ungarische Muster an[zu]lehnen,

<sup>231</sup> Aufzeichnung Luedde-Neurath, 18. 5. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>232</sup> Vgl. die Aufzeichnung Krapf, 6. 6. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Vgl. auch AAPD 1963, I, Dok. 181, S. 592.

<sup>233</sup> AAPD 1963, III, Dok. 388, S. 1318.

<sup>234</sup> Die Rumänen betonten mehrfach, daß sie die Vereinbarung über die Handelsvertretungen „gerne bald treffen“ wollten. Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 181, S. 591; ebenso die Aufzeichnung Krapf, 6. 6. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>235</sup> Aufzeichnung Krapf, 18. 5. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

[. . .] den Ausdruck ‚konsularische Befugnisse‘ [zu]vermeiden, jedoch Paß- und Sichtvermerksbefugnisse vor[z]usehen und die Einbeziehung Berlins in geeigneter Form sicher[z]ustellen“<sup>236</sup>. Die Arbeitsgrundlage wurde der rumänischen Seite Mitte Juni übergeben.

Angesichts der rumänischen Bereitschaft zur Einigung in der Berlin-Frage erschien die folgende Auseinandersetzung darüber eher als Scheingefecht. In Vorgesprächen am 6. Juni probten die Rumänen den Rückzug. Das Berlin-Problem bleibe der „schwierigste Punkt“, erläuterten Nicolae und Nicolae Vaduvescu im Gespräch mit Reinke Meyer. Wie die Ungarn schlugen nun auch sie vor, die Frage im Handelsvertretungsabkommen „auf sich beruhen zu lassen, bis sie in einer gewissen Form in das Handelsabkommen aufgenommen wird“. Da der Ministerialdirigent die Einbeziehung von Berlin auch in die Vereinbarung über die Handelsvertretungen für „unverzichtbar“ erklärte, beschränkten sich die Rumänen auf den Hinweis: „Je niedriger das Niveau des Bezugsabkommens sei, desto leichter würde für sie die Annahme sein.“<sup>237</sup> Aus rumänischer Sicht sollte offenbar auf jeden Fall vermieden werden, daß jenes Abkommen ins Spiel gebracht wurde, das Rumänien von den übrigen Ostblock-Staaten unterschied: Während diese lediglich Zahlungsprotokolle mit der Bundesrepublik mit Berlin-Klausel abgeschlossen hatten, gab es mit Rumänien auch ein – höher einzustufendes – Warenabkommen vom 23. Dezember 1959 mit ausdrücklicher Erwähnung von Berlin.

Genau auf dieses Abkommen aber wurde in dem Entwurf des Auswärtigen Amts vom 18. Juni 1963 für eine Handelsvertretungsvereinbarung Bezug genommen<sup>238</sup>, und so war es wenig verwunderlich, daß sich die Vertreter Rumäniens am 26. Juli zwar „grundsätzlich einverstanden“ mit dem deutschen Arbeitspapier erklärten, die Bezugnahme auf das Warenprotokoll von 1959 aber „kategorisch“ ablehnten. Ebenso wiesen sie den Alternativvorschlag zurück, den in dem Entwurf verwendeten Begriff „Hoheitsgebiet“ in einem gesonderten Briefwechsel im Sinne einer Einbeziehung von Berlin zu definieren. In Aussicht stellten sie unterdessen eine Festlegung als „Währungsgebiet DM-West“<sup>239</sup>.

Zu Entgegenkommen neigte andererseits das Auswärtige Amt in der Frage der Immunitäten. Über die vorgesehene Amtsimmunität für die Bediensteten der Handelsvertretung hinaus war man bereit, die von rumänischer Seite gewünschte volle diplomatische Immunität zuzugestehen und auf diesem Wege die „offenkundigen Bestrebungen nach größerer Selbständigkeit gegenüber der Sowjetunion“ zu honorieren. Allerdings, so wurde den Rumänen mitgeteilt, „müsse aus den bekannten Gründen das Wort ‚diplomatisch‘ vermieden werden“<sup>240</sup>. Noch war jedoch nicht endgültig klar, wel-

<sup>236</sup> AAPD 1963, I, Dok. 181, S. 592f.

<sup>237</sup> Aufzeichnung Krapf, 6. 6. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>238</sup> Ziffer 16 des Entwurfs lautete: „Diese Vereinbarung hat denselben räumlichen Geltungsbereich wie das am 23. 12. 1959 in Bonn unterzeichnete Protokoll über den Warenverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Rumänien, unabhängig von dessen Fortgeltung.“ PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>239</sup> Aufzeichnung Krapf, 30. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>240</sup> Ebenda.

che Möglichkeiten das nach der Vereinbarung mit Polen in Arbeit genommene Sondergesetz zur Gewährung der Vorrechte und Befreiungen der Handelsvertretungen eröffnen würde<sup>241</sup>. Zudem hatte das Bundesministerium des Innern „aus Sicherheitsgründen dringende Bedenken“ gegen die Gewährung voller Immunität erhoben, die das Auswärtige Amt unterdessen auszuräumen bemüht war<sup>242</sup>.

Weitere Vorgespräche im August<sup>243</sup> erbrachten eine so weitgehende Einigung, daß die rumänische Regierung im September bereits den Zeitpunkt kommen sah, die Verhandlungen zum Abschluß zu bringen. Am 11. September überbrachten Nicolae und Vaduvescu eine Einladung nach Bukarest mit dem Hinweis, daß die Lösung der offenen Fragen „nicht mehr als eine Grundsatzfrage, sondern als eine Frage der Formulierung“ betrachtet werde. „Dies gelte auch für die Einbeziehung Berlins.“<sup>244</sup>

Da eine klare rumänische Zusage zu dieser Frage aber noch nicht vorlag, sprach manches gegen eine Annahme des Vorschlags. Noch bestand die Gefahr, wegen Berlin in Bukarest doch noch unter Druck zu geraten. So vermutete etwa Ministerialdirigent Reinkemeyer hinter dem rumänischen Vorschlag die Möglichkeit, „daß auf sowjetische Veranlassung mehrere Ostblock-Staaten gleichzeitig versuchen, uns durch eine Ablehnung der Einbeziehung Berlins vor der Weltöffentlichkeit und den USA in die Enge zu treiben“<sup>245</sup>. Abwegig war diese Vorstellung nicht, befanden sich doch zu diesem Zeitpunkt die Verhandlungen mit Ungarn wegen Berlin auf dem kritischen Punkt. Angesichts des bisherigen Gesprächsverlaufs mit Rumänien überwog am Ende das Vertrauen in den Verhandlungspartner: Am 28. September 1963 reisten die Legationsräte Gisela Rheker und Walther Freiherr von Marschall zu den abschließenden Verhandlungen nach Bukarest.

Die Besprechungen vom 30. September bis 4. Oktober 1963 verliefen hinsichtlich der Einbeziehung von Berlin (West) positiv. Am Ende einigte man sich, diese in Form eines der Vereinbarung beigefügten Briefwechsels zu regeln, in dem festgelegt war, daß die Handelsvertretungen ihre „Aufgabe in den Währungsgebieten der DM-West und des Leu ausüben“ würden<sup>246</sup>. Unter dem Eindruck, daß Rumänien hier die im Ostblock ausgegebene Berlin-„Direktive“ sehr viel großzügiger auslegte als Ungarn, und weil man meinte, daß Verzögerungen beim Abschluß nur nachteilig sein könnten<sup>247</sup>, beeilte sich die deutsche Delegation, in einer der rumänischen Seite wichtigen „Grundsatzfrage“ Entgegenkommen zu zeigen: Die Leiter der Handelsvertretungen und drei Stellvertreter erhielten – nachdem das Einverständnis des Bundesministers des Innern erwirkt worden war – Immunität und Unverletzlichkeit der Woh-

<sup>241</sup> Vgl. dazu oben Anm. 137.

<sup>242</sup> Aufzeichnung Krapf, 30.7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Staatssekretär Carstens war allerdings der Ansicht: „Wir sollten die *Rumänen* umstimmen.“

<sup>243</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnungen Born bzw. Rheker, 3. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>244</sup> Aufzeichnung Reinkemeyer, 11. 9. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>245</sup> Ebenda.

<sup>246</sup> Anlage I zum „Protokoll über den Austausch von Handelsvertretungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Rumänischen Volksrepublik“; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>247</sup> Vgl. dazu AAPD 1963, III, Dok. 380, S. 1296f.

nungen zugesichert, ohne daß der Begriff „diplomatische Immunität“ im Vertragstext fiel<sup>248</sup>.

Schwierig gestalteten sich jedoch zwei andere Punkte: die Regelung der Paß- und Sichtvermerksbefugnisse und des freien Zugangs zu den Handelsvertretungen. Eine schriftliche Verankerung des freien Zugangs war aus deutscher Sicht nicht zuletzt auch mit Blick auf die deutsche Minderheit in Rumänien von Bedeutung, wurde aber – nachdem dieses Thema in den Vorverhandlungen keine Rolle gespielt hatte – von der rumänischen Regierung ähnlich wie schon von Polen als „Mißtrauensvotum“ gegen Staat und Regierung abgelehnt<sup>249</sup>. Anders als gegenüber Warschau gab das Auswärtige Amt gegenüber Bukarest nach: Der entsprechende Passus des Entwurfs entfiel in der Endfassung der Vereinbarung.

Ausgeklammert werden mußte – „unter beiderseitigem Bedauern“<sup>250</sup> – die Aufnahme von Paß- und Sichtvermerksbefugnissen, die ursprünglich in einem gesonderten Briefwechsel vereinbart werden sollte<sup>251</sup>. Dies war eine Folge dessen, daß der Tätigkeitsbereich der Handelsvertretungen auf die Währungsgebiete festgelegt wurde: Die rumänische Delegation sah sich außerstande, ihrer Handelsvertretung einen über wirtschaftliche Fragen hinausgehenden Aufgabenbereich zuzuweisen, der dann auch in Berlin zu erfüllen war. Schon die Formulierung: „Die Aufgabe der Handelsvertretungen ist *vorwiegend* die Pflege und Förderung der Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern“<sup>252</sup> ging den Rumänen zu weit. Unmöglich erschien die Zuweisung von Paß- und Sichtvermerksbefugnissen mit Zuständigkeit auch für Berlin<sup>253</sup>. Andererseits wollte die deutsche Seite derartige Befugnisse nicht ohne Einbeziehung von Berlin (West) zustehen<sup>254</sup>. Unter diesen Umständen konnte keine schriftliche Fixierung erzielt werden; jedoch wurde abgesprochen, „daß die Handelsvertretungen ohne besondere Vereinbarung stillschweigend auch Paß- und Sichtvermerksbefugnisse ausüben werden“<sup>255</sup>.

Am Ende war das Auswärtige Amt vor allem wegen der Einbeziehung Berlins mit dem Ergebnis der Rumänien-Verhandlungen hochzufrieden, die am 17. Oktober 1963 mit der Unterzeichnung der Vereinbarungen durch Ministerialdirektor Krapf und den rumänischen Stellvertretenden Außenminister Gheorghe Pele in Bukarest ihren Abschluß fanden. Zum ersten Mal war es gelungen, „in einem politischen Abkommen mit einem Ostblockstaat eine Berlin-Klausel durchzusetzen, die den Bestimmungen der

<sup>248</sup> Vgl. Ziffer 7 und 11 des Protokolls vom 17. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963; auch AAPD 1963, III, Dok. 388, S. 1317. – Zu den internen Überlegungen im Vorfeld vgl. die Aufzeichnungen Marschall, 9. 10., und Born, 10. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>249</sup> AAPD 1963, III, Dok. 380, S. 1295.

<sup>250</sup> Ebenda, S. 1296.

<sup>251</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnungen Luedde-Neurath, 1. und 3. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>252</sup> Ziffer 6 des Entwurfs vom 18. 6. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. (Hervorhebung der Verfasserin)

<sup>253</sup> Vgl. dazu AAPD 1963, III, Dok. 380, S. 1296.

<sup>254</sup> Die Rumänen zeigten sich hierüber „recht unglücklich“. Aufzeichnung Luedde-Neurath, 3. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>255</sup> Aufzeichnung Referat II 5, 10. 12. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

BKC/L (52) 6 vom 21. Mai 1952 entspricht<sup>256</sup>. Dies mußte nun auch im Handelsabkommen durchgesetzt werden, damit nicht „die Berlin-Klausel des jetzigen Abkommens lettre morte“ würde<sup>257</sup>.

Nach der erfolgreichen Einbeziehung von Berlin (West) in die Vereinbarung vom 17. Oktober 1963 war eigentlich nicht damit zu rechnen, daß diese Frage in den Wirtschaftsverhandlungen größere Schwierigkeiten bereiten könnte. Tatsächlich schien sich der am 14. November 1963 zu Gesprächen in München und Bonn angereiste Stellvertretende Außenhandelsminister Mihail Petri in diesem Punkt nur der Form halber zu sträuben. Am 21. November erklärte er seinem Gesprächspartner Oskar Schlitter, die Frage der Berlin-Klausel „sei ja im Abkommen über die Handelsvertretungen befriedigend geregelt“ und einer Aufnahme „in das neue Warenprotokoll selber könne er nicht zustimmen“. Grundsätzlich verschloß er sich jedoch nicht dem Vorschlag des Beauftragten für Handelsvertragsverhandlungen, „etwa durch einen geeigneten Briefwechsel eine Lösung zu finden“<sup>258</sup>.

Hintergrund dieser Versteifung waren offenbar zum einen Schwierigkeiten mit Moskau wegen der Berlin-Frage<sup>259</sup>, zum anderen taktische Erwägungen mit Blick auf ein Thema, das die Bundesregierung im Zuge der Gespräche über das Handelsabkommen behandelt wissen wollte: die Familienzusammenführungen<sup>260</sup>. Nachdem sich diese trotz eines Abkommens vom 18. August 1956 zwischen dem Rumänischen Roten Kreuz und dem Deutschen Roten Kreuz unbefriedigend entwickelt hatten<sup>261</sup> und in den fünfziger Jahren sowohl Bonn als auch Bukarest mit dem Versuch gescheitert waren, dieses Thema „gewinnbringend“ für eigene Ziele zu nutzen<sup>262</sup>, erschien nunmehr, nach der deutlichen Annäherung, der Zeitpunkt für eine Regelung günstig. Auch innenpolitisch wurde die Bundesregierung unter Druck gesetzt, die Wirtschaftsverhandlungen nicht abzuschließen, „bevor nicht die Verhandlungen über

<sup>256</sup> Aufzeichnung Krapf, 30. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>257</sup> Handschriftliche Randbemerkung des Staatssekretärs Lahr zur Aufzeichnung Krapf, 30. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>258</sup> Aufzeichnung Schlitter, 21. 11. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181. Für den Wortlaut des Abkommens vgl. PA/AA, VS-Bd. 8372 (III A 6).

<sup>259</sup> Es sei „nicht ganz leicht gewesen [. . .]“, bei den Konsultationen in Moskau die Berlinklausel [. . .] zu vertreten“, berichtete Petri am 6. 12. 1963. Aufzeichnung Schlitter, 6. 12. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>260</sup> Zur Entstehung des Problems und den Hintergründen vgl. Oschlies, Rumäniendeutsches Schicksal; Gabanyi, Die Deutschen in Rumänien.

<sup>261</sup> Am 28. 11. 1963 gab Bundesminister Krüger in einem Schreiben an Schröder an, daß zwischen 1950 und 1963 11 723 Ausreisen bewilligt worden seien, beim DRK aber noch 46 200 Anträge registriert seien. Vgl. PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181.

<sup>262</sup> So versuchte Rumänien im Januar 1957, die Frage der Familienzusammenführung mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu verknüpfen, während umgekehrt die Bundesrepublik einen Zusammenhang mit wirtschaftlichen Fragen herstellte und ankündigte, daß „im Falle einer weiteren ablehnenden Haltung der rumänischen Regierung in der Frage der Familienzusammenführung die Kündigung der bisherigen Grundlage für den beiderseitigen Warenverkehr [. . .] nicht werde vermieden werden können“. Maltzan (Paris) an Auswärtiges Amt, 21. 1. 1957, über eine Unterredung mit dem rumänischen Gesandten Balanescu, und Aufzeichnung Zahn-Stranik, 24. 1. 1957; PA/AA, Ref. 413/III A 6, Bd. 147. – Im Herbst 1958 kam es tatsächlich zu Wirtschaftssanktionen gegen Rumänien. Vgl. dazu Dean, West German Trade, S. 172.

die erweiterte Familienzusammenführung ein positives Ergebnis zeitigten<sup>263</sup>. Während die zuständigen Ressorts bereits über Entschädigungszahlungen an Rumänien berieten – bei einer geschätzten Zahl von 100 000 rückkehrwilligen Rumäniendeutschen war eine Summe von 100 Mio. DM im Gespräch<sup>264</sup> –, behielt man den Vorschlag „über die Rückführung von Deutschen gegen Zahlung eines sogenannten Kopfgeldes“<sup>265</sup> zunächst in der Hinterhand. Das Thema wurde sowohl von Botschafter Schlitter<sup>266</sup> als auch Staatssekretär Carstens<sup>267</sup> an den rumänischen Delegationsleiter herangetragen, ohne damit bestimmte Forderungen – wie etwa eine Regelung vor Abschluß des Handelsabkommens<sup>268</sup> – oder Angebote<sup>269</sup> zu verbinden. Petri erklärte sich als nicht befugt, Absprachen zu treffen, bot sich jedoch als „Briefträger“ an, der das deutsche Anliegen in Bukarest vorbringen werde<sup>270</sup>.

Dem Drängen Schlitters, schon vor Abschluß der Handelsvertragsverhandlungen ein Aide-mémoire zu den Familienzusammenführungen nach Bukarest zu übermitteln, suchte sich der Stellvertretende Außenhandelsminister jedoch zu entziehen – u. a. mit dem Hinweis, er müsse vermeiden, „in dieser Zeit nach Bukarest zu gehen“, da sonst die Berlin-Frage „vermutlich wieder aufgerollt“ würde. Zudem verwahrte er sich gegen die Herstellung eines Junktims mit dem Handelsabkommen, „zu dem er ein absolutes Nein sagen müsse“. Bestehe die Bundesregierung darauf, sei er gezwungen, „nächste Woche ‚seine Koffer [zu] packen‘“<sup>271</sup>. Am Ende erschien es aus der Sicht des Auswärtigen Amtes zufriedenstellend, daß Petri nicht nur das Aide-mémoire entgegennahm, sondern auch einen Anknüpfungspunkt für Gespräche über die Familienzusammenführung vorschlug: Die von Ministerialdirektor Krapf während seines Besuchs in Bukarest ausgesprochene Einladung an den Stellvertretenden Außenminister Pele sollte konkretisiert werden. Eine solche Visite werde Gelegenheit zur Erörterung der Familienzusammenführung geben<sup>272</sup>.

Die Wirtschaftsverhandlungen selbst waren weitgehend unproblematisch, da die rumänischen Exporte in die Bundesrepublik – anders als die polnischen und ungarischen

<sup>263</sup> Aufzeichnung des Referats „Sozialrecht und Sozialpolitik“ über die Ressortbesprechung vom 25. 11. 1963 und Aufzeichnung Haeften, 3. 12. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181.

<sup>264</sup> Diese Zahlen nannte Staatssekretär Carstens gegenüber Bundesminister Dahlgren und hielt dazu fest: „Selbstverständlich dürften rumänischerseits nicht nur oder etwa überwiegend alte Leute abgeschoben werden.“ Vermerk, 25. 11. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>265</sup> Aufzeichnung des Referats „Sozialrecht und Sozialpolitik“ über die Ressortbesprechung vom 25. 11. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181.

<sup>266</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Schlitter, 21. 11. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181.

<sup>267</sup> Zum Gespräch vom 28. 11. 1963 vgl. AAPD 1963, III, Dok. 439, S. 1518f.

<sup>268</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Klarenaar, 11. 11. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181; ferner die Aufzeichnung des Referats „Sozialrecht und Sozialpolitik“ über die Ressortbesprechung vom 25. 11. 1963 und die Aufzeichnung Haeften, 3. 12. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181.

<sup>269</sup> Staatssekretär Carstens deutete am 28. 11. 1963 Petri gegenüber an, die Frage habe „einen wirtschaftlichen Aspekt“. AAPD 1963, III, Dok. 439, S. 1518.

<sup>270</sup> Vgl. die Aufzeichnung Schlitter, 21. 11. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181.

<sup>271</sup> Aufzeichnung Schlitter, 6. 12. 1963, PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>272</sup> Ebenda. Auf die Frage von Staatssekretär Lahr, ob er „dies für ausreichend“ halte, vermerkte Staatssekretär Carstens am 9. 12. 1963 handschriftlich: „In etwa: Ja. Man müßte nochmal darüber sprechen, sobald Herr Petri zurück ist.“

– überwiegend auf den gewerblichen Sektor entfielen<sup>273</sup> und insoweit mit den Agrarmarktordnungen der EWG kein Konflikt entstand. Wohlwollend stand die Bundesregierung auch dem rumänischen Ersuchen auf verbesserte Kreditbedingungen gegenüber<sup>274</sup>: Nachdem auch auf seiten der deutschen Industrie ein erhebliches Interesse daran bestand, nach Polen auch weiteren Ostblock-Staaten Kreditplafonds einzuräumen, hatte Bundeskanzler Adenauer am 18. Juli 1963 – trotz erheblicher politischer Bedenken – „in Ausnahmefällen“ die Gewährung von Krediten mit einer Laufzeit von bis zu fünf Jahren genehmigt<sup>275</sup>. Nach Polen und Ungarn wurde nun auch Rumänien ein gewisser Kreditrahmen mit dieser zeitlichen Begrenzung eingeräumt<sup>276</sup>. Dem Abschluß eines langfristigen Handelsabkommens stand damit nur noch ein wesentliches Hindernis im Weg: die von der EWG vorgeschriebene Befristung von Handelsverträgen mit Ostblock-Staaten auf den 31. Dezember 1965<sup>277</sup>. Mit Polen und Ungarn hatten Abkommen mit dreijähriger Laufzeit rückwirkend ab dem 1. Januar 1963 geschlossen werden können, so daß die Bundesregierung nicht mit den EWG-Bestimmungen in Konflikt geraten war. Da die Vereinbarung mit Rumänien aber erst zum 1. Januar 1964 in Kraft treten sollte, wünschte Petri eine Laufzeit bis mindestens zum 31. Dezember 1966<sup>278</sup>. Die Bundesregierung sah sich daher genötigt, bei der EWG-Kommission eine Ausnahmeregelung zu erwirken. Der Antrag wurde mit den gerade im Fall Rumäniens auf der Hand liegenden politischen Vorteilen eines solchen Abkommens begründet: Die getroffene Regelung stelle „einen Musterfall für die noch in Aussicht stehenden Abkommen mit anderen Ostblockstaaten dar“, und das Scheitern einer Handelsvereinbarung werde die auch von den Verbündeten der Bundesrepublik gewünschten Bemühungen um bessere Beziehungen zu den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas in Frage stellen<sup>279</sup>.

Mit der Zustimmung des EWG-Ministerrats vom 18. Dezember 1963 war der Weg zur Unterzeichnung des Warenabkommens mit Rumänien frei, die am 24. Dezember erfolgte. Damit hatte die Bundesrepublik einen Präzedenzfall geschaffen, war doch zu erwarten, daß sich das Problem der Befristung der Handelsabkommen im Falle Bulgariens und der Tschechoslowakei erneut stellen würde.

<sup>273</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Klarenaar, 11. 11. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181.

<sup>274</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Steidle, 9. 12. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 179.

<sup>275</sup> AAPD 1963, II, Dok. 232, besonders S. 769f. – Zu den Interessen der Industrie vgl. auch Paul-Calm, Ostpolitik und Wirtschaftsinteressen, S. 105–113; Hans-Jobst Krautheim, Ostpolitik und Osthandel. Das Problem von auswärtiger Politik und Außenhandel in den Publikationen der Wirtschaftspresse und des BDI (1963–1972), in: Jahn/Rittberger (Hrsg.), Ostpolitik der BRD, S. 101–106.

<sup>276</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Steidle, 9. 12. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 179.

<sup>277</sup> Nach einer internen Entscheidung des EWG-Ministerrats vom 9. 10. 1961 durften Handelsvereinbarungen der EWG-Mitglieder mit Ostblock-Staaten, „soweit sie weder eine EWG-Klausel noch eine jährliche Kündigung vorsehen, den 31. 12. 1965 nicht überschreiten“. PA/AA, Ref. 401, Bd. 385.

<sup>278</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Sachs, 9. 12. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 181.

<sup>279</sup> AAPD 1963, III, Dok. 470, S. 1631.

*Nachzügler: Bulgarien und die Tschechoslowakei*

Im Sog der drei „sozialistischen Bruderstaaten“ suchten schließlich auch Bulgarien und die Tschechoslowakei den Kontakt mit der Bundesrepublik. Nachdem der Leiter des bulgarischen Außenhandelsbüros in Frankfurt/Main, Penko Penkov, bereits am 10. Juni 1963 bei Gesprächen im Bundesministerium für Wirtschaft sondiert hatte, inwieweit die Bundesrepublik Interesse an der Eröffnung einer Handelsvertretung auch in Sofia hatte<sup>280</sup>, nutzte die bulgarische Regierung einen Besuch des Generalbevollmächtigten der Firma Krupp im September 1963, um diesen als Vermittler einzusetzen. Am 23. September 1963 berichtete Beitz Staatssekretär Lahr, daß der bulgarische Ministerpräsident Todor Šivkov Interesse an einem „längerfristigen Handelsvertrag“ bekundet habe, mit der Bundesrepublik Handelsvertretungen austauschen wolle und auf langfristige Kredite hoffe<sup>281</sup>.

Eine Woche später wurde Penkov im Auswärtigen Amt vorstellig und bekräftigte den bulgarischen Wunsch nach „Aufnahme amtlicher Beziehungen“. Dabei sollten „die künftigen Handelsvertretungen nach bulgarischer Auffassung auch einige weitere Funktionen, z. B. auf konsularischem oder kulturellem Gebiet, ausüben“. Anders als Polen und die Tschechoslowakei, deren Militärmissionen in Berlin derartige Aufgaben wahrnehmen könnten, verfüge Bulgarien sonst über keinerlei Möglichkeiten in dieser Hinsicht. Erweiterte Zuständigkeiten könnten aber, so Penkov, auch „nur in der Praxis“ zugelassen werden, ohne „nach außen in Erscheinung zu treten“. Besprechungen sollten bald, aber gleichzeitig mit denjenigen über ein langfristiges Handelsabkommen beginnen<sup>282</sup>.

„Augenscheinlich vorbereitet“ zeigte sich Penkov auf den Hinweis des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Luedde-Neurath, daß „die Einbeziehung Berlins selbstverständlich sei“. Nachdem man noch 1962 keinerlei Anzeichen dafür hatte erkennen können, daß die bulgarische Regierung ihre Haltung nach dem Scheitern der Wirtschaftsverhandlungen 1961 an der Berlin-Frage geändert hätte<sup>283</sup>, schien sie nunmehr zumindest verhandlungsbereit. Wie bereits in Budapest vertrat man auch in Sofia die Auffassung, daß Berlin beim Austausch von Handelsvertretungen „vielleicht überhaupt nicht“ erwähnt werden müsse. Penkov äußerte zwar Verständnis für die Position der Bundesrepublik, daß nur die „Form der Einbeziehung“ verhandelbar sei, hob aber hervor, „daß für Bulgarien eine ausdrückliche Erwähnung Berlins nicht möglich sei“<sup>284</sup>.

Das Auswärtige Amt geriet nun unter Termindruck. Eine sofortige Aufnahme von Verhandlungen war angesichts der noch laufenden Gespräche mit Ungarn und Rumänien nicht möglich, und für Januar 1964 waren bereits Handelsvertragsverhandlungen mit der UdSSR anberaunt. Danach, so stand zu befürchten, konnten die Schwierigkei-

<sup>280</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Rossa, 11. 6. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 165.

<sup>281</sup> AAPD 1963, II, Dok. 360, S. 1213.

<sup>282</sup> Vgl. AAPD 1963, III, Dok. 370, S. 1267f.

<sup>283</sup> Vgl. dazu Steidle an Klarenaar, 11. 10. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 165.

<sup>284</sup> AAPD 1963, III, Dok. 370, S. 1268.

ten einer Einbeziehung von Berlin (West) nur größer werden: Moskau hatte eine ausdrückliche Erwähnung Berlins in Abkommen mit der Bundesrepublik bisher peinlichst vermieden<sup>285</sup>, und es war kaum zu erwarten, daß nach einem deutsch-sowjetischen Abschluß Sofia und Prag einen anderen als den dann vorgegebenen Kurs einschlagen würden.

Unterdessen waren auch deutliche Signale aus Prag zu vernehmen. Schon seit Februar 1963 waren dem Auswärtigen Amt verschiedene Hinweise zugegangen, daß die Tschechoslowakei an der Errichtung einer Handelsvertretung der Bundesrepublik interessiert und enttäuscht darüber sei, daß „die deutschen Behörden nur zu der Errichtung eines privaten Handelsbüros nach dem Muster der bereits in Frankfurt/Main bestehenden Vertretungen der Ostblock-Staaten bereit seien“<sup>286</sup>. Offiziell blieb die Regierung zunächst bei ihrer alten Linie: Zwar äußerten sowohl Ministerpräsident Viliam Široký als auch Außenminister Václav David im Juni 1963 den Wunsch nach „Normalisierung“ der Beziehungen zur Bundesrepublik, koppelten dies jedoch mit dem Vorwurf des „Revanchismus“ und der Forderung nach einem Friedensvertrag für Deutschland sowie einer „Normalisierung der Verhältnisse in West-Berlin“<sup>287</sup>.

Wie in Bulgarien fiel auch in der Tschechoslowakei die Entscheidung zugunsten einer Kontaktaufnahme mit der Bundesrepublik offenbar erst im September, als die Verhandlungen zwischen Bonn und Budapest bzw. Bukarest in das entscheidende Stadium gerieten. Während eines Besuchs der Messe in Brünn Anfang Oktober gab Außenhandelsminister Hamouz Otto Wolff von Amerongen zu verstehen, daß man in Prag auf einen Schritt von deutscher Seite warte<sup>288</sup>. Außenminister David ließ während eines Aufenthalts in London am 16./17. Oktober seinen britischen Amtskollegen, Lord Home, wissen, daß die Tschechoslowakei „an der Aufnahme amtlicher Kontakte mit der Bundesrepublik Deutschland interessiert sei. Solange wegen der Hallstein-Doktrin die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen nicht möglich sei, käme vielleicht ein Kontakt auf einem niedrigeren Niveau in Betracht.“<sup>289</sup>

Im Auswärtigen Amt bestanden keine Zweifel, daß „auf etwaige Anregungen von tschechoslowakischer Seite, die auf die gegenseitige Errichtung von Handelsmissionen abzielen, zustimmend reagiert“ werden sollte<sup>290</sup>. Konkrete Gesprächsangebote aus Prag blieben indes weiterhin aus. Am 14. November legte schließlich der Publizist Richard Thilenius nach einem Besuch in der Tschechoslowakei konkretere Informationen über die dortigen Vorstellungen vor. In Prag wurde vor allem ein Interview des Staatspräsidenten Antonin Novotný vom 4. November in der Zeitschrift „Stern“ als

<sup>285</sup> Vgl. dazu Groepper (Moskau) an Auswärtiges Amt, 6. 11. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 408, S. 1411 f.

<sup>286</sup> Vermerk Krafft von Delmensingen, 28. 2. 1963; PA/AA, Ref. II A 5, Bd. 222.

<sup>287</sup> Aufzeichnung Luedde-Neurath, 28. 6. 1963; PA/AA, Ref. II A 5, Bd. 222.

<sup>288</sup> Vgl. den Vermerk Carstens, 17. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>289</sup> Carstens an Schröder, z. Zt. Tokio, 5. 11. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>290</sup> Vermerk Carstens, 17. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. So ließ Carstens auch den britischen Botschafter Roberts auf die Informationen über die Äußerungen Davids in London hin wissen, „wir seien zu derartigen Gesprächen gern bereit und würden den Kontakt zur Tschechoslowakei über die britische Regierung herstellen, sobald der Zeitpunkt [...] gekommen sei“. Carstens an Schröder, z. Zt. Tokio, 5. 11. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

„der entschlossene Versuch gewertet, baldigst mit Bonn ins Gespräch zu kommen“. Auf den Hinweis von Thilenius, daß die Initiative zu Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und den Ostblock-Staaten bislang in allen Fällen von letzteren ausgegangen sei, hatte der Stellvertretende Außenminister Otto Klička auf die Stellungnahme Novotný hingewiesen und hinzugefügt: „Es sei nun selbstverständlich Sache der Bundesregierung, in Antwort darauf entweder direkt oder auf diplomatischem Wege über eine dritte Regierung den Kontakt zu initiieren.“<sup>291</sup>

Zwar hatte Klička dabei einen Austausch von Handelsvertretungen „keineswegs als vordringlich“ erscheinen lassen; Thilenius gewann aber aus weiteren Gesprächen – etwa mit dem Stellvertretenden Außenhandelsminister Babaček – durchaus den Eindruck, „daß Prag nunmehr dringend daran interessiert ist, zunächst einmal den Austausch der Handelsmissionen so schnell wie möglich unter Dach zu bringen“ und möglichst rasch auch zum Abschluß eines neuen Handelsabkommens zu gelangen<sup>292</sup>. In diesem Zusammenhang stellte sich allerdings ein Problem: Novotný hatte in seinem Interview geäußert, daß der erste Schritt zur Normalisierung der Beziehungen eine Erklärung der Bundesregierung über die Rechtsungültigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an sei<sup>293</sup>. Wohl betrachtete auch Bonn das Abkommen als ungültig, jedoch erst mit dem Vertragsbruch des Deutschen Reichs durch den Einmarsch in Prag 1939. Daraus leiteten sich keine territorialen Ansprüche ab; jedoch beruhte die Regelung der Staatsbürgerschaft der Sudetendeutschen auf dieser Auffassung, so daß eine Ungültigkeitserklärung „ab initio“ problematisch war<sup>294</sup>. Immerhin hatte aber Klička erkennen lassen, daß dies keine Vorbedingung für Verhandlungen sei: Die ČSSR erwarte erst „für später eine solche bindende Erklärung, ohne die eine gesicherte Koexistenz zwischen zwei Nachbarstaaten nicht möglich sei“<sup>295</sup>.

Die Frage „Wer ergreift die Initiative zu deutsch-tschechischen Verhandlungen?“<sup>296</sup> wurde nun in Bonn beantwortet. Am 25. November vermerkte Staatssekretär Carstens zu dem Bericht von Thilenius: „Wir sollten den Tschechen mitteilen, daß wir bereit sind, über die Errichtung einer Haf[ndels]Vertr[etung] zu verhandeln – nach ihrer Wahl hier oder in Prag.“<sup>297</sup> Am 27. November 1963 fand sich der Leiter der tschechoslowakischen Handelsmission im Auswärtigen Amt ein. Jaroslav Urban wurde von Ministerialdirektor Krapf darüber ins Bild gesetzt, daß die Bundesregierung, nachdem beide Seiten mehrfach den Wunsch nach amtlichen Beziehungen zum Ausdruck gebracht hätten, nunmehr

<sup>291</sup> Bericht Thilenius, 14. 11. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>292</sup> Ebenda.

<sup>293</sup> Vgl. dazu die Aufzeichnung Rheker, 12. 11. 1963; PA/AA, Ref. II A 5, Bd. 222. Dem tschechoslowakischen Standpunkt waren zwei der Signatarstaaten des Abkommens beigetreten, nämlich Frankreich bereits 1942 und Italien 1944. Großbritannien hatte sich am 5. 8. 1942 lediglich als „frei von jeglicher Verpflichtung“ bezeichnet. Eden an Masaryk, 5. 8. 1942; DzD I/3, S. 649.

<sup>294</sup> Vgl. dazu Hilf, Die tschechoslowakische Forderung, und die sich daran anschließende Kontroverse mit J. W. Brügel, in: Osteuropa 21 (1971), Heft 11, S. 880–888, und Osteuropa 22 (1972), Heft 8, S. 630–635.

<sup>295</sup> Bericht Thilenius, 14. 11. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>296</sup> Handschriftlicher Vermerk Krapf, 18. 11. 1963, zu dem Bericht von Thilenius; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>297</sup> PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

„die Besprechungen über die Errichtung einer Handelsvertretung alsbald“ aufnehmen wolle, „obwohl die schnelle Aufnahme von Handelsvertragsverhandlungen aus Termingründen im Augenblick schlecht möglich sei“. Ein als Verhandlungsgrundlage dienendes Arbeitspapier wurde Urban für die nächste Zeit zugesagt<sup>298</sup>.

Im Auswärtigen Amt wurde nun eilig ein Vorentwurf für eine Vereinbarung über den Austausch von Handelsvertretungen erstellt, der sich in wesentlichen Punkten an die Abkommen mit Polen, Ungarn und Rumänien anlehnte. Die Einbeziehung Berlins sollte durch eine im Abkommen selbst enthaltene Währungsgebietsklausel geregelt werden. Die Aufgaben der Handelsvertretung sollten nicht, wie in den bisherigen Abkommen, auf die Überwachung und Durchführung des Handelsabkommens beschränkt sein, sondern – wie ursprünglich auch für Rumänien beabsichtigt – „vorwiegend“ in der „Pflege und Förderung der Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern“ bestehen<sup>299</sup>. Gestrichen wurde aus einem ersten Entwurf vom 29. November jedoch ein Passus über Paß- und Sichtvermerksbefugnisse<sup>300</sup>, an deren Regelung sich die ČSSR interessiert gezeigt hatte<sup>301</sup>. Derartige Befugnisse seien in den Abkommen mit Polen, Ungarn und Rumänien – aus unterschiedlichen Gründen – auch nicht enthalten, begründete der Leiter des Referats „Gesandtschafts- und Konsularrecht“, Born, am 29. November sein ablehnendes Votum. Es sei schon deshalb ratsam, erst die Besprechungen abzuwarten, „um nicht von vornherein den unrichtigen Eindruck einer Fortentwicklung der Vertragskonzeption zu erwecken“<sup>302</sup>.

Der Entwurf wurde nach Abstimmung zwischen den beteiligten Referaten am 16. Dezember 1963 an Urban übergeben<sup>303</sup>; am 23. Dezember erhielt auch der Leiter der bulgarischen Handelsmission eine entsprechende Fassung<sup>304</sup>. Penkov wurde zugleich der Vorschlag unterbreitet, Ende April 1964 mit den Verhandlungen zu beginnen. Die bulgarische Regierung hoffte allerdings, so gab Penkov zu erkennen, auf einen früheren Termin. Verhandelt werden sollte nach bulgarischen Vorstellungen neben den Handelsvertretungen über ein Handelsabkommen mit fünfjähriger Geltungsdauer, das auf Staatssekretärebene zu unterzeichnen wäre<sup>305</sup>.

Begünstigt durch das Zögern der UdSSR, mit den vorgesehenen Handelsvertragsverhandlungen zu beginnen<sup>306</sup>, konnten die Gespräche bereits am 5. Februar 1964 auf-

<sup>298</sup> AAPD 1963, III, Dok. 432, S. 1503 f.

<sup>299</sup> Ziffer 5 des Entwurfs vom 10. 12. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>300</sup> Vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>301</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von Urban im Gespräch mit Krapf am 27. 11. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 432, S. 1504.

<sup>302</sup> Vermerk Born; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. – Nicht durchsetzen konnte sich der Leiter des Referats „Gesandtschafts- und Konsularrecht“ jedoch mit dem Vorschlag, den gesamten Passus über die Aufgaben der Handelsvertretung fallenzulassen. Nachdem dieser in einem Entwurf vom 2. 12. gestrichen worden war, wurde er in die Urban übergebene Fassung wieder eingefügt. Für die Entwürfe vom 29. 11. sowie 2. und 10. 12. 1963 vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>303</sup> Vgl. dazu den Vermerk Luedde-Neurath, 16. 12. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>304</sup> Vgl. dazu den Vermerk Luedde-Neurath, 20. 12. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>305</sup> Vgl. dazu den Vermerk Krapf, 23. 12. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>306</sup> Vgl. dazu auch Groepper (Moskau) an Auswärtiges Amt, 6. 11. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 408, S. 1410–1414.

genommen werden. Bulgarien war nicht nur um weitgehende Geheimhaltung<sup>307</sup> bemüht, sondern drängte auch auf einen eiligen Abschluß. Wegen der vorgesehenen Einbeziehung von Berlin (West) stand Sofia nämlich offensichtlich unter starkem Druck der DDR. Das Politbüro des ZK der SED hatte auf seiner 5. Tagung vom 3. bis 5. Februar 1964 eine rigorose Linie zur Berlin-Frage festgelegt, wonach es „keinem souveränen Staat beim Abkommen mit der westdeutschen Bundesrepublik zugemutet werden“ könne, „die aggressive Bonner Forderung auf Einbeziehung Westberlins in die Bundesrepublik anzuerkennen“<sup>308</sup>. Der Spielraum für die Bündnispartner der DDR wurde enger, wurde doch derjenige, der einer Einbeziehung von Berlin (West) in ein Abkommen zustimmte – und sei es nur unter „Umschreibung [der] annektionistischen Position“ der Bundesrepublik durch den Begriff „Währungsgebiet“ –, unmißverständlich als Parteigänger der „Bonner Revanchisten und Militaristen“ bezeichnet<sup>309</sup>. Die bulgarische Regierung stimmte dennoch einer Einbeziehung von Berlin (West) in die Abkommen mit der Bundesrepublik zu. Nachdem – wie schon im Falle Rumäniens – bei der EWG eine Ausnahmeregelung für ein über den 31. Dezember 1965 hinausgehendes Handelsabkommen eingeholt worden war, konnten die Vereinbarungen am 6. März 1964 von Staatssekretär Lahr und dem Stellvertretenden Außenhandelsminister Ognjan Tichomirov in Bonn unterzeichnet werden<sup>310</sup>.

Nicht zum Abschluß gelangten die Verhandlungen mit der Tschechoslowakei. Sie mußten – nach beinahe zweijährigen fruchtlosen Gesprächen – 1965 auf Eis gelegt werden, nachdem sich die Berlin-Klausel und die unterschiedlichen Auffassungen zum Münchener Abkommen als unüberwindliche Hindernisse erwiesen hatten<sup>311</sup>. Erst am 3. August 1967 folgte auch die Tschechoslowakei dem Vorbild der übrigen Ostblock-Staaten<sup>312</sup>.

### *„Politik der Bewegung“: Neue Perspektiven?*

Etwa gleichzeitig mit dem Beginn der Gespräche mit Bulgarien und der Tschechoslowakei traten auch die Konturen der „neuen Ostpolitik“ der Bundesrepublik deutlicher in Erscheinung. Dies lag weniger am Wechsel im Kanzleramt am 16. Oktober 1963 als daran, daß erst mit dem Abschluß der Vereinbarungen mit Rumänien und Ungarn der Erfolg der bisherigen Politik sichergestellt und der Zeitpunkt gekommen war, über neue Perspektiven nachzudenken. Der erste Schritt in die „terra incognita“ Osteuropa war getan – ermöglicht dadurch, daß die Staaten, die – so Schröder im Oktober 1965 in

<sup>307</sup> Vgl. dazu den Artikel „Türken im Hotel“; Der Spiegel, 9. 9. 1964, S. 18.

<sup>308</sup> Bühring/Liebig, Neue Methoden – alte Ziele, S. 82.

<sup>309</sup> Ebenda.

<sup>310</sup> Zu den Verhandlungen vgl. die Aufzeichnung Mirbach, 5. 3. 1964; AAPD 1964 (in Vorbereitung). Vgl. auch das Kommuniqué vom 7. 3. 1964; Bulletin 1964, S. 380.

<sup>311</sup> Vgl. dazu Auswärtige Politik, S. 65.

<sup>312</sup> Für das Kommuniqué über den Abschluß eines Handelsabkommens und einer Vereinbarung über die Errichtung von Handelsvertretungen vgl. Deutsche Ostpolitik, S. 217.

der Zeitschrift „Foreign Affairs“ – „über ein Jahrzehnt [. . .] nicht unserem Denken, wohl aber unserem Handeln entzogen waren“<sup>313</sup>, sich mit ihrem Angebot zur Errichtung von Handelsvertretungen wieder selbst für die Bundesrepublik öffneten. Eine „Politik der Bewegung“ wurde möglich, weil die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten – befördert durch ihre wirtschaftlichen Interessen, aber wohl auch durch die sowjetische Politik der „friedlichen Koexistenz“ – von ihrer Haltung des „Alles oder Nichts“ gegenüber der Bundesrepublik abrückten und erstmals Bereitschaft zeigten, beim Wiederaufbau der bilateralen Beziehungen auf Zwischenlösungen einzugehen. Die Errichtung der Handelsvertretungen in Warschau, Bukarest, Budapest und Sofia war nicht der erste und einzige Erfolg der flexibleren Ostpolitik Gerhard Schröders, sondern bildete erst die Grundlage für seine ostpolitische Konzeption.

Mit der Anknüpfung amtlicher Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten wurde ein Ziel erreicht, das auch Adenauer seit Ende der fünfziger Jahre im Visier gehabt hatte, ohne freilich einen Ansatzpunkt für entsprechende Verhandlungen zu finden. Daß der Regierungschef nach 1961 dem Auswärtigen Amt das Feld überließ, ist kaum als Ablehnung der Ostpolitik seines Außenministers zu deuten, sondern vielleicht eher eine Folge seines absehbaren Ausscheidens aus dem Amt. Auch der – freilich mißlungene – Versuch der Kanzlerdiplomatie mit der „Beitz-Mission“ 1960/61 deutet darauf hin, daß Adenauer sich seinem Außenminister keineswegs widersetzt haben dürfte, als dieser die ihm von Ungarn gebotene Chance zur Eröffnung einer Handelsvertretung ergriff. Schließlich hatte er selbst im Jahr zuvor bis zur Aufnahme konsularischer Beziehungen mit Polen gehen wollen und sich intern durchaus kritisch über die „Hallstein-Doktrin“ geäußert.

Zudem gab es für den Bundeskanzler keinen Anlaß zum Widerstand: Die „neue Ostpolitik“ änderte nichts an den Grundlagen der Deutschlandpolitik. Die Eröffnung von Handelsmissionen in den osteuropäischen Staaten bedeutete nicht, vom „Grundsatz der Nichtanerkennung und Nichtaufwertung“ der DDR abzugehen, machte Schröder am 4. November 1963 unmißverständlich klar<sup>314</sup>. Jedoch bot dieser Schritt die Chance, aus der deutschlandpolitischen Defensive herauszukommen, in der sich die Bundesrepublik seit dem Bau der Berliner Mauer befand. Die Gefahr, den Aufwertungsversuchen der DDR Vorschub zu leisten, wie sie die Gegner der „Politik der Bewegung“ betonten, sah auch der Außenminister sehr wohl. Das strikte Festhalten an der „Hallstein-Doktrin“ hatte aber die Bundesrepublik ihren Zielen weder nähergebracht, noch bedeutete die „politische Maginot-Linie“<sup>315</sup> eine Sicherung vor einem internationalen Prestigegewinn der DDR. „Festigkeit ohne Starrheit“ lautete daher die Devise, die Schröder dem neuen Bundeskanzler Ludwig Erhard auf die Fahnen schrieb<sup>316</sup>. Der Außenminister schätzte

<sup>313</sup> Schröder, *Germany Looks at Eastern Europe*; hier nach der dt. Übersetzung „Deutschland und Osteuropa“, in: *Deutsche Ostpolitik*, S. 105 und S. 107.

<sup>314</sup> Vgl. das Interview im Norddeutschen Rundfunk; *Deutsche Ostpolitik*, S. 73.

<sup>315</sup> So Schröder im Gespräch mit dem japanischen Außenminister Ohira am 7./8. 11. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 410, S. 1421.

<sup>316</sup> Vgl. dazu die Äußerung von Erhard gegenüber dem amerikanischen Außenminister Rusk am 25. 10. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 402, S. 1387.

die Möglichkeiten einer „politisch und psychologisch offensiv[en]“ Politik<sup>317</sup> höher ein als ihre Risiken – insbesondere nachdem die Verhandlungen mit den osteuropäischen Staaten gezeigt hatten, daß man es nicht mehr mit einem monolithischen Ostblock zu tun hatte, sondern die einzelnen Staaten durchaus ihren Eigeninteressen nachgingen.

Den unterschiedlichen Interessen war es letztlich zu verdanken gewesen, daß die Herstellung amtlicher Beziehungen möglich wurde. So hatte Ungarn mit dem Angebot zur Eröffnung einer Handelsvertretung die bisherige Linie der Ostblock-Staaten durchbrochen und das in dieser Frage eher unwillige Polen in seinen Sog gebracht. Dieses wiederum sorgte für den Präzedenzfall hinsichtlich der Einbeziehung von Berlin (West), womit das Problem unversehens von der „Formalie“ zum Kernpunkt aller weiteren Verhandlungen aufrückte. Auch hier verhalten unterschiedliche Bewertungen Bukarests und Budapests der – erst nachträglich durch innenpolitischen Druck un-nachgiebig gewordenen – Position des Auswärtigen Amts zur Durchsetzung und damit den Verhandlungen insgesamt zum Erfolg.

Bei aller Hoffnung, diese „polyzentrischen Tendenzen“ fördern zu können<sup>318</sup>, hegte der pragmatische Schröder keine Illusionen hinsichtlich einer erfolgreichen „Dollar-Diplomatie“: Ihm war bewußt, daß die „verstärkten Wirtschafts- und Kulturkontakte [...] den kommunistischen Regierungen nicht den Kommunismus abkaufen“ würden<sup>319</sup>, geschweige denn die Wiedervereinigung Deutschlands. Im Unterschied zu Adenauer, der – zumindest anfangs im Einklang mit der deutschen Industrie<sup>320</sup> – wirtschaftlichen Zugeständnissen an die Ostblock-Staaten wegen der damit verbundenen Stabilisierung des kommunistischen Herrschaftssystems stets mit größter Skepsis begegnete<sup>321</sup>, glaubte Schröder allerdings an die positive Wirkung des Wirtschaftsaustauschs und fand Rückhalt für diese These auch in der amerikanischen Regierung<sup>322</sup>. Freilich würde der Effekt eher im atmosphärischen als im ökonomischen Bereich liegen. Dabei waren die Handelsvertretungen in den Augen des Bundesministers mehr als eine „nützliche Hilfskonstruktion“, um trotz der „Hallstein-Doktrin“ „eine gewisse Formalisierung der Beziehungen zu erreichen und gegenüber den westlichen Partnern wie nach Osten Entspannungsbereitschaft zu dokumentieren“<sup>323</sup>. Durch die wirtschaftlichen und künftige kulturelle Kontakte konnte versucht werden, langfristig eine Klammer zu lösen, die den Ostblock bislang zusammenhielt: die Furcht vor der „deut-

<sup>317</sup> So Schröder gegenüber dem japanischen Außenminister Ohira am 7./8. 11. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 410, S. 1421.

<sup>318</sup> Ebenda. – Zum Gesamtkonzept vgl. Kuper, Frieden durch Konfrontation, besonders S. 120–134.

<sup>319</sup> Interview der Zeitschrift „Die Entscheidung“ mit Schröder am 8. 9. 1964; Deutsche Ostpolitik, S. 93.

<sup>320</sup> Vgl. Michael Kreile, Ostpolitik und ökonomische Interessen, in: Jahn/Rittberger (Hrsg.), Ostpolitik der BRD, S. 74.

<sup>321</sup> Zu dieser Haltung vgl. auch die Ausführungen von Adenauer gegenüber Staatspräsident de Gaulle am 21. 9. 1963 bzw. die Aufzeichnung des ehemaligen Bundeskanzlers vom 28. 10. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 355, S. 1187–1192, bzw. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Für einen Auszug aus dieser Aufzeichnung vgl. AAPD 1963, III, S. 1390 Anm. 11.

<sup>322</sup> Vgl. dazu Rusk, Ost-West-Handelspolitik.

<sup>323</sup> Michael Kreile, Ostpolitik und ökonomische Interessen, in: Jahn/Rittberger (Hrsg.), Ostpolitik der BRD, S. 73.

schen Gefahr“. Wenn es gelang, das „kommunistische Zerrbild eines kriegs- und ranchelüsternen Deutschland [zu] beseitigen und neues Vertrauen [zu] erwerben“<sup>324</sup>, würde dies keinen der sozialistischen Staaten aus seinen Bindungen an Moskau lösen. Es gehe nicht darum, „einen Keil“ zwischen die osteuropäischen Staaten und die UdSSR zu treiben<sup>325</sup>. Jedoch konnte das neu entdeckte Nationalbewußtsein in diesen Staaten gefördert und „die einseitige Loyalität zur Sowjetunion“ gelockert werden<sup>326</sup>. Dann war auch eine stärkere Hinwendung zur Bundesrepublik möglich, zumal in den Gesprächen über die Handelsvertretungen durchaus der Eindruck entstanden war, daß nicht nur Polen „nichts an der Existenz der DDR“ lag<sup>327</sup>. Ebenso suggerierte Berthold Beitz – dessen Rolle als „von Krupp entliehener Privat-Gesandter“<sup>328</sup> im übrigen noch der genaueren Klärung bedürfte<sup>329</sup> –, daß in einer Vertiefung der Kontakte eine Möglichkeit läge, die „Abneigung gegenüber dem Ulbricht-Regime zu verstärken“<sup>330</sup>. Dies bedeutete keineswegs, daß die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten „über Nacht der Deutschlandpolitik des Kreml die Gefolgschaft aufsagen“ würden<sup>331</sup>. Der Minister setzte aber darauf, daß sie zu der Erkenntnis gebracht werden könnten, „daß die deutsche Frage eine nationale Frage ist und nicht [. . .] eine gesellschaftliche“<sup>332</sup>. Auf lange Sicht hielt er dann Entwicklungen im osteuropäischen Raum für möglich, „die es der Sowjetunion insgesamt [. . .] zweckmäßig und sinnvoll und nützlich erscheinen lassen könnten, ihre Situation zu überprüfen“<sup>333</sup>.

Daß die Möglichkeiten zur Durchbrechung des „proletarischen Internationalismus“ indes eher begrenzt waren, zeigte sich bereits Anfang 1964, als es dem DDR-Regime mit Unterstützung Moskaus gelang, die ins Wanken geratene Position von Berlin als „selbständiger politischer Einheit“ wieder zu festigen: Die Tschechoslowakei, die schon aus geographischen Gründen stärker zur Unnachgiebigkeit verpflichtet war als Bulgarien, vermochte dem Beispiel des südosteuropäischen Staates nicht mehr zu folgen, der trotz des Drucks aus Ost-Berlin noch ein Abkommen mit der Bundesrepublik abgeschlossen hatte, das Berlin (West) einbezog. Auch in Polen, dem zweiten der westlichen Randstaaten des Ostblocks, blieb das Mißtrauen gegenüber der Ostpolitik Schröders bestehen: Die polnische Regierung sah darin allenfalls eine „halbherzige Bemühung“ um einen Ausgleich und wurde – trotz der eher zurückhaltenden Äußerungen des Bundesministers – den Verdacht nicht los, daß er die Umgehung und Isolierung

<sup>324</sup> Interview der Zeitschrift „Die Entscheidung“ mit Schröder am 8. 9. 1964; Deutsche Ostpolitik, S. 93; ähnlich in dem Artikel „Deutschland und Europa“, ebenda, S. 108.

<sup>325</sup> Ebenda, S. 109.

<sup>326</sup> Kuper, Frieden durch Konfrontation, S. 94.

<sup>327</sup> AAPD 1963, I, Dok. 140, S. 455.

<sup>328</sup> „Möglichkeiten und Ansätze“; Der Spiegel, 20. 11. 1963, S. 28.

<sup>329</sup> Nach Dean, West German Trade, S. 174, fuhr Berthold Beitz im Mai 1962 nach Budapest und Bukarest, um im Auftrag des Bundesministers Schröder Kontakte zu knüpfen. Die Akten des Auswärtigen Amtes stützen diese Aussage nicht. Merkwürdig wäre auch, daß Budapest sofort, Bukarest jedoch erst ein Jahr später reagierte.

<sup>330</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Krapf, 23. 9. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 360, S. 1214.

<sup>331</sup> Interview der Zeitschrift „Die Entscheidung“ mit Schröder am 8. 9. 1964; Deutsche Ostpolitik, S. 95.

<sup>332</sup> „Deutschland und Europa“, ebenda, S. 109.

<sup>333</sup> Interview vom 4. 11. 1963, ebenda, S. 70.

rung der DDR und damit eine Beeinträchtigung der Sicherheit Polens betrieb<sup>334</sup> oder gar „den politischen Widerstand Polens [. . .] durch wirtschaftliche Geschenke zu unterterminieren“ trachtete<sup>335</sup>.

Der erste Rückschlag in den Verhandlungen mit der Tschechoslowakei war für den Außenminister noch kein Beweis gegen die Richtigkeit seiner Politik. Er blieb offen dafür, „Chancen zu ergreifen, wo immer sie sich zeigen mögen“<sup>336</sup>. Dies beinhaltete auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den sozialistischen Staaten in Ostmittel- und Südosteuropa, gegen die Schröder als Anhänger der „Geburtsfehler-Theorie“ keine Bedenken hatte<sup>337</sup>. Auf diesem Wege weiterzugehen, verhinderte zunächst die innenpolitische Opposition, die aber schließlich am 31. Januar 1967 mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien konfrontiert wurde. Entscheidender war freilich der Widerstand der DDR, die bereits in den Handelsvertretungen der Bundesrepublik „Trojanische Pferde“ erblickte und sich mit Unterstützung Moskaus energisch gegen die Versuche der Bundesregierung zur Wehr setzte, mit ihr in den osteuropäischen Staaten in Konkurrenz zu treten. Ungarn, das sich angeschiedigt hatte, dem rumänischen Beispiel zu folgen, wurde „energisch zurückgepiffen“<sup>338</sup>. Auf der Warschauer Außenministerkonferenz vom 8. bis 10. Februar 1967 und der Karlsbader Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien vom 24. bis 26. April 1967 wurden die Reihen erneut formiert. Die DDR versuchte dabei, die osteuropäischen Bündnispartner auf eine Art umgekehrte „Hallstein-Doktrin“ festzulegen: Nach der „Ulbricht-Doktrin“ sollte kein sozialistischer Staat diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik aufnehmen, solange diese nicht die DDR anerkannt hatte<sup>339</sup>. Nach der Intervention des Warschauer Paktes in Prag im August 1968 und der Verkündung der „Breschnew-Doktrin“ von der begrenzten Souveränität der sozialistischen Staaten waren bilaterale Beziehungen zu diesen Staaten nur noch mit Zustimmung Moskaus herzustellen.

Die Möglichkeiten der Schröderschen Konzeption erwiesen sich damit mittelfristig doch als begrenzt: An Moskau und Ost-Berlin führte am Ende kein Weg vorbei. Wenn es unter diesen Umständen bei dem „ganz bescheidenen Ergebnis“ von 1963 blieb<sup>340</sup>

<sup>334</sup> Vgl. Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 221.

<sup>335</sup> Hans Roos, Grundzüge des außenpolitischen Verhältnisses zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland (1945–1972), in: Jacobsen/Tomala (Hrsg.), *Polen und Deutsche*, S. 278. Nicht ohne Einfluß dürften dabei Äußerungen der Befürworter der Schröderschen Außenpolitik geblieben sein, die sehr viel stärker als der Minister selbst auf die Förderung des Polyzentrismus im Ostblock, die Isolierung der DDR und die sich daraus ergebenden Chancen zur Wiedervereinigung abhoben. Vgl. dazu etwa Majonica, *Deutsche Außenpolitik*, besonders S. 130–137 und S. 180–190.

<sup>336</sup> *Deutsche Ostpolitik*, S. 69.

<sup>337</sup> Ebenda, S. 72.

<sup>338</sup> Józsa, *Bundesrepublik Deutschland und Ungarn*, S. 18. – Vgl. dazu auch Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 225–229.

<sup>339</sup> Vgl. dazu Kupper, *Politische Beziehungen*, S. 431 f.

<sup>340</sup> Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 221. Erhard Cziomer, *Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland 1949–1975*, in: *Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Polen*, S. 137, würdigt, daß die Handelsvertretungen „wesentlich zur Steigerung und besseren Koordinierung des Warenaustausches“ beitragen.

und die Handelsvertretungen bis zum Beginn der siebziger Jahre über ein „Dornröschendasein“<sup>341</sup> nicht hinauskamen, war Osteuropa zumindest keine „terra incognita“ mehr, als zwischen 1970 und 1973 diplomatische Beziehungen zu Polen, der Tschechoslowakei, Bulgarien und Ungarn hergestellt wurden. Die Bundesrepublik brauchte nur die Türschilder an ihren Vertretungen auszuwechseln.

---

<sup>341</sup> Kellermann, *Brücken nach Polen*, S. 102.

*Daniel Kosthorst*

## Primat der Politik als Primat der Bündnispolitik Zum Streit um das Röhrenembargo gegen die UdSSR

„Das hat gut gegangen“, soll Bundeskanzler Adenauer im typisch rheinischen Volkston geäußert haben, nachdem seine Regierung am Abend des 18. März 1963 die parlamentarische Bewährungsprobe in der Frage des Röhrenembargos bestanden hatte<sup>1</sup>. Das knappe Fazit galt einer der merkwürdigsten Entscheidungsfindungen in der Geschichte des Deutschen Bundestages. Das Hohe Haus hatte entschieden, gerade weil eine gültige Abstimmung nicht zustande gekommen war.

Drei Tage zuvor war der Bundestag ordnungsgemäß zu seiner 66. Sitzung zusammengetreten. Als erster Redner hatte der SPD-Abgeordnete Harri Bading das Wort ergriffen und dringend eine Erweiterung der Tagesordnung verlangt: Da am folgenden Tag die Frist für einen Einspruch des Parlaments gegen die von der Bundesregierung verordnete Genehmigungspflicht für Röhrenexporte in den Ostblock ablaufe, müsse das Plenum unverzüglich über die einen solchen Einspruch befürwortende Beschlussempfehlung des Außenhandelsausschusses beraten<sup>2</sup>. Diesen Überraschungscoup hatte die CDU/CSU wegen eines Formfehlers zurückgewiesen, weshalb die SPD genötigt gewesen war, eine Sondersitzung zu beantragen<sup>3</sup>. Nach hitziger Diskussion im Ältestenrat war diese schließlich auf den 18. März einberufen worden<sup>4</sup>.

Die Sache war brenzlich genug, daß der Kanzler eigens für diesen Termin seinen gerade erst angetretenen Urlaub in Cadenabbia unterbrach. Hektische Beratungen prägten den Tag. Mittags empfing Außenminister Schröder noch einmal persönlich die Vertreter der betroffenen Stahlfirmen zu einer zweistündigen Unterredung<sup>5</sup>. Während er anschließend in den Fraktionssitzungen der Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP einmal mehr für den Regierungskurs warb, bemühten sich die Sprecher der Bundesregierung, den kritischen Fragen der Presse standzuhalten<sup>6</sup>. Zweimal mußte die Parla-

---

<sup>1</sup> Der Spiegel, 27. 3. 1963, S. 25.

<sup>2</sup> Vgl. Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 52, S. 3025.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, S. 3025 f. Die Zurückweisung durch den CDU-Abgeordneten Rasner erfolgte in der Form einer Fristeinrede gemäß § 77 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundestages, wonach der Antrag des Außenhandelsausschusses den Abgeordneten mindestens drei Tage zuvor als Drucksache hätte vorliegen müssen. Vgl. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 6. Dezember 1951; Bundesgesetzblatt 1952, Teil II, S. 389–402, hier S. 397.

<sup>4</sup> Vgl. FAZ, 16. 3. 1963, S. 1.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Angaben des Generaldirektors Ochel (Hoesch AG) in: Der Spiegel, 27. 3. 1963, S. 29. Vgl. ferner FAZ, 19. 3. 1963, S. 1.

<sup>6</sup> Vgl. das Protokoll der Pressekonferenz vom 18. 3. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

mentssitzung kurzfristig verschoben werden<sup>7</sup>. Als Bundestagspräsident Gerstenmaier sie um 18.00 Uhr endlich eröffnete, herrschte Unruhe in den Reihen der CDU/CSU. Soeben war bekanntgeworden, daß der Koalitionspartner geschlossen – mitsamt den Kabinettsmitgliedern – gegen die Regierung stimmen würde. Selbst eine in letzter Sekunde unternommene Intervention des amerikanischen Geschäftsträgers beim Fraktionsvorsitzenden Erich Mende hatte die FDP nicht umstimmen können<sup>8</sup>. Nach einer weiteren Vertagung kam es zur Debatte und schließlich zu der mit Spannung erwarteten Abstimmung über die Aufhebung der sogenannten Embargo-Verordnung. Als zwei Durchgänge ohne eindeutiges Ergebnis blieben, ließ Gerstenmaier eine Entscheidung im „Hammelsprung“ herbeiführen. 244 Volksvertreter durchschritten die „Ja-Tür“, nur ein Abgeordneter lehnte ab. Doch der Antrag war gleichwohl durchgefallen: Mit Ausnahme des Parlamentspräsidenten, auf den die Nein-Stimme zurückging, war die CDU/CSU-Fraktion der Abstimmung ferngeblieben und hatte damit das Haus beschlußunfähig gemacht<sup>9</sup>. Wenige Stunden später endete die Einspruchsfrist. Die Rechtsgrundlage des Röhrenembargos wurde unanfechtbar.

Dieser Vorgang markierte den dramatischen Höhepunkt einer erbitterten Auseinandersetzung, die die Bundesregierung, die zuständigen Ausschüsse des Bundestages, die Presse und nicht zuletzt die deutsche Stahlindustrie über mehrere Monate beschäftigt hatte. Der Part, den dabei das Auswärtige Amt gespielt hatte, konnte weder auf die Zeitgenossen noch auf die zeitgeschichtliche Forschung besonders vorteilhaft wirken. Daß es, wie noch zu zeigen sein wird, durchaus triftige Gründe für die unnachgiebige Durchsetzung des Embargos gab, war wegen deren weitgehender Geheimhaltung seinerzeit nicht hinreichend erkennbar. Aus der nur bruchstückhaften Einsicht in die außenpolitischen Rahmenbedingungen drängte sich vielmehr der Eindruck eines für ökonomische Belange unempfindlichen Dogmatismus zugunsten des Primats der Politik auf.

### *Der innenpolitische Schauplatz*

Ausgangspunkt des Streits war ein weder der Öffentlichkeit noch den betroffenen Firmen, ja nicht einmal den Parlamentariern im vollen Wortlaut bekanntgewordener Beschluß des Ständigen NATO-Rats, der – wie man glaubte – den Partnern des Atlantischen Bündnisses unverbindlich nahelegte, aus strategischen Gründen künftig Vertragsabschlüsse über die Lieferung von Ölleitungsrohren an die UdSSR zu verhindern. Auf diese am 21. November 1962 verabschiedete vermeintliche „Empfehlung“ hin, die auf die Initiative der USA zurückzugehen schien und daher schon bald dem Verdacht nationaler Interessenpolitik zugunsten amerikanischer Ölgesellschaften ausgesetzt

<sup>7</sup> Vgl. Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 52, S. 3061.

<sup>8</sup> Vgl. FAZ, 19.3.1963, S. 1 und S. 4.

<sup>9</sup> Vgl. Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 52, S. 3077. Vgl. zum Verlauf der Debatte auch FAZ, 19.3.1963, S. 1 und S. 4, sowie Die Welt, 19.3.1963, S. 1 f.

war<sup>10</sup>, hatte die Bundesregierung die Genehmigungspflicht für die Ausfuhr von Großrohren in den Ostblock eingeführt.

Für die mit Überkapazitäten und hartem Konkurrenzdruck aus dem westlichen Ausland kämpfenden Röhrenhersteller der Bundesrepublik bedeutete dies einen schweren Schlag. Über Jahre hinweg hatten sie, nachdem Stahlrohre von den COCOM-Embargolisten für strategisch wichtige Güter gestrichen worden waren<sup>11</sup>, umfangreiche Geschäfte mit der UdSSR abgewickelt, ohne daß deren Art und Größenordnung je die Regierung auf den Plan gerufen hätte<sup>12</sup>. Auf sowjetischen Wunsch waren diese Geschäfte seit 1962 als sogenannte Lohnveredelungsgeschäfte getätigt worden, bei denen das zur Herstellung benötigte Roheisen vorab aus der UdSSR eingeführt wurde und die Vergütung lediglich dessen Veredelung zu Stahlblechen und geschweißten Rohren galt. Noch im Frühjahr 1962 hatte eine größere Transaktion dieser Art anstandslos den Segen der Behörden erhalten, und selbst noch am 19. September 1962 waren für einen weiteren Auftrag die erforderlichen Formalien routinemäßig erledigt worden<sup>13</sup>. Anfang Oktober hatten daraufhin die Firmen Mannesmann, Hoesch und Phoenix-Rheinrohr für das kommende Jahr erneut umfangreiche Verträge mit der zuständigen Moskauer Außenhandelsgesellschaft Promsyrjoimport geschlossen und noch im selben Monat die zollrechtlichen Genehmigungen für die Einfuhr des zu verarbeitenden Roheisens aus der UdSSR beantragt<sup>14</sup>.

Gänzlich unvermittelt, so mußte es scheinen, platzte in dieses schon sicher geglaubte Geschäft die Nachricht über den Embargo-Beschluß der NATO. Am 22. November 1962, einen Tag nach der Entscheidung im Ständigen Rat, erfuhren die Stahlfirmen nach eigenem Bekunden erstmals von der Vorbereitung einer entsprechenden Verordnung durch die Bundesregierung<sup>15</sup>. Unverzüglich begannen ihre Bemühungen, den drohenden Eingriff in ihre unternehmerische Freiheit abzuwenden. Dabei setzten sie vor allem darauf, wenigstens die im Vormonat für das Jahr 1963 hereingeholten Aufträge zu sichern. Sei schon die Einführung einer zukünftigen Genehmigungspflicht für die Röhrenaufuhr „eine überaus schwerwiegende Maßnahme“, ließen die Firmenvorstände am 3. Dezember den Bundesminister des Auswärtigen wissen, so sei es ihr „besonderes Anliegen, daß wir die abgeschlossenen Verträge durchführen können“<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Vgl. den Artikel „Rohrexport-Lizensierung schlägt Wellen“; Handelsblatt, 28.12. 1962, S.1. Vgl. auch den Kommentar „Industrie und Politik“ von Jürgen Tern; FAZ, 23.3. 1963, S. 1.

<sup>11</sup> Vgl. Kreile, Osthandel, S. 61. Zur Revision der COCOM-Listen in den fünfziger Jahren vgl. Adler-Karlsson, Western Economic Warfare 1947–1967, S. 92 und S. 96.

<sup>12</sup> Mit einer Röhrenaufuhr von insgesamt 669 000 t in den Jahren von 1959 bis 1962 war die westdeutsche Stahlindustrie zum Hauptlieferanten der UdSSR unter den westlichen Staaten geworden. Vgl. Sprechzettel für Herrn Bundesminister für Kabinettsitzung am 15.3. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>13</sup> Vgl. Memorandum der Firmen Phoenix-Rheinrohr, Mannesmann und Hoesch, 21. 1. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>14</sup> Vgl. Tudyka, Röhrenembargo, S. 209. Die Anträge wurden am 15., 17. und 22. 10. 1962 bei den zuständigen Hauptzollämtern in Düsseldorf und Dortmund gestellt. Vgl. Sprechzettel für Herrn Bundesminister für Kabinettsitzung am 15.3. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>15</sup> Vgl. Interview des Generaldirektors Ochel (Hoesch AG) in: Der Spiegel, 27. 3. 1963, S. 28.

<sup>16</sup> Fernschreiben Hufnagel (Mannesmann AG), Mommsen (Phoenix-Rheinrohr AG) und Elkmann (Hoesch AG) an Schröder, 3. 12. 1962; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 229.

Ein achtseitiges Memorandum<sup>17</sup> informierte unter demselben Datum ausführlich über die Gefahren, die aus einer erzwungenen Nichterfüllung dieser Verträge erwachsen müßten. Eine solche Entwicklung, mit der bei der Unterzeichnung niemand habe rechnen können, werde von der UdSSR zweifellos als „Diskriminierung und Herausforderung“, ja als „unfreundlicher Akt“ angesehen werden. In der Bundesrepublik aber „würden mit Sicherheit Stilllegungen oder weitgehende Einschränkungen der betroffenen Betriebe mit sofortiger Wirkung notwendig“. Schließlich sei zu erwarten, daß ausländische Konkurrenten den Sowjets zum Ausbau ihrer eigenen Produktionskapazitäten und damit zu weiterer Unabhängigkeit von Westlieferungen verhelfen.

Auch bei einer direkten Vorsprache von Vertretern der drei Firmen bei Staatssekretär Carstens standen diese Warnungen im Vordergrund<sup>18</sup>. Am 11. Dezember 1962 wurden sie im Hinblick auf die bevorstehende Tagung des Ministerrats der NATO nochmals als Memorandum eingesandt<sup>19</sup> und am 14. Dezember auch per Brief dem Bundeskanzler vorgetragen<sup>20</sup>. Doch vergebens: Am selben Tag verabschiedete das Kabinett im Umlaufverfahren den Beschluß, das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft anzuweisen, die nach dem 1. Oktober beantragten Lohnveredelungsgeschäfte nicht zu genehmigen<sup>21</sup>. Gleichzeitig erließ der Bundeswirtschaftsminister die „Vierte Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste“<sup>22</sup>, mit deren Verkündung am 18. Dezember 1962 das rechtliche Instrument zur Durchsetzung des Röhrenembargos geschaffen wurde.

Da die Verordnung als solche nicht hatte verhindert werden können, mußte es der Stahlindustrie von nun an darauf ankommen, sie nachträglich wieder auszuhebeln oder wenigstens in ihren Folgen zu entschärfen. Für das erste Ziel bot sich der Bundestag als Partner an, der nach Paragraph 27 Absatz 2 des Außenwirtschaftsgesetzes<sup>23</sup> innerhalb einer Frist von drei Monaten die Aufhebung der Verordnung verlangen konnte. Für die zweite Zielsetzung blieb dagegen die Bundesregierung der vorrangige Adressat, der denn auch weiterhin mit Zuschriften eingedeckt wurde. An Argumenten fehlte es den Röhrenherstellern nach wie vor nicht. Zum Jahresende 1962 meldete die Presse, daß Japan und Schweden, ja selbst Großbritannien, das als NATO-Partner an der Beschlussfassung für das Embargo unmittelbar beteiligt gewesen war, trotz amerikanischer Einwände weiterhin Rohre in die UdSSR zu liefern entschlossen seien<sup>24</sup>. Anfang des neuen Jahres kam es darüber hinaus zu der Merkwürdigkeit, daß die im Oktober 1962 beantragten Lohnveredelungsgeschäfte in dem Teil, der die abgabevergünstigte Einfuhr des

<sup>17</sup> Vgl. Memorandum der Firmen Mannesmann, Phoenix-Rheinrohr und Hoesch, 3. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung Hebich, 18. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>19</sup> Vgl. Hufnagel (Mannesmann AG), Mommsen (Phoenix-Rheinrohr AG) und Ochel (Hoesch AG) an Schröder und von Merkatz, 11. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>20</sup> Zu diesem Schreiben vgl. Aufzeichnung Hebich, 18. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>21</sup> Vgl. ein entsprechendes Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft an das Auswärtige Amt, 14. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>22</sup> Vgl. Bundesanzeiger, 18. 12. 1962, S. 1.

<sup>23</sup> Vgl. Bundesgesetzblatt 1961, Teil I, S. 487.

<sup>24</sup> Vgl. Die Welt, 29. 12. 1962, S. 1. Vgl. ferner Handelsblatt, 28. 12. 1962, S. 1.

sowjetischen Roheisens betraf, von den zuständigen Zollämtern genehmigt wurden<sup>25</sup>. Natürlich taten auch öffentliche Proteste von seiten der UdSSR ihre Wirkung<sup>26</sup>.

Vor diesem Hintergrund wandten sich die Unternehmen erneut an die Bundesregierung, um doch noch die begehrten Ausfuhrgenehmigungen für die bereits abgeschlossenen Geschäfte zu erwirken. Bundesminister Schröder erhielt am 7. Januar 1963 eine ausführliche Darlegung, derzufolge die deutschen Rohrlieferungen ausschließlich für eine jenseits des Ural entstehende Erdgasleitung Verwendung fänden und damit jeder strategischen Bedeutung entbehrten<sup>27</sup>. Im Büro des Ministers ging noch einmal ein Memorandum über die schwerwiegenden Konsequenzen einer Unterbindung der Lieferungen ein, unter denen die auf den Rapallo-Vertrag anspielende Warnung hervorstach, „zum ersten Mal seit 1922 würden im Rahmen eines deutsch-sowjetischen Handelsabkommens getroffene Vereinbarungen deutscherseits nicht erfüllt werden“<sup>28</sup>. Auch Adenauer wurde noch einmal angesprochen. „Mit vollem Verständnis für die schwierige Situation, in der sich die Bundesregierung befindet“, versicherte ihm der Vorstandsvorsitzende der Mannesmann AG namens der betroffenen Wirtschaftsunternehmen großmütig, neue Verhandlungen mit der UdSSR würden nicht ohne Konsultation der Bundesregierung aufgenommen<sup>29</sup>.

Am 10. Januar 1963 beriet erstmals der Außenhandelsausschuß des Bundestages über die umstrittene Verordnung. Zwar wurde sie aufgrund der Erläuterungen des Staatssekretärs im Bundeswirtschaftsministerium, Ludger Westrick, grundsätzlich gebilligt; doch die Abgeordneten knüpften ihre Zustimmung an die Bedingung, die Bundesregierung solle innerhalb der NATO nochmals Möglichkeiten für eine Kompromißlösung zugunsten der schwebenden Verträge prüfen und vor einer endgültigen Entscheidung in jedem Fall den Ausschuß konsultieren<sup>30</sup>. Da die Regierung sich nicht rührte, bekräftigte man auf Betreiben der SPD diesen Beschluß eine Woche später noch einmal ausdrücklich<sup>31</sup>. Doch auch ein weiterer Vortrag von Staatssekretär Westrick konnte am 23. Januar 1963 die Zweifel der Ausschußmitglieder nicht zerstreuen.

Jetzt war es sogar ein Mitglied der CDU/CSU-Fraktion, der Abgeordnete Erik Blumenfeld, der weitere Sondierungen verlangte, da „noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft seien, die NATO und die Amerikaner zur Änderung ihres Standpunktes zu bewegen“<sup>32</sup>. Blumenfeld, der aus Kontakten mit der Bonner US-Botschaft schon

---

<sup>25</sup> Vgl. Tudyka, Röhrenembargo, S. 211.

<sup>26</sup> Vgl. etwa das Interview des Leiters der sowjetischen Handelsvertretung, Gritschin, in: *Industriekurier*, 5. 1. 1963, S. 1. Vgl. auch den Artikel „Sowjetischer Protest gegen Röhrenembargo“; *Die Welt*, 7. 1. 1963, S. 1.

<sup>27</sup> Vgl. Anlage zum Schreiben Ochel (Hoesch AG), Overbeck (Mannesmann AG) und Mommsen (Phoenix-Rheinrohr AG) an Schröder, 7. 1. 1963; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 229.

<sup>28</sup> Anlage zum Schreiben der Firma Mannesmann an Simon, 7. 1. 1963; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 229.

<sup>29</sup> Overbeck an Adenauer, 8. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 9.

<sup>30</sup> Vgl. Aufzeichnung Sachs, 2. 4. 1963, über den Ablauf der Ereignisse im Zusammenhang mit dem Röhrenembargo; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Siehe auch Tudyka, Röhrenembargo, S. 211 ff.

<sup>31</sup> Vgl. ebenda.

<sup>32</sup> Aufzeichnung Sachs, 24. 1. 1963, über die Ausschußsitzung vom Vortrag; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

selbst Hoffnungen auf eine „elegante Lösung“ genährt hatte<sup>33</sup>, war inzwischen von einem Vertreter der Stahlindustrie nachdrücklich bestärkt worden. Bei Gesprächen in Washington wollte der Generaldirektor der Phoenix-Rheinrohr AG, wie er auch das Auswärtige Amt hatte wissen lassen, Chancen für eine Tolerierung der in Frage stehenden westdeutschen Röhrenlieferungen entdeckt haben<sup>34</sup>. In dieselbe Richtung zielte ein in der Ausschusssitzung verteiltes Memorandum der interessierten Firmen, mit dem diese ihre Aktivität nun auf die Abgeordneten des Bundestages ausdehnten<sup>35</sup>. Noch am selben Tag übermittelte der Vorsitzende des Ausschusses der Bundesregierung die formelle Bitte, „wenigstens für die abgeschlossenen Verträge noch deren Abwicklung zu gewährleisten“ und über die NATO-Vertretung in Paris eine Lösung zu suchen, „die einerseits den außenpolitischen Wünschen, andererseits aber auch dem Anliegen der beteiligten Wirtschaft Rechnung trägt“<sup>36</sup>.

Am 7. März 1963, zehn Tage vor Ablauf der Frist für einen Einspruch des Bundestages, kam es zu einer neuerlichen Diskussion im Außenhandelsausschuß. Inzwischen war zusätzlich der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten beteiligt worden, der seinerseits unter Leitung Blumenfelds einen Unterausschuß gebildet hatte<sup>37</sup>. Dessen kaum überraschendes Beratungsergebnis hatte Mitte Februar zu dem Votum des Auswärtigen Ausschusses geführt, daß die vor Verkündung der Regierungsverordnung unterzeichneten Verträge nicht beeinträchtigt werden sollten<sup>38</sup>. Auch die Stahlindustrie war selbstverständlich nicht untätig geblieben. Am 14. Februar hatte sich sogar der Betriebsrat der Dortmunder Hoesch AG an die Abgeordneten gewandt und das Anliegen der Vorstandsetage voll unterstützt<sup>39</sup>. Pünktlich zum Sitzungstermin lag den Ausschußmitgliedern zudem ein Schreiben der Firma Mannesmann vor: Da britische und italienische Unternehmen erst kürzlich wieder Rohre in den Ostblock geliefert hätten, würde die deutsche Industrie durch ein Ausfuhrverbot „aufs schwerste diskriminiert werden“, ja drohten „dem gesamten deutschen Export in den Ostblock schwere Gefahren“<sup>40</sup>.

Gegenüber dieser wohlkalkulierten Dramatik konnten die von der Bundesregierung vorgetragene Argumente nur wie unverbesserliche „Bedenkenträgerei“ wirken. Eine Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums zu dem Memorandum der Röhrenhersteller vom 21. Januar, die dem Ausschuß am 14. Februar 1963 übermittelt worden war,

<sup>33</sup> Vermerk Elsässer, 9. 1. 1963, über eine Mitteilung des CDU-Abgeordneten Blumenfeld betreffend dessen Gespräch mit dem amerikanischen Gesandten Morris; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 229.

<sup>34</sup> Vgl. Mommsen an Carstens, 17. 1. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201. Vgl. dazu ferner das Schreiben des CDU-Abgeordneten Blumenfeld an Schröder, 14. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>35</sup> Vgl. Memorandum der Firmen Phoenix-Rheinrohr, Mannesmann und Hoesch, 21. 1. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>36</sup> Serres an Schröder, 23. 1. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201. Ein gleichlautendes Schreiben ging an Staatssekretär Globke.

<sup>37</sup> Vgl. Aufzeichnung Sachs, 2. 4. 1963, über den Ablauf der Ereignisse im Zusammenhang mit dem Röhrenembargo; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>38</sup> Vgl. Kopf an Serres, 21. 2. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>39</sup> Vgl. Schreiben des Betriebsrats der Hoesch AG an die Abgeordneten Serres (CDU), Kreyssig (SPD) und Keller (FDP), 14. 2. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>40</sup> Schreiben der Firma Mannesmann an die Mitglieder des Außenhandelsausschusses, 6. 3. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

hatte wortreich nachzuweisen versucht, daß die umstrittene Verordnung weder überraschend gekommen sei noch die deutsch-sowjetischen Handelsvereinbarungen verletze, noch in geltende Geschäftsverträge eingreife, weil diese seinerzeit vorbehaltlich ausstehender Genehmigungen abgeschlossen worden seien<sup>41</sup>. Außerdem war klargestellt worden, daß der Beschluß der NATO allgemein eingehalten werde und sich „die Bundesregierung unter diesen Umständen – jedenfalls bisher – nicht auf eine Ungleichheit der Embargodurchführung innerhalb der NATO berufen“ könne<sup>42</sup>. Ebenfalls Mitte Februar hatte der Staatssekretär des Auswärtigen Amts die Vorsitzenden des Außenhandelsausschusses und des Auswärtigen Ausschusses über die vergeblich gebliebene Kompromißsuche zugunsten der schwebenden Röhrenlieferungen informiert. „Im Hinblick auf das negative Ergebnis dieser Bemühungen kann das Anliegen der deutschen Firmen aus politischen Gründen nicht weiter verfolgt werden“, hatte Carstens ernüchternd beschieden und um endgültige Billigung der Embargo-Verordnung gebeten<sup>43</sup>.

Unter Rekurs auf diese Darlegungen versuchte am 7. März Staatssekretär Lahr, mit dessen Erscheinen vor dem Ausschuß erstmals die Präponderanz des Auswärtigen Amts in dieser Sache offenkundig wurde, die Abgeordneten zum Einlenken zu bewegen. Doch nach erregter Debatte vertagte sich der Ausschuß um eine weitere Woche<sup>44</sup>. Die Situation begann sich zuzuspitzen. Nur drei Tage blieben noch bis zum Ende der parlamentarischen Einspruchsfrist, als der Außenhandelsausschuß am 14. März 1963 zu seiner entscheidenden Sitzung zusammenkam. Zuvor hatten sich erwartungsgemäß die Stahlunternehmen wieder schriftlich eingeschaltet und gegen den Standpunkt der Bundesregierung vorgebracht, daß es sich bei ihren Kontrakten mit den Sowjets „um abgeschlossene Verträge [...] handelt, die zum Teil lediglich eine aufschiebende Bedingung enthalten, aber zwischen den Partnern privatrechtlich voll wirksam sind“<sup>45</sup>. Eindringlich waren sie auch erneut bei der Bundesregierung vorstellig geworden, natürlich nicht ohne diskreten Hinweis auf deren drohende parlamentarische Niederlage<sup>46</sup>.

Tatsächlich ging die Schlacht für die Regierung verloren. Wiederum vergebens suchte Staatssekretär Lahr die Abgeordneten am 14. März zu überzeugen, daß nach den bis zuletzt erfolglos gebliebenen Kompromißsondierungen nunmehr die auf den Embargo-Beschluß der NATO zurückgehende Verordnung gebilligt werden müsse<sup>47</sup>. Am

<sup>41</sup> Vgl. Stellungnahme zum Memorandum der Firmen Phoenix-Rheinrohr, Mannesmann und Hoesch vom 21. 1. 1963, Anlage zum Schreiben Westrick an Serres, 14. 2. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201. Die Aufzeichnung war mit dem Auswärtigen Amt abgestimmt.

<sup>42</sup> Ebenda.

<sup>43</sup> Carstens an Serres, 15. 2. 1964; AAPD 1963, I, Dok. 95.

<sup>44</sup> Vgl. Aufzeichnung Sachs, 2. 4. 1963, über den Ablauf der Ereignisse im Zusammenhang mit dem Röhrenembargo; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Siehe auch Tudyka, Röhrenembargo, S. 213.

<sup>45</sup> Memorandum der Firmen Hoesch, Mannesmann, Phoenix-Rheinrohr, 8. 3. 1963 (Hervorhebung in der Vorlage); PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>46</sup> Vgl. die gleichlautenden Schreiben von Ochel (Hoesch AG), Overbeck (Mannesmann AG) und Mommsen (Phoenix-Rheinrohr AG) an Schröder und Niederal, 8. 3. 1963; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 229.

<sup>47</sup> Vgl. Vermerk Lahr, 14. 3. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 123. Vgl. ferner Tudyka, Röhrenembargo, S. 213f.

Schluß einer heftigen Diskussion lagen dem Ausschuß drei Antragsentwürfe vor<sup>48</sup>: Der Vorschlag des CDU-Abgeordneten Löhr lautete dahin, die Regierungsverordnung widerspruchslos passieren zu lassen; der Vorschlag des FDP-Abgeordneten Margulies empfahl dem Bundestag schlicht, „von dem Recht der Aufhebung Gebrauch zu machen“; der Vorschlag des SPD-Abgeordneten Bading ging in dieselbe Richtung, ließ jedoch eine Billigung für den Fall zu, daß die Bundesregierung sich bereit fände, „eine verbindliche Erklärung abzugeben, den Lieferungen aus den abgeschlossenen Verträgen über 163 000 t Röhren die Genehmigung zu erteilen“<sup>49</sup>. Es war dieser Antrag, der schließlich mit einer Mehrheit von 13 : 7 Stimmen angenommen wurde. Die FDP hatte zuvor ihren Textvorschlag zurückgezogen und in der Abstimmung mit der SPD votiert. Die „sozial-liberale Koalition“ gegen das Röhrenembargo, die sich wenige Tage später im Plenum bilden sollte, zeichnete sich hier bereits ab. Doch auch Abgeordnete der CDU hatten den Antrag der SPD unterstützt.

Um eine ähnliche Niederlage im Plenum zu vermeiden, stand der Bundesregierung und der CDU/CSU-Fraktion zunächst noch der Weg offen, eine Beratung durch Fristeinrede zu verhindern. Eine derartige Absprache trafen Bundesminister Schröder und der Fraktionsvorsitzende von Brentano noch am Tag der Ausschußentscheidung<sup>50</sup>, und die Fraktion handelte tags darauf entsprechend. In der Sondersitzung am 18. März aber bestand eine solche Möglichkeit nicht mehr. Daß der Außenminister sich hier sogar dazu verstieg, mit dem Parlamentspräsidenten in einen Rechtsdisput darüber einzutreten, ob nicht die Einspruchsfrist für den Bundestag schon in der Nacht zuvor abgelaufen sei<sup>51</sup>, macht das Ausmaß der Kalamitäten deutlich, in denen sich die Regierung befand. „Ich bin hier“, so brachte Gerhard Schröder das Problem auf den Punkt, „mit meinem Herzen absolut bei der Eisen- und Stahlindustrie [...]. Aber ich habe hier zu wählen zwischen den Interessen der auswärtigen Politik und den Interessen der Wirtschaft. [...] Da wähle ich die auswärtige Politik.“<sup>52</sup> Nicht nur der Seelenfriede des Ministers, sondern auch der Koalitionsfriede geriet bei diesem Spagat in die Zerreißprobe. Am Ende blieb nur das schnöde Instrument einer Herbeiführung der Beschlußunfähigkeit, um dem Primat der Politik zum Sieg zu verhelfen.

### *Der außenpolitische Rahmen*

Über die Gründe, die das umstrittene Verhalten der Bundesregierung bestimmten, ist bislang nur wenig bekannt. Die schon zeitgenössisch verbreitete Vermutung, das Röhrenembargo habe als Sühne für den deutsch-französischen Vertrag vom Januar 1963 „auf dem Altar der deutsch-amerikanischen Beziehungen dargebracht“ werden

<sup>48</sup> Vgl. Aufzeichnung Sachs, 2. 4. 1963, über den Ablauf der Ereignisse im Zusammenhang mit dem Röhrenembargo; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>49</sup> Ebenda sowie Verhandlungen Bundestag, Drucksachen, Bd. 83, Nr. IV/1071.

<sup>50</sup> Vgl. Aufzeichnung Lahr, 4. 3. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>51</sup> Vgl. Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 52, S. 3064 f.

<sup>52</sup> Ebenda, S. 3072.

müssen<sup>53</sup>, ist von der Forschung, soweit sie das Thema überhaupt aufgegriffen hat, meistens übernommen worden<sup>54</sup>. Anhand der „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963“ können die Hintergründe jetzt genauer analysiert werden.

Zunächst ist festzuhalten, daß das Röhrenembargo eine weit längere Vorgeschichte besitzt, als der Zeitpunkt seiner Verkündung vermuten läßt. Es ging nicht erst auf die Kuba-Krise vom Oktober 1962 zurück, sondern wurzelte bereits im Umfeld der „Mauer-Krise“ 1961. Am 3. Oktober 1961 begannen auf Antrag der USA im Wirtschaftsberaterausschuß der NATO in Paris Konsultationen über die Frage eines Embargos für westliche Röhrenlieferungen in den Ostblock. Hintergrund der amerikanischen Initiative war einmal die seit Ende der fünfziger Jahre rapide wachsende Erdölförderung der UdSSR, die nicht zuletzt in steigenden Westexporten ihren Niederschlag gefunden hatte<sup>55</sup>. Vor allem aber wandte sich der Vorstoß gegen den raschen Ausbau des sowjetischen Pipeline-Netzes, dem außerordentlich hohe militärische Bedeutung zugemessen wurde. Das galt besonders für die zum Öltransport in Richtung Westen geplanten und im Bau befindlichen Rohrleitungen, unter denen die zur Versorgung der sogenannten Satellitenstaaten vorgesehene „Freundschaftslinie“ mit ihrem in Schwedt an der Oder endenden Hauptarm an erster Stelle stand. Der Zweck dieser Linie war nach Ansicht der amerikanischen Experten sowohl eine verstärkte Integration des östlichen Lagers als auch – im Ernstfall – die Versorgung der Truppen „unmittelbar hinter dem Eisernen Vorhang“<sup>56</sup>. Im Hauptquartier der NATO erwartete man dadurch vor allem bei einem konventionellen Krieg „eine dramatische Änderung der logistischen Situation zum Nachteil der NATO“<sup>57</sup>. Selbst wenn, wie von vornherein feststand, eine vollständige Verhinderung des sowjetischen Pipeline-Baus durch ein Röhrenembargo nicht zu erreichen war, so galt doch schon „jede Verzögerung“ als wertvoll<sup>58</sup>. Da die UdSSR nach westlichen Berechnungen bis 1965 auf Importe von Rohren eines Durchmessers von über 40 Zoll angewiesen bleiben würde, durfte erwartet werden, die Fertigstellung der „Freundschaftslinie“ um etwa zwei Jahre zu verzögern. Aus demselben Grund erschien nur ein umfassender Lieferstopp sowohl für Öl als auch für Gasrohre erfolgversprechend, weil beide Typen trotz ihrer unterschiedlichen Eigenschaften als für den Erdöltransport verwendbar erachtet wurden<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Siehe den Artikel „Tricks statt Politik“ von Kurt Becker; *Die Welt*, 20. 3. 1963, S. 1 f., hier S. 2. Vgl. ferner den Artikel „Bonner Scherben“; *Industriekurier*, 21. 3. 1963, S. 1. Vgl. auch *Der Spiegel*, 27. 3. 1963, S. 25.

<sup>54</sup> Vgl. dazu Tudyka, *Röhrenembargo*, S. 218–221; Kreile, *Osthandel*, S. 59; Dean, *West German Trade*, S. 139; Wörmann, *Osthandel*, S. 41; Stent, *Wandel durch Handel*, S. 87.

<sup>55</sup> Vgl. Stent, *Wandel durch Handel*, S. 89 f.

<sup>56</sup> Drahtbericht Groepper, Moskau, 17. 1. 1963, über eine Expertenanalyse des amerikanischen Außenministeriums; AAPD 1963, I, S. 37 Anm. 13 (Auszug).

<sup>57</sup> Bericht Generalmajor Piggot, SHAPE, im Wirtschaftsberaterausschuß der NATO, Januar 1962, zit. nach Drahtbericht Sahn, Paris (NATO), 18. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>58</sup> Ebenda.

<sup>59</sup> Eine entsprechende Feststellung war das Ergebnis einer zweitägigen Expertentagung der NATO am 4./5. 10. 1962. Vgl. ebenda sowie Aufzeichnung Sachs, 2. 4. 1963, über den Ablauf der Ereignisse im Zusammenhang mit dem Röhrenembargo; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

Doch der Abstimmungsprozeß innerhalb des westlichen Bündnisses gestaltete sich ausgesprochen schwierig. Zwar wurde der Bericht des Wirtschaftsberaterausschusses am 4. April 1962 vom Ständigen Rat angenommen und damit die Empfehlung gebilligt, daß die Mitgliedstaaten alle Voraussetzungen für eine Beschränkung des Imports sowjetischen Erdöls schaffen und beim Export von Rohren „im Rahmen des Möglichen Zurückhaltung üben“ sollten<sup>60</sup>. Doch hatten die Vertreter Großbritanniens von Anfang an die Abneigung ihrer Regierung gegen konkrete Maßnahmen deutlich gemacht. Noch Mitte Mai bekräftigte NATO-Botschafter Mason im Ständigen Rat sein negatives Minderheitsvotum und ließ sich nur widerstrebend zu einer Wiederaufnahme der Erörterungen über den amerikanischen Embargo-Vorschlag bewegen<sup>61</sup>. Die neuerlichen Beratungen zogen sich bis in den Oktober des Jahres 1962 hin, als endlich eine konkrete Beschlußvorlage ins Auge gefaßt werden konnte. Auch jetzt wieder meldete freilich der britische Delegierte im Wirtschaftsberaterausschuß Vorbehalte an und betonte, daß Großbritannien „weder wirtschaftliche noch politische Auswirkungen als einen Grund für das vorgeschlagene Embargo gelten lassen könne“<sup>62</sup>. Erst auf erheblichen Druck und nach Vorlage einer nochmals abgeschwächten amerikanischen Kompromißformulierung gelang es schließlich am 25. Oktober 1962, die Briten wenigstens zum Verzicht auf ein Veto zu bewegen. Selbst diese Zusage wurde jedoch unter die vielsagende Voraussetzung gestellt, daß die Regierung in London „weder in der Lage noch bereit sei, irgendwelche gesetzgeberischen Maßnahmen zur Verhinderung von Rohrexporten in die UdSSR vorzusehen“<sup>63</sup>. Doch damit nicht genug: In derselben Sitzung erhoben nun plötzlich auch die ökonomisch stark interessierten Italiener Bedenken; vorgeblich, weil sie eine Erhöhung der Ost-West-Spannung befürchteten. Weitere vier Wochen intensiver Bemühungen waren nötig, um auch dieses neue Hindernis zu überwinden.

Erst am 21. November 1962, nach mehr als einjährigen Beratungen, fand der NATO-Rat zu einer Einigung. Dabei handelte es sich nicht, wie vielfach angenommen worden ist, um eine bloße Empfehlung für die Zukunft, sondern um einen eindeutigen Beschluß zur Unterbindung sämtlicher für den Ostblock bestimmter Großrohr-Lieferungen ungeachtet des Zeitpunkts ihrer Kontrahierung. Der über 30 Jahre geheim gebliebene Originaltext lautet: „The Council agreed that: (1) member countries, on their own responsibility, should, to the extent possible: (i) stop deliveries of large diameter pipe (over 19“) to the Soviet block under existing contracts, (ii) prevent new contracts for such deliveries, (2) the Council would keep the situation under observation and review as appropriate.“<sup>64</sup>

Allerdings war es mit der behaupteten Einstimmigkeit der Entscheidung nicht weit her. Zwar nahm der italienische Vertreter in der Ratssitzung seinen Vorbehalt zurück, doch die britische Regierung ließ ihre Erklärungen, nach denen sie völlig freie Hand

<sup>60</sup> Aufzeichnung Allardt, 25.5. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>61</sup> Vgl. ebenda.

<sup>62</sup> Britische Erklärung, 18. 10. 1962 (Übersetzung); PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>63</sup> Bericht Walther, Paris (NATO), 26.10. 1962, über die Sitzung des Wirtschaftsberaterausschusses vom Vortag; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>64</sup> AAPD 1963, I, S.33 Anm. 5.

behielt, ausdrücklich bekräftigen<sup>65</sup>. Der Botschafter Frankreichs verband daraufhin seine Zustimmung mit der Klarstellung, im Fall einer Durchbrechung des Embargos „müsse sich [die] französische Regierung vorbehalten, ihre Auffassung zu revidieren“<sup>66</sup>.

Für die Bundesregierung kam die NATO-Entscheidung angesichts der Anfang Oktober erfolgten sowjetischen Großaufträge an die westdeutschen Röhrenhersteller in letzter Minute. Schon im Februar 1962 war das Auswärtige Amt wegen der damals verhandelten Lieferungen nahe daran gewesen, im NATO-Rat auf eine rasche Beschlußfassung zu drängen. Botschafter von Walther hatte jedoch von einem solchen Schritt abgeraten, weil er keine Erfolgsaussicht habe und lediglich dazu führen werde, „daß andere NATO-Staaten – insbesondere Italien – alles tun würden, um das Geschäft an sich zu ziehen“<sup>67</sup>. Immerhin waren aber bereits Ende März die deutschen Stahlfirmen durch das Bundeswirtschaftsministerium über die Beratungen im NATO-Rat und die Möglichkeit eines Röhrenembargos informiert worden<sup>68</sup>. Durch die monatelange Vertagung einer Entscheidung geriet die Bundesregierung gleichwohl unter erheblichen Zeitdruck. Als der Embargo-Beschluß endlich fiel, liefen die Genehmigungsverfahren für die 1963 geplanten Lohnveredelungsgeschäfte mit der UdSSR bereits seit fünf Wochen. Die gegenüber den Firmen vertretene Schutzbehauptung, die Verzögerung resultiere lediglich aus der Prüfung zollrechtlicher Fragen<sup>69</sup>, ließ sich kaum länger plausibel machen.

Doch auch mit der Verabschiedung des Röhrenembargos im NATO-Rat war die Bundesregierung der Probleme keineswegs ledig, im Gegenteil: Mit der Frage, ob der Lieferstopp rückwirkend in die noch im Oktober abgeschlossenen Verträge eingreifen sollte, begannen die Schwierigkeiten erst richtig. In der Regierung selbst entstand darüber Streit. Vor allem zwischen Wirtschafts- und Außenministerium brachen alte Differenzen wieder auf. Zwar fand die zum Erlaß der Genehmigungspflicht für Großrohr-Lieferungen am 30. November 1962 eingereichte Kabinettsvorlage des Wirtschaftsministers die Zustimmung des Auswärtigen Amtes<sup>70</sup>. Während letzteres jedoch darüber hinaus auf ein prinzipielles Verbot jeglicher Röhrenexporte drängte<sup>71</sup>, trat Staatssekretär Westrick auf Intervention der betroffenen Stahlunternehmen für eine Ausnahmeregelung zugunsten der schwebenden Lohnveredelungsgeschäfte ein<sup>72</sup>. Tatsächlich ent-

<sup>65</sup> Vgl. Drahtbericht Grewe, Paris (NATO), 21. 11. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>66</sup> Ebenda.

<sup>67</sup> Vermerk Allardt, 2. 3. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>68</sup> Zur telefonischen Mitteilung des Leiters der Außenwirtschaftsabteilung im Bundesministerium für Wirtschaft, Reinhardt, vom 22. 3. 1962 an Generaldirektor Mommsen (Phoenix-Rheinrohr AG) vgl. Aufzeichnung Keller, 8. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 11, S. 36.

<sup>69</sup> Zu entsprechenden Erklärungen von Vertretern der Bundesministerien für Wirtschaft und der Finanzen am 22. 11. 1962 vgl. Memorandum der Firmen Phoenix-Rheinrohr, Mannesmann und Hoesch, 21. 1. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>70</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung Keller, 4. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>71</sup> Vgl. ebenda sowie Vermerk Hebich, 5. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>72</sup> Eine entsprechende Mitteilung machte Westrick am 4. 12. 1962 nach einer Unterredung mit Generaldirektor Mommsen (Phoenix-Rheinrohr AG). Vgl. dazu Aufzeichnung Jansen, 4. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

schied das Kabinett am 5. Dezember in diesem Sinne<sup>73</sup>. Die Warnung der außenpolitischen Experten, daß die amerikanischen Initiatoren des Embargos seine vollständige Einhaltung „als Testfall unseres guten Willens ansehen“<sup>74</sup>, fand kein Gehör.

Die Reaktion der USA erfolgte prompt und unmißverständlich. Präsident Kennedy wandte sich persönlich an den Bundeskanzler<sup>75</sup>, der amerikanische Außenminister bestellte den deutschen Botschafter ein. „Mit großem Nachdruck“ brachte Rusk seine Bestürzung über die Entscheidung des Bundeskabinetts vor<sup>76</sup>. „Die Großrohre würden die UdSSR mit ‚wichtigsten Lebenslinien von größter strategischer Bedeutung‘ versehen“ und seien insbesondere „für die sowjetischen militärischen, gegen den Westen gerichteten Aufmarschvorbereitungen“ von Gewicht, gab Knapstein die Argumente des US-Außenministers wieder. Durchbrächen die Deutschen das Embargo, würde „das ganze im NATO-Rat errichtete Gebäude zusammenstürzen“. Rusk habe auf die „abträgliche psychologische und politische Wirkung“, die eine solche Entwicklung auf die USA haben würde, „mit ganz ungewöhnlichem Ernst“ hingewiesen<sup>77</sup>.

Nicht weniger eindringlich klangen die Mahnungen, die in Bonn von der amerikanischen Botschaft kamen. Staatssekretär Westrick wurde eigens von dem für Wirtschaftsfragen zuständigen Mitarbeiter „ins Gebet“ genommen<sup>78</sup>. Zur Sicherheit schob Botschaftsrat Cronk einen Brief nach, in dem er die Einhaltung des Embargos sowohl durch Großbritannien als auch durch Italien, Frankreich sowie Japan versicherte und deshalb ausdrücklich die Unterbindung auch der im Oktober vereinbarten westdeutschen Geschäfte verlangte<sup>79</sup>. Zudem faßte der Diplomat noch einmal alle Gründe für das Röhrenembargo zusammen. Dabei wiederholte er zunächst die bekannten Argumente, daß die „Freundschaftslinie“ Nachschub und Bevorratung des von den Sowjettruppen in Osteuropa benötigten Treibstoffs erheblich erleichtern und dadurch zugleich Transportkapazitäten für andere strategisch wichtige Güter freisetzen werde<sup>80</sup>. Darüber hinaus verwies Cronk auf den Effekt verstärkter Ölexporte, ja sprach ausdrücklich von einer Ausweitung des „dumping of Soviet oil on Western markets thus disrupting normal sources of supply“, womit kaum verhüllt die Interessen der amerikanischen Ölgesellschaften ins Spiel gebracht waren. Schließlich bekräftigte er nochmals, daß die USA im Zuge ihrer diplomatischen Bemühungen fest mit der Einhaltung des Röhrenembargos durch alle übrigen potentiellen Lieferländer rechnen zu können glaubten<sup>81</sup>.

<sup>73</sup> Vgl. dazu Drahterlaß Carstens an Schröder, z. Zt. Paris, 14. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>74</sup> Vermerk Hebich, 5. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>75</sup> Vgl. Schwarz, Epochenwechsel, S. 301 f.

<sup>76</sup> Drahtbericht Knapstein, 7. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>77</sup> Ebenda.

<sup>78</sup> Vgl. Aufzeichnung Keller, 8. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>79</sup> Vgl. Cronk an Westrick, 10. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156. Die vorangegangene Unterredung hatte am 6. 12. 1962 stattgefunden.

<sup>80</sup> Vgl. ein undatiertes Schreiben an Keller, das im Nachgang zu einer Unterredung vom 14. 12. 1962 übersandt wurde; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>81</sup> Vgl. ebenda.

Allein schon dieser enorme Druck der Amerikaner ließ der Bundesregierung kaum Handlungsspielraum. Hinzu kam noch ein weiterer Sachzwang: Am 24. Oktober 1962, inmitten der Kuba-Krise, war gerade auf westdeutsches Drängen vom Ständigen NATO-Rat beschlossen worden, im Fall einer neuerlichen Zuspitzung der Situation in Berlin mit umfassenden wirtschaftlichen Boykottmaßnahmen gegen den Ostblock zu reagieren<sup>82</sup>. „Wenn wir nunmehr, entgegen dem NATO-Beschluß, das Röhrengeschäft genehmigen“, so schlußfolgerte man unwiderleglich im Auswärtigen Amt, „müssen wir mit sehr nachteiligen Entwicklungen im Hinblick auf die praktische Handhabung von Embargomaßnahmen im Eventualfall rechnen. Hierdurch kann unserer Berlinpolitik erheblicher Schaden zugefügt werden, ganz davon abgesehen, daß unser Verhältnis zu den Amerikanern [...] stark getrübt würde.“<sup>83</sup> Unter diesen Umständen gab es zur lückenlosen Durchsetzung des Röhrenembargos keine Alternative. Am 10. Dezember 1962 wurde im Wirtschaftskabinett entschieden, die in Frage stehenden Lohnveredelungsgeschäfte der deutschen Röhrenhersteller vorerst nicht zu genehmigen<sup>84</sup>; wenig später folgte die Bestätigung durch das Kabinett<sup>85</sup>.

Die Bundesregierung nahm für diese Entscheidung nicht nur den Unmut der betroffenen Stahlfirmen in Kauf, sondern auch eine Belastung ihrer Beziehungen mit Moskau. Gleich am 18. Dezember 1962, dem Tag der Verkündung der Embargo-Verordnung, hörte Botschafter Groepper aus dem Mund des Stellvertretenden Außenhandelsministers Borissow die erste Reaktion, die erwarten ließ, „daß die Sowjets in der Röhrenfrage noch mit schwerem Geschütz auffahren und auf die endgültige Untersagung der Ausfuhr scharf reagieren werden“<sup>86</sup>. Drei Tage darauf fand sich der Leiter der sowjetischen Handelsvertretung bei Staatssekretär Westrick ein und ließ keinen Zweifel daran, daß die Nichterfüllung der sogenannten Oktober-Verträge als „eine schwerwiegende Verletzung“ der handelsvertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik betrachtet werden würde<sup>87</sup>. Auch im aggressiven Tonfall des Briefes, den Adenauer zum Weihnachtsfest von Chruschtschow erhielt, durfte man eine Reaktion auf das Röhrenembargo vermuten, obwohl es namentlich nicht erwähnt wurde<sup>88</sup>.

Im neuen Jahr setzte sich der Reigen der Proteste fort. Dabei wurde der Vorwurf, eine Unterbindung der im Oktober 1962 vereinbarten Geschäfte bedeute einen Bruch des deutsch-sowjetischen Handelsvertrages, zur Standardformel. Wie schon sein Kollege im Bundeswirtschaftsministerium versuchte am 5. Januar 1963 auch Staatssekretär Lahr, dieses Argument seiner sowjetischen Gesprächspartner mit dem Hinweis zu ent-

<sup>82</sup> Vgl. eine Aussage des amerikanischen Sprechers im NATO-Wirtschaftsberaterausschuß in der Sitzung vom 25. 10. 1962, erwähnt im Bericht Walther, 26. 10. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962. Vgl. ferner ebenda, Lahr an Globke, 21. 12. 1962.

<sup>83</sup> Lahr an Globke, 21. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>84</sup> Vgl. Vermerk Carstens, 10. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>85</sup> Vgl. Drahterlaß Carstens an Schröder, z. Zt. Paris, 14. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>86</sup> Drahtbericht Groepper, 20. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

<sup>87</sup> Vermerk über das Gespräch Westrick/Gritschin am 21. 12. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 156.

<sup>88</sup> Für den Brief vom 24. 12. 1962 vgl. Moskau – Bonn, Bd. 2, S. 913–918.

kräften, daß Lohnveredelungsgeschäfte nicht Teil der bestehenden Abkommen seien und ihre Genehmigung somit im Ermessen der Bundesregierung liege<sup>89</sup>. Ferner betonte er, die letzte Entscheidung darüber sei noch gar nicht gefallen<sup>90</sup>; ein Eindruck, den man vier Tage später mit der Vertagung einer weiteren diesbezüglichen Kabinettsberatung zu erhärten trachtete, um während des zeitgleichen Chruschtschow-Besuchs in Ost-Berlin „kein Angriffsmaterial“ zu bieten<sup>91</sup>. Die Sowjets blieben davon freilich unbeeindruckt. Der Stellvertretende Außenhandelsminister kündigte gegenüber Vertretern der westdeutschen Röhrenindustrie unverblümt an, Moskau werde sich im Fall einer Nichterfüllung der Verträge an die „Öffentlichkeit“ wenden<sup>92</sup>. Außenhandelsminister Patolitschew drohte Anfang Februar sogar offen mit einer grundsätzlichen Infragestellung der sowjetischen Importe aus der Bundesrepublik<sup>93</sup>.

Doch es wurde nicht so heiß gegessen wie gekocht. Zwar hatte der Leiter der sowjetischen Handelsvertretung in der Bundesrepublik schon zu Jahresbeginn ein Zeitungsinterview gegeben<sup>94</sup>, aber weitere Einwirkungsversuche auf das westdeutsche Publikum blieben vorerst aus. Erst recht gab es, wie Botschafter Groepper richtig vorhergesehen hatte<sup>95</sup>, keine negativen Konsequenzen für den deutsch-sowjetischen Handel. Chruschtschow verlor darüber am 9. März gegenüber dem deutschen Botschafter nicht einmal mehr ein Wort, obwohl dazu in der insgesamt wenig erfreulichen Unterredung durchaus Gelegenheit bestanden hätte<sup>96</sup>. Der Mann an der Spitze der östlichen Supermacht begriff durchaus, wie sich in einigen sarkastischen Bemerkungen zeigte, die schwierige Lage der Bundesregierung<sup>97</sup>. Er hatte auch bereits vorsichtig den eigentlichen Urheber des Röhrenembargos umzustimmen versucht, jedoch von den USA eine abschlägige Antwort erhalten<sup>98</sup>.

Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Zwangslage der Regierung Adenauer allerdings erheblich verschärft. Zu Jahresende war bekanntgeworden, daß die Einhaltung des Embargos weder in Großbritannien noch in Japan oder in Schweden als gesichert gelten konnte<sup>99</sup>. Auch hatte die Presse den Verdacht geäußert, die ganze Aktion gehe in Wahrheit auf die Interventionen amerikanischer Ölkonzerne zurück<sup>100</sup>. Im State Department war darauf beschwichtigend versichert worden, das amerikanische Begehren

<sup>89</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch Lahr mit Lawrow und Gritschin am 5. 1. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>90</sup> Vgl. ebenda.

<sup>91</sup> Drahterlaß Lahr, 10. 1. 1963, an die Botschaften in Stockholm, Moskau und Tokio; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>92</sup> Drahtbericht Groepper, Moskau, 14. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 23, S. 76.

<sup>93</sup> Vgl. Drahtbericht Groepper, 2. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 72, S. 241 f.

<sup>94</sup> Vgl. Industriekurier, 5. 1. 1963, S. 1.

<sup>95</sup> Vgl. dazu Drahtbericht Groepper, 2. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 72, S. 242 f.

<sup>96</sup> Vgl. Aufzeichnung über das Gespräch Groepper/Chruschtschow, 9. 3. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 116. Vgl. dazu ferner Drahtbericht Groepper, 12. 3. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>97</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 116, S. 386 f.

<sup>98</sup> Vgl. die Drahtberichte Groepper, 16. und 27. 2. 1963, über Gespräche Kohler/Gromyko; AAPD 1963, I, Dok. 96 und Dok. 108.

<sup>99</sup> Vgl. Die Welt, 29. 12. 1962, S. 1.

<sup>100</sup> Vgl. Handelsblatt, 28. 12. 1962, S. 1.

basiere „ganz überwiegend auf strategischen Erwägungen“ und alle vorliegenden Informationen bestätigten die von Außenminister Rusk am 7. Dezember gemachte Feststellung, wonach die Wirksamkeit des Röhrenembargos gegen die Sowjetunion „entscheidend“ von der deutschen Haltung abhängen<sup>101</sup>. Was der Botschaft der Bundesrepublik über den Stand der amerikanischen Überzeugungsversuche bei den „unsicheren Kantonisten“ mitgeteilt worden war, hatte allerdings wenig beruhigend geklungen. Von britischer Seite war offenbar nicht mehr zu erreichen gewesen als die unverbindliche Erklärung, daß einstweilen keine Rohrlieferungen beabsichtigt seien. Die japanische Regierung hatte zwar Verständnis für das Embargo gezeigt, jedoch auf die fehlende Rechtsbasis für eine volle Teilnahme hingewiesen, ehe nicht die Stahlrohre wieder in die COCOM-Listen aufgenommen seien<sup>102</sup>. In Schweden schien die Lage überhaupt noch „ziemlich undurchsichtig“ zu sein<sup>103</sup>.

Das Auswärtige Amt hatte deshalb auch von sich aus die Botschaften in London, Tokio, Rom, Stockholm und Paris angewiesen, zur Unterstützung der amerikanischen Kollegen bei den jeweiligen Regierungen vorstellig zu werden<sup>104</sup>. Staatssekretär Lahr war seinerseits gegenüber dem schwedischen Botschafter sogar so weit gegangen, das Verhalten Schwedens unter Hinweis auf dessen Neutralität und das Verhältnis zur EWG als „ein delikates Problem von einiger Tragweite“ zu bezeichnen<sup>105</sup>. Auch bei den Gesprächen, die Bundesminister Schröder vom 6. bis 8. Januar 1963 in London führte, dürfte das Röhrenembargo zur Sprache gekommen sein<sup>106</sup>. Über die britische Bereitschaft zu einer Aufnahme der Großrohre in die Embargoliste des COCOM hatte man sich allerdings zu Recht keine Illusionen gemacht<sup>107</sup>. Mitte des Monats stand fest, daß entsprechende Bemühungen der USA in London „vollkommen negativ“ ausgegangen waren<sup>108</sup>.

Dies war der Stand der Dinge, als am 22. Januar 1963 in Paris der deutsch-französische Vertrag unterzeichnet wurde. Die Schockwirkung, die dieses Datum gerade in den Vereinigten Staaten erzeugte, ist bekannt<sup>109</sup>. Doch war der amerikanische Druck, dem sich die Bundesrepublik in der Embargo-Frage ausgesetzt sah, zu diesem Zeitpunkt längst voll entfaltet. Gerade eine Woche zuvor hatte Botschafter Groepper noch einmal über die Moskauer US-Botschaft erfahren, daß Washington die Haltung der Bundesregierung als „Test westlicher Solidarität für Eventualfallplanung Berlin“ ansehe<sup>110</sup>.

<sup>101</sup> Drahtbericht Lilienfeld, 3. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>102</sup> Vgl. dazu auch Drahtbericht Dittmann, Tokio, 4. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>103</sup> Drahtbericht Lilienfeld, 3. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Zu den Bemühungen der amerikanischen Regierung in Großbritannien, Schweden und Japan vgl. ebenda den Drahtbericht Groepper, Moskau, 2. 1. 1963.

<sup>104</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung Keller, 4. 1. 1963, sowie Drahterlaß Lahr, 7. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>105</sup> Aufzeichnung Lahr über sein Gespräch mit Jödahl am 5. 1. 1963; AAPD 1963, I, S. 38 Anm. 17 (Auszug).

<sup>106</sup> Vgl. zu diesen Konsultationen den Drahtbericht Etdorf, 9. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 12.

<sup>107</sup> Vgl. Drahterlaß Lahr, 7. 1. 1963, an die Botschaften in Tokio und London; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>108</sup> Drahtbericht Blankenhorn, Paris, 22. 1. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>109</sup> Vgl. dazu etwa Aufzeichnung Carstens, 9. 2. 1963, über seine USA-Reise; AAPD 1963, I, Dok. 88.

<sup>110</sup> Drahtbericht Groepper, 15. 1. 1963; AAPD 1963, I, S. 78 Anm. 20 (Auszug).

Nicht der Élysée-Vertrag, sondern die gefährdete Hauptstadt bildete den eigentlichen Druckpunkt zur Disziplinierung der Bundesrepublik. Der Pariser „Coup“ bewirkte lediglich, daß neben die Sorge um Berlin nun auch noch der Zwang zum Treuebeweis für das Atlantische Bündnis trat. So wurde die strikte Einhaltung des Röhrenembargos für die westdeutsche Außenpolitik gerade in dem Augenblick zur Probe, als sich die innenpolitische Auseinandersetzung auf die Forderung nach einer Ausnahme für die im Oktober 1962 abgeschlossenen Lohnveredelungsgeschäfte zuspitzte.

Das Dilemma verschärfte sich noch dadurch, daß bei den heimischen Kritikern der Eindruck entstanden war, als bestünde ausgerechnet in den USA die Neigung, den Deutschen eine „Extratour“ zu erlauben. Davon konnte jedoch keine Rede sein. Zu den entsprechenden Behauptungen des Generaldirektors der Phoenix-Rheinrohr AG ließ Außenminister Rusk sogar ausdrücklich erklären, dessen Äußerungen über seine Washingtoner Gespräche seien „völlig falsch und aus der Luft gegriffen“; das State Department habe ihm „im Gegenteil klar bedeutet, die amerikanische Regierung wünsche nicht, daß auch nur eine Tonne von Großrohren aus den schwebenden Geschäften [...] an die Sowjetunion geliefert werde“<sup>111</sup>. Das Auswärtige Amt gab Mommsen seinerseits zu verstehen, daß die Stahlunternehmen und „der von ihm mobilisierte Außenhandelsausschuß“ die Bundesregierung in „größte Schwierigkeiten“ brächten<sup>112</sup>. Eine Genehmigung für die Ausfuhr von deutschen Großrohren in die UdSSR würde den Zusammenbruch des Embargos bedeuten und „zu einer zusätzlichen Belastung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses führen, welche gerade im gegenwärtigen Augenblick am allerwenigsten erwünscht sei“, wurde dem Industriellen am 29. Januar 1963 in aller Offenheit mitgeteilt<sup>113</sup>.

Die Wirkung von Ermahnungen dieser Art war gering, zumal ihre Glaubwürdigkeit durch immer neue Hiobsbotschaften aus dem Ausland in Mitleidenschaft gezogen wurde. Am 1. Februar 1963 meldete die Presse unter Berufung auf das Stockholmer Außenministerium, Schweden habe deutsche und amerikanische „Anregungen“ zur Beendigung seiner Rohrlieferungen in die UdSSR zurückgewiesen<sup>114</sup>. Am 26. Februar mußte das Auswärtige Amt über die Mannesmann AG erfahren, daß das britische Stahlunternehmen South Durham einen (wenn auch unbedeutenden) polnischen Auftrag angenommen habe und nun in Verhandlungen mit der UdSSR stehe<sup>115</sup>. Die von der Londoner Botschaft alsbald bestätigte Information<sup>116</sup> war für die Kampagne der deutschen Röhrenindustrie natürlich Gold wert<sup>117</sup>. Kaum auszudenken, welcher Sturm erst losgebrochen wäre, wenn die Öffentlichkeit Kenntnis von den Äußerungen

<sup>111</sup> Drahtbericht Grewe, Paris (NATO), 7. 2. 1963, über eine Erklärung der amerikanischen Vertretung bei der NATO; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>112</sup> Vermerk Keller, 29. 1. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>113</sup> Ebenda.

<sup>114</sup> Deutsche Zeitung, 1. 2. 1963, S. 2. Vgl. zur schwedischen Haltung die Drahtberichte Werkmeister, Stockholm, 1. und 20. 2. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>115</sup> Vgl. Vermerk Keller, 26. 2. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>116</sup> Vgl. ebenda Drahtbericht Thierfelder, 28. 2. 1963.

<sup>117</sup> Vgl. ebenda Schreiben der Firma Mannesmann, 6. 3. 1963, an die Mitglieder des Außenhandelsausschusses.

des Unterstaatssekretärs im britischen Außenministerium erhalten hätte, die dieser Anfang März während deutsch-britischer Wirtschaftsbesprechungen in München machte: Reilly erklärte ungeniert, daß „die britische Regierung gegen die Lieferung nichts unternehmen würde“, falls die mit der UdSSR laufenden Verhandlungen zu Vertragsabschlüssen führten, ja er fügte sarkastisch hinzu: „Das Embargo-Problem wäre vielleicht leichter zu lösen gewesen, wenn Großbritannien Mitglied der EWG geworden wäre.“<sup>118</sup> Es war die Bundesrepublik, die diese Rechnung für die Ende Januar 1963 an der französischen Haltung gescheiterten Brüsseler Beitrittsverhandlungen zu zahlen hatte.

Zu allem Überfluß schien kurz darauf auch noch die amerikanische Position zu bröckeln. Hatten schon im Vormonat einige Anzeichen für eine überraschende Bereitschaft der USA zu neuerlichen Berlin-Gesprächen mit der UdSSR irritierend gewirkt<sup>119</sup>, so mußten Äußerungen des NATO-Botschafters Finletter, der – noch dazu gegenüber dem CDU-Abgeordneten Blumenfeld – einer Verknüpfung des Berlin-Themas mit der Frage der Röhrenlieferungen das Wort redete, ernstlich beunruhigen<sup>120</sup>. Zwar bemühte sich das State Department über die Botschaft in Bonn, die Besorgnisse zu zerstreuen und das Embargo als „Selbstzweck“ darzustellen<sup>121</sup>. Doch es ließ aufhorchen, daß Botschaftsrat Cronk bei dieser Gelegenheit gegenüber Staatssekretär Lahr andeutete, US-Botschafter Kohler habe kürzlich den sowjetischen Außenminister darauf hingewiesen, „daß die Röhrenfrage und das Deutschland- und Berlinproblem keine völlig beziehungslosen Themen seien“<sup>122</sup>. Auch wenn darauf keine Reaktion des Kreml erfolgt war: hier bleiben Zweifel. Fragwürdig war zudem der Wert der von Cronk zugesagten Schützenhilfe gegenüber Großbritannien. „Amerika werde weiterhin den größtmöglichen Druck ausüben, ohne daß er sagen könne, ob das erfolgreich sein werde“, lautete seine ernüchternde Formulierung<sup>123</sup>.

### *Peripetie und Nachspiel*

Vor diesem Hintergrund trat am 15. März 1963 das Bundeskabinett zusammen, um endgültig über das Schicksal jener Verordnung zu entscheiden, die die rechtliche Grundlage für die deutsche Teilnahme am Röhrenembargo bildete. Am Vortag hatte der Außenhandelsausschuß des Bundestages seinen Antrag zu ihrer Aufhebung verabschiedet, am Morgen war im Plenum deutlich geworden, daß es darüber eine

<sup>118</sup> Ebenda, Aufzeichnung Keller, 5.3. 1963. Für einen Auszug vgl. AAPD 1963, I, S. 411 Anm. 17.

<sup>119</sup> Vgl. dazu Drahterlaß Carstens, 12.2. 1963, an die Botschaft in Washington; AAPD 1963, I, Dok. 90. Vgl. ferner den entsprechenden Drahtbericht Knapstein, 16.2. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>120</sup> Zu den Äußerungen Finletters vom 7.3. 1963 vgl. Aufzeichnung Keller, 11.3. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>121</sup> Aufzeichnung über das Gespräch Lahr/Cronk, 13.3. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201.

<sup>122</sup> Ebenda.

<sup>123</sup> Ebenda.

harte Sondersitzung geben würde. Jetzt schlugen auch im Kabinetssaal die Wogen höher. Kategorisch vertrat Bundesminister Schröder die außenpolitische Unabdingbarkeit der Embargo-Verordnung und fand für seine Verteidigung des Primats der Politik die volle Zustimmung des Kanzlers<sup>124</sup>. Die Mehrheit der Ministerrunde folgte, wie die Abstimmung zeigte, seiner Argumentation. Allein die fünf FDP-Minister votierten mit Nein<sup>125</sup>. Sie bekräftigten ihre Ablehnung drei Tage darauf in der Abstimmung des Bundestages sogar vor aller Öffentlichkeit. Die nach der Spiegel-Affäre im Herbst des Vorjahres mühsam geflickte Koalition stand in einer neuen Zerreißprobe!

Doch die ganze Aufregung erschien schon bald als künstlich. So schnell, wie sie entstanden war, so schnell verschwand sie wieder aus dem Bewußtsein der Öffentlichkeit. Das Röhrenembargo, von allen Seiten mit großer Geste zum Lackmus-Test für die Politik der Bundesrepublik stilisiert, blieb letztlich merkwürdig folgenlos. Am raschesten verzog sich das innenpolitische Gewitter. Nur einen Tag nach dem Eklat in der Parlamentsdebatte wurde im Kabinett der Koalitionsfrieden formal wiederhergestellt<sup>126</sup>. Die Opposition fügte sich in ihre Rolle; sie konnte nichts weiter tun, als der Bundesregierung auf dem Weg parlamentarischer Fragestunden noch einige Nadelstiche zu versetzen<sup>127</sup>. Dagegen war die relative Ruhe der Stahlindustrie weniger selbstverständlich. Zwar zeigten sich die betroffenen Firmen verärgert<sup>128</sup>, doch die Kritik hielt sich insgesamt in Grenzen<sup>129</sup>. Mitte Mai erhielten die Unternehmen auf ihre Ausfuhranträge die formellen Ablehnungsbescheide, gegen die sie – erwartungsgemäß erfolglos – nochmals Widerspruch einlegten<sup>130</sup>. Als am 18. Juli 1963 auf Initiative der Wirtschaftsverbände beim Bundeskanzler eine grundsätzliche Aussprache über den Osthandel zustande kam, war man sich in dem Wunsch einig, „ähnliche Vorkommnisse wie das Röhrenembargo in Zukunft zu vermeiden“<sup>131</sup>. Das Drängen auf verlässlichere Rahmenbedingungen oder gar eine „Embargorisikoversicherung“<sup>132</sup> stieß freilich auf Ablehnung. Die Antwort des Kanzlers sprach für sich: „Die Politik habe absoluten Vorrang, dem müsse sich die Wirtschaft fügen.“<sup>133</sup>

<sup>124</sup> Vgl. Aufzeichnung Sachs, 2.4. 1963, über den Ablauf der Ereignisse im Zusammenhang mit dem Röhrenembargo; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>125</sup> Vgl. Schwarz, Epochenwechsel, S. 301.

<sup>126</sup> Vgl. den Artikel „Koalitionskrise nach dem Röhren-Konflikt beigelegt“; FAZ, 20.3. 1963, S. 1.

<sup>127</sup> Vgl. dazu insbesondere das Protokoll der Fragestunde vom 29.3. 1963; Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 52, S. 3254–3257.

<sup>128</sup> Vgl. etwa den Artikel „Die Großröhrenwerke sind verärgert“; FAZ, 20.3. 1963, S. 21. Vgl. ferner den Artikel „Röhrenembargo führt zu Produktionsausfällen“; Handelsblatt, 20.3. 1963, S. 1.

<sup>129</sup> Im Jahresbericht des BDI wurde das Thema sogar völlig übergangen. Vgl. Tudyka, Röhrenembargo, S. 218 und Anm. 62. Vgl. ferner ein Interview des Vorstandsvorsitzenden Ochel (Hoesch AG) in: Der Spiegel, 27.3. 1963, S. 28–32.

<sup>130</sup> Vgl. die Widerspruchsschreiben der Firmen Mannesmann-Export, Hoesch-Export und Stahlunion-Export, 11. bzw. 12.6. 1963, an das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 202. Für die diesbezüglichen Ablehnungsbescheide vgl. ebenda das Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft, 13.11. 1963, an das Auswärtige Amt.

<sup>131</sup> Otto Wolff von Amerongen im Gespräch des Bundeskanzlers mit Vertretern der Wirtschaft am 18.7. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 232, S. 769.

<sup>132</sup> Ebenda.

<sup>133</sup> Ebenda, S. 770.

Ebenso beruhigte sich – soweit es das Röhrenembargo anbetraf – schon bald die außenpolitische Wetterlage, selbst wenn es zunächst noch einiges Donnergröllen gab. Daß die Sowjets protestierten und am 6. April 1963 in einer offiziellen Note wieder den Vorwurf eines mutwilligen Bruchs bestehender Vertragspflichten erhoben<sup>134</sup>, konnte niemanden überraschen. Bei der Übergabe der deutschen Antwort kam es fünf Tage darauf noch einmal zu einem harten Schlagabtausch zwischen Staatssekretär Lahr und dem sowjetischen Botschafter<sup>135</sup>. Smirnow machte es sich seitdem zur Gewohnheit, das Röhrenembargo bei jeder sich bietenden Gelegenheit zum Beweis für die angeblich unfreundlichen Absichten der Bundesrepublik zu nehmen<sup>136</sup>. Doch entscheidend war nicht dies, sondern die Tatsache, daß die bilateralen Beziehungen in Wahrheit wenig beeinträchtigt wurden. Schon am 2. April, noch vor Abgang der Protestnote gegen das Röhrenembargo, hatte Smirnow mit dem früheren Moskauer Botschafter der Bundesrepublik, Hans Kroll, Möglichkeiten für eine Verbesserung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses erörtert<sup>137</sup>. Am Monatsende überbrachte er die volle Zustimmung Chruschtschows<sup>138</sup> und regte Ende Mai bei Adenauer persönlich eine Wiederaufnahme der Gespräche über das „Burgfriedensangebot“ des Vorjahres an<sup>139</sup>. Chruschtschow selbst hatte zu diesem Zeitpunkt bereits gegenüber dem Generalbevollmächtigten der Firma Krupp erkennen lassen, daß das sowjetische Interesse an einem möglichst ungestörten Handel trotz des Röhrenembargos unvermindert groß war<sup>140</sup>.

Auch aus dem Westen wehten nach den Stürmen der Vormonate zunächst noch einige Böen. Mit „deutlicher Erleichterung und Genugtuung“<sup>141</sup> wurde der Ausgang der Sondersitzung des Bundestages vom 18. März 1963 in Washington aufgenommen. „Die Entscheidung werde zweifellos vom Weißen Haus wie auch vom Kongreß als symptomatisch für die grundsätzliche Einstellung der Bundesregierung aufgefaßt und positiv bewertet“, konnte Botschafter Knappstein nach Bonn melden<sup>142</sup>. Die Bundesregierung durfte annehmen, daß ihr gutes Beispiel nun endlich auch die Querelen mit den Allianzpartnern beseitigen würde. Persönlich appellierte Staatssekretär Carstens in diesem Sinn am 20. März im Ständigen NATO-Rat an die Solidarität innerhalb des Bündnisses<sup>143</sup>. Das hinderte allerdings Großbritannien nicht, seinen eigenwilligen Kurs fortzusetzen. Schon am 23. März 1963 berichteten die Zeitungen wieder von

<sup>134</sup> Für den Wortlaut vgl. Moskau – Bonn, Bd. 2, S. 931 f.

<sup>135</sup> Für eine Aufzeichnung über das Gespräch vom 11. 4. 1963 vgl. AAPD 1963, I, Dok. 148. Für den Wortlaut der Note der Bundesrepublik vom selben Datum vgl. Moskau – Bonn, Bd. 2, S. 939 ff. Der Notenwechsel endete mit einer Note der UdSSR vom 20. 6. 1963. Vgl. dazu Drahtbericht Groepper, 21. 6. 1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 202.

<sup>136</sup> Vgl. die Aufzeichnungen über die Gespräche Smirnows mit Carstens, 20. 5. 1963, mit Schröder, 3. 8. 1963, sowie erneut mit Carstens, 9. 10. 1963; AAPD 1963, Dok. 174, Dok. 269 bzw. Dok. 384.

<sup>137</sup> Vgl. Aufzeichnung Kroll, 29. 4. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 155.

<sup>138</sup> Vgl. ebenda.

<sup>139</sup> Vgl. Aufzeichnung Adenauer, 4. 6. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 186.

<sup>140</sup> Vgl. dazu Drahtbericht Scholl, Moskau, 15. 5. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 167. Vgl. ferner Aufzeichnung Sachs, 31. 5. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>141</sup> Drahtbericht Knappstein, Washington, 19. 3. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>142</sup> Ebenda.

<sup>143</sup> Vgl. dazu Drahterlaß Lahr, 23. 3. 1963, an die Botschaft in London; AAPD 1963 I, Dok. 131, S. 426.

Verhandlungen des britischen Röhrenherstellers South Durham in Moskau<sup>144</sup>. Tags zuvor hatte Staatssekretär Lahr Botschafter Roberts einbestellt und seine nachdrücklichen Mahnungen mit dem Hinweis verschärft, daß im Falle britischer Rohrexporte in die UdSSR „eine empfindliche Belastung des bilateralen deutsch-britischen Verhältnisses“ drohe<sup>145</sup>.

Wie bisher blieben auch alle amerikanischen Einflußversuche wirkungslos. Dem deutschen Botschafter gestand Staatssekretär Ball am 24. März die tiefe Enttäuschung über die Haltung Großbritanniens und versicherte erneut, seine Regierung „werde die stärkstmöglichen Mittel anwenden [...], um die Lieferung der Röhren aus England zu verhindern“<sup>146</sup>. Doch auch sein Vorstelligwerden in London, von dem er Knapstein zuvor streng vertraulich hatte wissen lassen<sup>147</sup>, fruchtete nichts. Ende des Monats beantwortete die Regierung Ihrer Majestät eine Anfrage im Unterhaus ungehört mit der Erklärung, daß ein britisches Embargo für Stahlrohre nicht existiere und Großbritannien sich gegenüber dem Beschluß der NATO volle Handlungsfreiheit vorbehalten habe<sup>148</sup>. Eine dramatische Warnung durch den amerikanischen Botschafter im Ständigen NATO-Rat blieb ebenfalls folgenlos<sup>149</sup>. Auch Außenminister Schröder erreichte am Rande der Frühjahrstagung der NATO in Ottawa bei seinem Kollegen Home nicht mehr als das kaum hilfreiche Geständnis, „er sei rückblickend zu der Auffassung gelangt, daß England gegen den NATO-Beschluß sein Veto hätte einlegen sollen“<sup>150</sup>.

Doch dann legte sich der Wind. Überraschenderweise begann er bald darauf sogar aus der entgegengesetzten Richtung zu wehen. Seit dem Sommer 1963 schwenkten, erstmals erkennbar in der Rede des Präsidenten Kennedy am 10. Juni vor der American University in Washington<sup>151</sup>, die USA auf einen Entspannungskurs mit der UdSSR um. Die Einrichtung des „heißen Drahts“ zwischen dem Weißen Haus und dem Kreml, das in kürzester Zeit ausgehandelte Teststopp-Abkommen und das umfangreiche amerikanisch-sowjetische Weizengeschäft<sup>152</sup> markierten einen Wandel, der die Fundamente der westdeutschen Außenpolitik nachhaltig verschieben sollte.

Wie ein Anachronismus, so wirkt es in der Rückschau, ragt das Röhrenembargo in die 1963 als Folge der Kuba-Krise heraufziehende Entspannungsphase hinein. In der Hochspannung nach dem Mauerbau aus strategischen Erwägungen geboren, wurde es

<sup>144</sup> Vgl. den Artikel „Englische Firma bemüht sich um sowjetischen Röhrenauftrag“; FAZ, 23. 3. 1963, S. 7.

<sup>145</sup> Drahterlaß Lahr, 23. 3. 1963, an die Botschaft in London; AAPD 1963, I, Dok. 131, S. 427.

<sup>146</sup> Drahtbericht Knapstein, 25. 3. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>147</sup> Vgl. ebenda.

<sup>148</sup> Vgl. schriftliche Antwort des britischen Handelsministers Erroll, 28. 3. 1963; Hansard, Bd. 674, Written Answers, S. 192.

<sup>149</sup> Vgl. Drahtbericht Grewe, 24. 4. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>150</sup> Aufzeichnung über das Gespräch Schröder/Home in Ottawa, 21. 5. 1963; AAPD 1963, Dok. 179, S. 588. Für eine ähnliche Aussage in einem Gespräch am 10. 4. 1963 in Paris vgl. ebenda, Dok. 144, S. 476.

<sup>151</sup> Vgl. Public Papers, Kennedy 1963, S. 459–463.

<sup>152</sup> Vgl. dazu Drahtbericht Lilienfeld, Washington, 9. 10. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 385.

mehr und mehr zum bündnispolitischen Selbstzweck, ja schließlich sogar zum symbolartigen Angelpunkt der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Doch gerade aus dieser Symbolfunktion erwuchs für die Bundesrepublik der sehr reale Zwang zur Mitwirkung. Denn die von der Führungsmacht vorgegebene Raison des westlichen Verteidigungsbündnisses mußte zugleich die Staatsraison des stets gefährdeten westlichen Deutschlands bestimmen. „Die Bundesrepublik“, so brachte auf dem Höhepunkt der innenpolitischen Auseinandersetzung Staatssekretär Lahr diese Einsicht auf den Punkt, „ist in ihrer speziellen politischen Lage auf die Solidarität des Westens besonders angewiesen. Fügt sie selbst dieser Solidarität einen so empfindlichen Schlag, wie den hier in Frage stehenden, zu, handelt sie gegen ihre lebenswichtigen Interessen.“<sup>153</sup>

So wird am Beispiel des Röhrenembargos schlaglichtartig die prekäre Stellung der Bundesrepublik an der Schwelle zur west-östlichen Politik der Entspannung sichtbar. Auch im achten Jahr nach dem Wiedergewinn der Souveränität im Mai 1955 blieb ihr noch immer versagt, was Konrad Adenauer seinerzeit bereits errungen geglaubt hatte: der Status, „den eine Großmacht haben muß“<sup>154</sup>. Es sollte weitere sieben Jahre dauern, bis die Westdeutschen auch dem neuen „Gesetz der Weltpolitik“<sup>155</sup> folgten und ihre Segel voll in den Wind der Entspannungspolitik setzten. Wiederum wurde der Osthandel zum Instrument der Politik. Es waren sogar wieder Stahlrohre, denen dabei eine Schlüsselrolle zufiel: Das Erdgas-Röhren-Geschäft mit der UdSSR leitete 1970 die sogenannte neue Ostpolitik der Bundesrepublik ein.

---

<sup>153</sup> Vermerk Lahr, 16. 3. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 125, S. 414.

<sup>154</sup> Bundeskanzler Adenauer am 11. 10. 1954 im CDU-Bundesvorstand; Adenauer: „Wir haben wirklich etwas geschaffen“, S. 258.

<sup>155</sup> Hildebrand, *Integration*, S. 60.

*Ilse Dorothee Pautsch*

## Im Sog der Entspannungspolitik

### Die USA, das Teststopp-Abkommen und die Deutschland-Frage

„Nie war die Wiedervereinigung so gefährdet wie durch diesen Vertrag ... Wir brauchen nicht jeden Tag von Wiedervereinigung zu sprechen; aber wir dürfen sie nicht aufgeben. Sie hat – über uns hinaus – weltpolitische Bedeutung. Sie fallenzulassen wäre eine Niederlage der Freiheit. In der Deutschlandpolitik dürfen wir nicht flexibel sein.“<sup>1</sup> Als Bundeskanzler Adenauer im Sommer 1963, auf dem Höhepunkt der Diskussionen über das Teststopp-Abkommen, diese Worte äußerte, befand sich die Deutschlandpolitik der Bundesregierung schon seit geraumer Zeit in einer kritischen Phase. Bedingt durch das atomare Patt zwischen USA und UdSSR sowie durch Berlin- und Kuba-Krise suchte die amerikanische Regierung das Gespräch mit der Sowjetunion. Dabei war Washington primär an der Sicherung westlicher Rechte in Berlin sowie an Fortschritten im Bereich der Entspannungspolitik interessiert; die Frage, wie die deutsche Teilung überwunden werden könnte, trat dahinter zurück. Dieser für die Politik der Bundesregierung potentiell bedrohlichen Entwicklung trug der im Juni 1962 von Adenauer der sowjetischen Regierung vorgelegte Burgfriedensplan Rechnung<sup>2</sup>, durch den das Thema Wiedervereinigung auf dem Wege einer „zeitweiligen politischen Neutralisierung der deutschen Frage“<sup>3</sup> aus den internationalen Gesprächen herausgenommen werden sollte<sup>4</sup>. Der Vorschlag stieß allerdings in Moskau auf Ablehnung. Auf eine im April und Mai 1963 von sowjetischer Seite ausgehende Initiative, erneut bilaterale Gespräche – auch über den im Vorjahr gescheiterten Burgfriedensplan – aufzunehmen<sup>5</sup>, ging nun Bundeskanzler Adenauer nicht ein<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Zit. nach Osterheld, Kanzlerjahre, S. 247 f.

<sup>2</sup> Vgl. Gespräch Adenauer mit Botschafter Smirnow, 6. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962. Für einen Auszug vgl. Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 246 f.

<sup>3</sup> Buchheim, Deutschlandpolitik, S. 103. Zum Bestreben Adenauers, Rechtspositionen in der Deutschland-Frage offenzuhalten, vgl. Morsey, Deutschlandpolitik Adenauers, S. 42–46.

<sup>4</sup> Für eine Wertung des Burgfriedensplans vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 850 f. Vgl. dazu auch Gotto, Deutschland- und Ostpolitik, S. 78–80.

<sup>5</sup> Am 2. 4. trug der sowjetische Botschafter Smirnow gegenüber dem ehemaligen Botschafter in Moskau, Kroll, den Wunsch seiner Regierung nach Verbesserung der Beziehungen zur Bundesrepublik vor. Kroll teilte ihm jedoch mit, daß „die sowjetische Regierung im Juni 1962 die Chance dafür verpaßt habe“. AAPD 1963, I, Dok. 155, S. 502. Vgl. dazu auch AAPD 1963, II, Dok. 186, S. 603 f., sowie Dok. 200, S. 644–646, und Dok. 212, S. 682 f.

<sup>6</sup> In seinen Memoiren verwies Adenauer auf das baldige Ende seiner Amtszeit und erklärte, er fühle sich „gehindert, diesen Schritt zu unternehmen“, da die Befürchtung geäußert worden sei, er wolle

Das erste Halbjahr 1963 war jedoch nicht nur durch einen Stillstand in der Deutschlandpolitik gekennzeichnet, auch auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle schlugen alle Versuche, Fortschritte zu erzielen, fehl. Im März waren die seit 1954 in Genf geführten Verhandlungen über ein Verbot nuklearer Testexplosionen<sup>7</sup> in eine Sackgasse geraten. Nachdem im August 1962 ein britisch-amerikanischer Vertragsentwurf für ein Testverbot in der Atmosphäre, dem Weltraum und unter Wasser<sup>8</sup> am sowjetischen Beharren auf einem umfassenden Teststopp-Abkommen – also unter Einschluß unterirdischer Versuche – gescheitert war, konzentrierte sich die Diskussion auf die Verifikation von Versuchsexplosionen unter der Erdoberfläche. In diesem Punkt bestanden jedoch hinsichtlich der Notwendigkeit von Inspektionen vor Ort – auf denen die USA und Großbritannien beharrten, die aber von sowjetischer Seite als ein Mittel des Westens zum Zweck der Einschleusung von Spionen abgelehnt wurden – unüberbrückbare Gegensätze<sup>9</sup>.

### *Vorbereitung und Entstehung des Teststopp-Abkommens*

Der Stillstand in den Genfer Verhandlungen konnte erst durch eine Initiative auf höchster politischer Ebene durchbrochen werden. Den entscheidenden Schriftwechsel zwischen Macmillan, Kennedy und Chruschtschow leitete eine Botschaft des britischen Premierministers vom 16. März 1963 an den amerikanischen Präsidenten ein. Darin wurde ein Gipfeltreffen der drei Regierungschefs vorgeschlagen und die Absicht geäußert, über ein Teststopp-Abkommen hinaus ein Verbot der Weiterverbreitung von Atomwaffen zu erreichen. Macmillan machte zudem auf die sowjetische Furcht vor einer atomaren Bewaffnung der Bundesrepublik aufmerksam und wies darauf hin, daß aus diesem Grund eine derartige Vereinbarung sehr attraktiv für die UdSSR – und im übrigen auch für Großbritannien – sein würde<sup>10</sup>. Hier sind bereits

---

„diese Angelegenheit benutzen, um länger im Amt zu bleiben“. Adenauer, Erinnerungen 1959–1963, S. 226. Es darf jedoch vermutet werden, daß er dem zukünftigen Bundeskanzler Erhard die Durchführung dieses sensiblen diplomatischen Projekts nicht zutraute bzw. nicht den Grundstein für einen möglichen außenpolitischen Erfolg seines wenig geschätzten Nachfolgers legen wollte. Kroll führte dazu aus: „Dr. Adenauer wollte nicht eine so wichtige und folgenschwere Aktion, die ein deutsch-sowjetisches Gipfeltreffen ohne Zweifel darstellte, einleiten, ohne sie auch zu Ende führen zu können.“ Kroll, Lebenserinnerungen, S. 582.

<sup>7</sup> Zu den Teststopp-Verhandlungen bis 1963 vgl. Mark, Einstellung der Kernwaffenversuche. Vgl. dazu auch Dean, Test Ban; Jacobson/Stein, Diplomats; sowie Divine, Blowing on the Wind.

<sup>8</sup> Vgl. Documents on Disarmament 1962, S. 804–807.

<sup>9</sup> Am 20. 4. 1963 erläuterte Ministerpräsident Chruschtschow in einem Interview mit der italienischen Tageszeitung Il Giorno die unterschiedlichen Positionen in der Frage der Verifikation unterirdischer Tests und verließ seiner Überzeugung Ausdruck, daß „bestimmte amerikanische Kreise gerne unter dem Deckmantel der Inspektionen Zentren militärischer Aufklärung in der Sowjetunion errichten würden“. Zit. nach Documents on Disarmament 1963, S. 175.

<sup>10</sup> Der britische Premierminister erklärte: „To me this seems the real key to the German problem; one which gives a good deal of anxiety both to the Russians and to us, and, to be fair, to many Germans, who are genuinely anxious lest in due course they or their successors will be forced to become a nuclear power. It is quite true that Germany is bound by all kinds of agreements and undertakings. But these could easily be represented by a bad German in the future as the modern counterpart of Ver-

Überlegungen zu erkennen, die im Zusammenhang mit dem Teststopp-Abkommen Bedeutung erlangen sollten: die gedankliche Verbindung zwischen einem Verbot nuklearer Explosionen zu Versuchszwecken und der Nichtverbreitung von Atomwaffen sowie der besondere Wunsch, die Bundesrepublik durch ein solches Abkommen zu binden.

Am 15. April 1963 wandten sich Macmillan und Kennedy gemeinsam an Chruschtschow mit dem Vorschlag, „private tripartite discussions“ durchzuführen, „in what-ever seemed the most practical way“. Sie boten an, hochrangige Delegierte nach Moskau zu entsenden. Darüber hinaus wurde in Aussicht gestellt, daß der Abschluß eines Teststopp-Vertrags den Auftakt zu weiterführenden Diskussionen darstellen könnte<sup>11</sup>. In der sich nun anschließenden Korrespondenz stimmte Chruschtschow am 8. Juni 1963 zu, Abgesandte der USA und Großbritanniens am 15. Juli 1963 zu Verhandlungen zu empfangen<sup>12</sup>. Am 10. Juni 1963 kündigte Kennedy die Wiederaufnahme der unterbrochenen Teststopp-Verhandlungen in Moskau an<sup>13</sup>. Der deutsche Botschafter in Washington informierte am 18. Juni das Auswärtige Amt, der Präsident habe als Ziel der Verhandlungen ein umfassendes Testverbot genannt; die „Möglichkeit eines Abkommens über atmosphärische Teststopps“, von der Knappstein vermutete, daß sie „aller Wahrscheinlichkeit nach gegeben wäre“, sei dagegen nicht angedeutet worden. Der Botschafter kam zu dem Schluß, daß eine „Zeit langer und schwieriger Verhandlungen“ bevorstehen werde. Ähnlich wie schon Kennedy und Macmillan gegenüber Chruschtschow angedeutet hatten, nahm auch er an, daß eine „Gesamtlösung“ der Teststopp-Frage „zumindest als Nebenwirkung langdauernde Kontakte auf höherer Ebene in Moskau“ zur Folge haben würde<sup>14</sup>. Der Gedanke, ein umfassendes Teststopp-Abkommen abzuschließen, fand jedoch auf westlicher Seite keine nachhaltige Unterstützung. So machte Macmillan bereits kurz nach dem Chruschtschow-Brief vom 8. Juni 1963 den amerikanischen Präsidenten auf die große gesundheitliche und ökologische Bedrohung aufmerksam, die atmosphärische Versuche verursachten, und forderte Kennedy auf, einem Verbot unterirdischer Tests nicht zuviel Bedeutung beizumessen<sup>15</sup>.

In der sich nun anschließenden Phase der vorbereitenden Gespräche sowie der Verhandlungen in Moskau nahm die Bundesregierung die Rolle eines weitestgehend unbe-

---

sailles [...] For all these reasons, then, I think the test ban, followed by adherence of other countries not to test, accompanied by a non-dissemination agreement which was reasonably well supported, would have a profound effect in removing the present state of tension in the world.“ Macmillan, *End of the Day*, S. 461 f.

<sup>11</sup> Macmillan, *End of the Day*, S. 468.

<sup>12</sup> Vgl. Macmillan, *End of the Day*, S. 470. Vgl. dazu auch Schlesinger, *A Thousand Days*, S. 900.

<sup>13</sup> Für die Rede vor der American University in Washington D. C. vgl. *Public Papers, Kennedy 1963*, S. 459–463.

In der Literatur ist diese Rede vielfach als abrüstungspolitische Initiative gewertet worden, da der vorherige Schriftwechsel nicht zur Bewertung herangezogen wurde. So noch bei Schertz, *Deutschlandpolitik*, S. 221. Zu weiteren Kontakten zwischen Kennedy und Chruschtschow im Vorfeld der Teststopp-Verhandlungen vgl. Cousins, *Triumvirate*, S. 79 und S. 93–101. Zum persönlichen Einsatz Kennedys für ein Teststopp-Abkommen vgl. auch Firestone, *Nuclear Stability*, S. 86.

<sup>14</sup> AAPD 1963, II, Dok. 196, S. 638 f.

<sup>15</sup> Vgl. Macmillan, *End of the Day*, S. 470 f.

teiligten und schlecht informierten Zuschauers ein. Dies war nicht nur die Konsequenz einer vernachlässigten Konsultationspolitik seitens der USA und Großbritanniens, sondern auch von Fehleinschätzungen seitens der Bundesregierung selbst. Wie wenig sie in die politische Entwicklung einbezogen war, zeigte die Europareise des amerikanischen Präsidenten im Sommer 1963. Während die bevorstehenden Teststopp-Verhandlungen bei Kennedys Aufenthalt in Bonn nur ein Gesprächsthema am Rande bildeten und der Präsident sich hinsichtlich ihres Erfolgs eher pessimistisch äußerte<sup>16</sup>, vermittelt Macmillans Schilderung des Kennedy-Besuchs am 29. Juni 1963 in Birch Grove House ein ganz anderes Bild. Der britische Premierminister charakterisierte die optimistische Stimmung dieses Treffens mit den Worten: „Full steam ahead with Moscow talks – test ban to be No. 1 priority.“<sup>17</sup>

Eine entscheidende Entwicklung – auch für das Verhalten der Bundesregierung – trat ein, als Chruschtschow am 2. Juli 1963 vorschlug, ein partielles Teststopp-Abkommen – also ein Verbot atomarer Versuche in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser – „gleichzeitig“ mit einem Nichtangriffsabkommen zwischen den Staaten der NATO und des Warschauer Paktes abzuschließen<sup>18</sup>. Dieses Angebot stellte, wie im Auswärtigen Amt sehr schnell erkannt wurde, eine Wandlung der sowjetischen Haltung dar, und zwar in eine Richtung, aus der Gefahr für die Deutschlandpolitik der Bundesregierung drohte. Chruschtschow war plötzlich der westlichen Position, wie sie im Vertragsentwurf vom 27. August 1962 deutlich geworden war, entgegengekommen. Durch den Verzicht auf eine Einbeziehung unterirdischer Versuche wurde der Streitpunkt der Inspektionen hinfällig und ein Vertragsabschluß zwischen den drei Mächten wahrscheinlicher. Gleichzeitig stiegen die Chancen, daß die Forderungen der UdSSR nach einem Nichtangriffsabkommen zwischen den beiden Verteidigungsbündnissen – eventuell sogar in Form eines Junktims mit einer Teststopp-Regelung – bei den Westmächten Erfolg haben würden. Ein Nichtangriffsabkommen, das von der UdSSR bereits mehrfach auf der Achtzehnmächte-Abrüstungskonferenz in Genf angeregt<sup>19</sup> und von den USA stets zurückgewiesen worden war, „würde eine Anerkennung oder wenigstens eine erhebliche Aufwertung der SBZ implizieren, den Status quo fixieren und die Handlungsfähigkeit der Allianz einschränken“<sup>20</sup>. Damit wäre aber, so die Einschätzung im Auswärtigen Amt, eine „neue und für uns nicht ungefährliche Lage“<sup>21</sup> entstanden. Ganz im Sinne des seit den fünfziger Jahren vertretenen Grundsatzes, daß

---

<sup>16</sup> Die Teststopp-Verhandlungen wurden am Nachmittag des 24. 6. 1963 in einer Unterredung angesprochen, an der neben Adenauer und Kennedy auf deutscher Seite auch die Bundesminister des Auswärtigen und der Verteidigung, Schröder und von Hassel, sowie der Bundesminister für Wirtschaft, Erhard, teilnahmen. Kennedy äußerte die Ansicht, man müsse „alles nur mögliche tun, um zu einem Abschluß zu kommen, und der Sowjetunion die Verantwortung zuschieben, falls die Verhandlungen scheitern sollten“. AAPD 1963, II, Dok. 208, S. 674.

<sup>17</sup> Macmillan, *End of the Day*, S. 472.

<sup>18</sup> Für die in Ost-Berlin gehaltene Rede vgl. ND, Nr. 179 vom 3. 7. 1963, S. 3 f.

<sup>19</sup> Zum sowjetischen Vorschlag vom 20. 2. 1963 vgl. *Documents on Disarmament 1963*, S. 57 f. Für eine Bewertung durch das Auswärtige Amt vgl. AAPD 1963, II, Dok. 285, S. 951–953.

<sup>20</sup> AAPD 1963, II, Dok. 215, S. 688.

<sup>21</sup> Ebenda.

es keine Weiterentwicklung in der Entspannungspolitik ohne Fortschritt in der Deutschland- und Berlin-Frage geben könne, wurde der Schluß gezogen, die Bundesregierung müsse ein Nichtangriffsabkommen ohne deutschlandpolitische Gegenleistungen „rundweg“ ablehnen<sup>22</sup>.

Seit dem 2. Juli 1963 beherrschte die Furcht vor dem von Chruschtschow angedeuteten Junktin die Einstellung der Bundesregierung zu den bevorstehenden Gesprächen in Moskau und verstellte den Blick für die deutschlandpolitischen Gefahren, die von einem Teststopp-Abkommen ausgehen könnten. Ganz offensichtlich herrschte die Überzeugung vor, daß die Bundesrepublik lediglich indirekt, nämlich als Mitglied der NATO, von einem in Moskau zu vereinbarenden Arrangement betroffen sein würde, und das auch nur für den Fall, daß ein Nichtangriffsabkommen beschlossen werden sollte. Hinsichtlich eines Verbots nuklearer Tests ging man davon aus, daß eine derartige Übereinkunft nur die Atomkräfte binden sollte. Dementsprechend wies Außenminister Schröder am 8. Juli 1963 seinen amerikanischen Amtskollegen Rusk im Zusammenhang mit einem Teststopp-Abkommen lediglich auf die Gefahren hin, die der zusätzliche Abschluß eines Nichtangriffsabkommens hinsichtlich einer weiteren „Verfestigung des Status quo einschließlich der Teilung Deutschlands und Berlins“<sup>23</sup> mit sich bringen könnte. Schröder mahnte, ein solches Übereinkommen nur in Verbindung mit Maßnahmen zur Verbesserung der „deutschen und Berliner Situation“ zu treffen<sup>24</sup>.

Ganz offensichtlich war innerhalb der Bundesregierung das Vertrauen, die Verbündeten würden von den jahrelang verteidigten deutschlandpolitischen Positionen nichts preisgeben, ungebrochen – lag doch der Berlin-Besuch des amerikanischen Präsidenten mit Kennedys bewegendem Bekenntnis zur Freiheit<sup>25</sup> erst wenige Wochen zurück. Dementsprechend zeigte Adenauer in einer Unterredung mit dem amerikanischen Botschafter McGhee am 12. Juli 1963 wenig Interesse am Thema eines nuklearen Versuchsverbots. Erst nach einer innenpolitischen Tour d’horizon wandte man sich den jüngsten Entwicklungen im Bereich der Entspannungspolitik zu. Auf die Frage des Botschafters, wie Adenauer zu den bevorstehenden Verhandlungen des amerikanischen Delegationsleiters Harriman stehe, erwiderte der Bundeskanzler, „seine Gedanken kreisten im Augenblick hauptsächlich um die Frage Peking – Moskau“<sup>26</sup>, und dabei spiele Harriman keine Rolle“. McGhee replizierte, der Bundeskanzler mache sich offensichtlich keine Sorgen, „daß Amerika etwa hinter dem Rücken Deutschlands einen Nichtangriffspakt oder eine Nichtangriffserklärung aushandeln könne“, und betonte, daß die amerikanische Regierung keinerlei Interesse an einer

<sup>22</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 215, S. 689.

<sup>23</sup> AAPD 1963, II, Dok. 221, S. 730.

<sup>24</sup> AAPD 1963, II, Dok. 221, S. 730 f.

<sup>25</sup> Für die Rede vom 26. 6. 1963, in der auch der Ausspruch „Ich bin ein Berliner“ fiel, vgl. Public Papers, Kennedy 1963, S. 524 f.

<sup>26</sup> Die UdSSR und die Volksrepublik China trugen seit Ende 1962 einen ideologischen Konflikt aus, der Mitte 1963 zu einer bewaffneten Auseinandersetzung zu eskalieren drohte. Nicht nur Adenauer, sondern auch die USA verfolgten die Entwicklung mit Interesse. Zur Bedeutung, die diese Auseinandersetzung für die sowjetische Gesprächsbereitschaft bzw. -position während der Teststopp-Verhandlungen hatte, vgl. Jönsson, Bargaining Behavior, S. 81–85 und S. 115–122.

derartigen Übereinkunft habe. Die USA würden „nichts Derartiges mit den Sowjets besprechen“, ohne nicht die Bundesregierung zuvor zu konsultieren<sup>27</sup>. Auf den abschließenden Hinweis des Botschafters, die Verhandlungen sollten sich nach amerikanischer Auffassung allein auf den atomaren Teststopp konzentrieren, betonte Adenauer nochmals, daß zur Zeit „ausschlaggebend sei, was sich zwischen Peking und Moskau abspiele“<sup>28</sup>. Weder er noch Schröder oder dessen Staatssekretär Carstens erachteten es im Vorfeld der Moskauer Gespräche für notwendig, sich nach den westlichen Verhandlungspositionen oder -grundlagen zu erkundigen.

Diese Fehleinschätzung der Lage befreite Großbritannien und die USA zunächst von der Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf ihren Verbündeten. Am 16. Juli 1963 teilte McGhee Staatssekretär Carstens mit, daß er Harriman in London aufgesucht und ihm den „deutschen Standpunkt in der Frage eines Nichtangriffsabkommens“<sup>29</sup> dargelegt habe. Er beruhigte nochmals, daß lediglich über ein Teststopp-Abkommen verhandelt werden würde. Der Leiter der Europa-Abteilung im State Department, Tyler, werde nach Abschluß der Verhandlungen zu einer umfassenden Unterrichtung nach Bonn kommen. Während der Moskauer Gespräche werde der Gesandte Hillenbrand die Bundesregierung auf dem laufenden halten<sup>30</sup>.

Die Gespräche in Moskau wurden am 15. Juli 1963 aufgenommen. Schon bald fielen wesentliche Entscheidungen über Inhalt und Gestalt des angestrebten Abkommens, ohne daß jedoch der Bundesregierung davon Kenntnis gegeben worden wäre. So wurde der Gedanke einer Vereinbarung, die auch unterirdische Atomtests untersagte, schnell ad acta gelegt. Lediglich am ersten Verhandlungstag fand eine Diskussion über den Abschluß eines umfassenden Testverbots statt; aufgrund des Widerstands, den die sowjetische Seite an den Tag legte<sup>31</sup>, strichen die USA diesen Verhandlungspunkt bereits am 18. Juli 1963 offiziell aus ihrer Agenda<sup>32</sup>. Zwei weitere bedeutende Entwicklungen fielen ebenfalls in die Anfangsphase der Gespräche: die sowjetische Zustimmung zum anglo-amerikanischen Vertragsentwurf vom 27. August 1962 als Diskussionsgrundlage und der Beschluß, diesen Entwurf in zwei entscheidenden Punkten abzuändern, nämlich hinsichtlich der Kündigungsklausel und bezüglich der

<sup>27</sup> AAPD 1963, II, Dok. 224, S. 744.

<sup>28</sup> AAPD 1963, II, Dok. 224, S. 745.

<sup>29</sup> AAPD 1963, II, Dok. 228, S. 756.

<sup>30</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 228, S. 757. In seinen Memoiren betont McGhee im Zusammenhang mit den in Bonn geäußerten Bedenken zum Teststopp-Abkommen, er habe Harriman vor dessen Abreise nach Moskau ausdrücklich auf die „Empfindlichkeit“ der Bundesregierung „im Hinblick auf den Beitritt der DDR“ aufmerksam gemacht. McGhee, Botschafter, S. 157. Das der Verfasserin vorliegende Quellenmaterial aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes stützt diese Aussage allerdings nicht.

<sup>31</sup> Bereits zu Beginn der Verhandlungen teilte Chruschtschow mit, daß die UdSSR keinen „on site inspections“ – also Kontrollen vor Ort – zustimmen würde. Sollten die USA und Großbritannien auf diese Kontrollen im Rahmen eines umfassenden Testverbots nicht verzichten wollen, so könne nur ein eingeschränktes Versuchsstopp-Abkommen beschlossen werden. Mit dieser Haltung ging die UdSSR hinter ihr zuletzt in Genf vorgelegtes Angebot von zwei oder drei Inspektionen pro Jahr zurück. Vgl. Harriman, *America*, S. 93 f.

<sup>32</sup> Vgl. Seaborg, Kennedy, S. 241.

Beitrittsbestimmungen<sup>33</sup> – letzteres mit dem Ziel, möglichst viele Staaten auf die Einhaltung des Abkommens verpflichten zu können<sup>34</sup>. Doch erst kurz vor der Paraphierung des Vertrages – nachdem Form und Inhalt feststanden<sup>35</sup> – unterrichtete Hillenbrand die Bundesregierung. Am 23. Juli suchte er Adenauer auf und überbrachte ein Schreiben des amerikanischen Präsidenten. Kennedy teilte mit, in Moskau sei die Fertigstellung eines vereinbarten Textes „in greifbare Nähe gerückt“, und verlieh der Hoffnung Ausdruck, die Bundesregierung werde das Abkommen „frühzeitig mitunterzeichnen“<sup>36</sup>.

Dieses Ansinnen stieß in Bonn auf völlige Überraschung. Anfang August 1963, nachdem mehrfach von englischer und amerikanischer Seite das Argument vorgebracht worden war, die Bundesregierung habe nicht rechtzeitig genug gegen ihr mißfallende Vertragsbestimmungen Einspruch erhoben, erläuterte Staatssekretär Carstens die Beweggründe, die zu der bereits erwähnten Vertrauensseligkeit und damit zu dem Desinteresse an den Moskauer Verhandlungen geführt hatten: Zum einen habe es nicht als sicher gelten können, daß der anglo-amerikanische Entwurf vom 27. August 1962, der in der Achtzehn-mächte-Abrüstungskommission nicht über erste Beratungen hinausgekommen war, Grundlage der Verhandlungen werden sollte. Des weiteren habe man nicht davon ausgehen können, daß das angestrebte Abkommen allen Staaten zum Beitritt offenstehen würde. Der Vorschlag von 1962 habe zwar die Möglichkeit eines Beitritts weiterer Staaten vorgesehen<sup>37</sup>, doch hätte sich dies – bedingt durch den Rahmen, in dem die Diskussion damals geführt wurde – nur auf UNO-Mitglieder beziehen können. Darüber hinaus habe die Tatsache, daß in Moskau im kleinen Kreis der drei Haupt-Atom-mächte verhandelt worden sei, zu der Annahme verleitet, der ausgehandelte Vertrag solle nur die drei Signatarstaaten binden; äußerstenfalls würden Frankreich und die Volksrepublik China zu einem Beitritt aufgefordert werden<sup>38</sup>.

Der Bundeskanzler reagierte auf den Wunsch des amerikanischen Präsidenten sehr vorsichtig und zurückhaltend, zumal Hillenbrand nicht in der Lage gewesen war, ihn über den Wortlaut des Abkommens zu unterrichten<sup>39</sup>. Adenauer bat zunächst ledig-

<sup>33</sup> In der Beitrittsklausel (Artikel 3) wurde festgelegt, daß es drei Depositarmächte geben sollte, statt, wie im Entwurf von 1962, nur einer. In die Kündigungsklausel (Artikel 4) wurde – neben weiteren Änderungen – der Zusatz „exercising its national sovereignty“ aufgenommen, der es einem jeden Teilnehmerstaat am Teststopp-Abkommen jederzeit ermöglichte, in Ausübung seiner nationalen Souveränität das Abkommen zu kündigen.

<sup>34</sup> Vgl. Seaborg, Kennedy, S. 244 und S. 249.

<sup>35</sup> Vgl. dazu Macmillan, *End of the Day*, S. 482, der feststellt, daß der Text des Abkommens am 23. 7. 1963 festlag. Terchek erklärt dazu, die Formulierung des Abkommens sei schon am 22. 7. abgeschlossen gewesen. Vgl. Terchek, *Test Ban Treaty*, S. 22.

<sup>36</sup> AAPD 1963, II, S. 776 Anm. 3.

<sup>37</sup> Die Beitrittsbestimmung des Vorschlags vom 27. 8. 1962, in der das Datum, bis zu dem eine Teilnahme durch Unterschreiben des Vertragstextes möglich war, offengelassen war, lautete: „1) This Treaty shall be open until --- to all States for signature. Any State which does not sign this Treaty may accede to it at any time.“ *Documents on Disarmament 1962*, S. 806.

<sup>38</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 263, S. 884f.

<sup>39</sup> Vgl. Osterheld, *Kanzlerjahre*, S. 240f. Hillenbrand mußte aufgrund seiner mangelnden Information einiges an Spott über sich ergehen lassen, so auch die Frage, ob der Text des Abkommens „eventuell nur in den drei verhandelnden Hauptstädten bekannt“ sei. Osterheld, *Kanzlerjahre*, S. 240.

lich, daß die „in dem Abkommen offenbar vorgesehene Beitrittsklausel“ so formuliert werde, „daß die Gefahr der völkerrechtlichen Anerkennung der sog. DDR von vornherein abgewendet werden kann“<sup>40</sup>. Ferner teilte er seine grundsätzlich positive Einstellung zu einem Teststopp-Abkommen mit, bezog jedoch keine Stellung dazu, ob die Bundesregierung unterzeichnen werde oder nicht<sup>41</sup>.

Vergleichbar fiel die Reaktion Schröders auf eine Mitteilung Ruskas anlässlich des bevorstehenden Abschlusses der Teststopp-Verhandlungen aus. Schröder machte ebenfalls auf die Problematik der Beitrittsklausel aufmerksam und bat darum, eine Formulierung zu wählen, die einen Beitritt „der sog. DDR“ von vornherein ausschloß<sup>42</sup>. Daß jedoch gerade das Gegenteil beabsichtigt war, ging aus Ruskas Antwort vom 24. Juli 1963 hervor. Sie ließ keinen Zweifel daran, daß es nach amerikanischer Ansicht von „größter Bedeutung“ sei, daß „alle Regierungen und Behörden („authorities“ dem nuklearen Versuchsstopp-Abkommen beitreten sollten. Das sollte auch für „Peking, Hanoi, Nord-Korea, die Äußere Mongolei und die SBZ“ gelten, auch wenn keiner dieser Staaten von den USA anerkannt werde. Als ausschlaggebend wurde von amerikanischer Seite angesehen, daß ein Beitritt zu einem multilateralen Abkommen nicht eine Anerkennung durch Signatarstaaten bedeute, „die einander bisher nicht anerkannt haben“. Gleichzeitig zeichnete sich ein wesentlicher Beweggrund für eine derartige Regelung ab: „Die Frage spielt für die Vereinigten Staaten eine besondere Rolle, da gewisse Vereinbarungen im Bereich der Abrüstung nur sinnvoll sind, wenn sie auch auf das kontinentale China Anwendung finden (so beispielweise in der Frage der Nichtverbreitung atomarer Waffen).“<sup>43</sup> Allmählich begann deutlich zu werden, daß in Moskau Präferenzen zugunsten der Rüstungskontrolle gesetzt und Kompromisse zu Lasten der Deutschland-Frage eingegangen worden waren.

Noch war jedoch in Bonn der Text des Abkommens unbekannt; aus den Äußerungen der Verbündeten ging lediglich hervor, daß eine Beitrittsklausel eingefügt werden sollte, die allen Staaten die Teilnahme ermöglichte. Diese Tatsache, in Verbindung mit der mangelhaften Informationspolitik der Briten und Amerikaner, verursachte bei der Bundesregierung verständlicherweise erhebliche Nervosität. Sogar am Tag der Paraphierung in Moskau, dem 25. Juli 1963, tappte sie hinsichtlich des Wortlauts im dunkeln. Um 17.45 Uhr ließ Carstens die Botschaften in Washington und Moskau

---

<sup>40</sup> AAPD 1963, II, Dok. 234, S. 777.

<sup>41</sup> Offensichtlich wollte er aber auch alles vermeiden, was seinem Schreiben einen schärferen, ablehnenderen Ton verliehen hätte. So ließ er die Mitteilung, er wolle sich zur Frage einer Unterzeichnung erst äußern, wenn er den Text des Abkommens kenne, aus dem ihm vorliegenden Briefentwurf streichen. Für den Entwurf vom 24. 7. 1963 vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>42</sup> Für das Schreiben vom 23. 7. 1963 vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>43</sup> AAPD 1963, II, Dok. 235, S. 778 f. Die Volksrepublik China war 1963 im Begriff, eine einsatzfähige Atombombe zu entwickeln. Nach der Darlegung des Sicherheitsberaters von Kennedy verband dieser auch mit einem eingeschränkten Teststopp-Abkommen die Hoffnung, das chinesische Rüstungsprogramm stoppen oder zumindest bremsen zu können. Vgl. Bundy, Danger, S. 460 f. Das Vorhaben scheiterte jedoch, da die Volksrepublik den Vertrag ablehnte. China führte seinen ersten Atomtest am 16. 10. 1964 durch.

wissen, daß in Bonn ein „äußerst dringliches Interesse“ am Vertragstext bestehe: „Aus den jüngsten amerikanischen Äußerungen geht hervor, daß die Amerikaner davon ausgehen, daß wir und die SBZ dem Abkommen beitreten werden. Wir müssen in der Lage sein, zu dieser Frage den politischen Organen in der Bundesrepublik und der deutschen Öffentlichkeit eine klare und eindeutige Auffassung der Bundesregierung spätestens in dem Augenblick mitzuteilen, in dem der Text des Abkommens oder sein wesentlicher Inhalt bekannt wird.“<sup>44</sup> In den Besitz der Vertragsbestimmungen kam die Bundesregierung allerdings erst am folgenden Tag, dem 26. Juli. Wie Schröder Wochen später gegenüber dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten schilderte, habe er den Text dem Bonner *Generalanzeiger*<sup>45</sup> entnommen. Er habe zwar sehr viel Humor, aber das sei ein „bißchen viel“ gewesen<sup>46</sup>.

Im Laufe des Tages erhielt die Bundesregierung weitere Informationen zunächst durch den britischen Botschafter Roberts<sup>47</sup>, anschließend durch den amerikanischen Gesandten Hillenbrand<sup>48</sup>. Diese verspätete Unterrichtung war, zumindest was die bei den Verhandlungen federführenden Amerikaner anging, Teil einer Taktik, die durch absolute Geheimhaltung den Erfolg der Gespräche sichern sollte<sup>49</sup>. Nicht nur verbündete Staaten wurden völlig im unklaren darüber gelassen, worüber in Moskau gesprochen wurde, sondern auch der größte Teil des Kabinetts in Washington. Einsicht in die Berichte der amerikanischen Delegation hatten nur der Präsident selbst, der Außen- und der Verteidigungsminister, der Staatssekretär im State Department, Ball, sowie der Direktor der CIA, McCone<sup>50</sup>. Es darf davon ausgegangen werden, daß sich Kennedy durchaus bewußt war, daß er mit dieser Vorgehensweise – wie mit dem Abkommen überhaupt – die deutsch-amerikanischen Beziehungen einer nicht geringen Belastungsprobe aussetzte. Doch er glaubte, aufgrund seines sehr positiv verlaufenen Staatsbesuchs vom Juni über einen Vertrauensvorschuß in Deutschland zu verfügen, von dem er jetzt profitieren könne<sup>51</sup>.

War die Bundesregierung bis zum 23. Juli völlig im ungewissen gelassen worden, so wurden ihr in den darauffolgenden drei Tagen seitens der USA und Großbritanniens eine Reihe von Erläuterungen zum Teststopp-Abkommen<sup>52</sup> sowie zu dem am 25. Juli 1963 verabschiedeten Kommuniqué der Verhandlungen<sup>53</sup> zuteil, die Aufschluß darüber

<sup>44</sup> PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>45</sup> Vgl. „Atompilze sollen verschwinden. Westen begrüßt Dreimächte-Abkommen“, *Generalanzeiger*, 26.7.1963, S. 1 f.

<sup>46</sup> AAPD 1963, II, Dok. 348, S. 1151.

<sup>47</sup> Vgl. Aufzeichnung Carstens, 26.7.1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>48</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 238, S. 789 f.

<sup>49</sup> Vgl. Sorensen, Kennedy, S. 734.

<sup>50</sup> Vgl. Bader, Spread, S. 51 f. Sorensen nennt zusätzlich den Leiter der Abrüstungsbehörde, Foster, und den ehemaligen Botschafter in Moskau, Thompson. Vgl. Sorensen, Kennedy, S. 734.

<sup>51</sup> Kennedy äußerte in diesem Zusammenhang: „I have some cash in the bank in West Germany and am prepared to draw on that.“ Zit. nach Schlesinger, *A Thousand Days*, S. 904.

<sup>52</sup> Für den Wortlaut des Abkommens, das am 5.8.1963 in Moskau unterzeichnet wurde, vgl. Documents on Disarmament 1963, S. 291–293.

<sup>53</sup> Vgl. Documents on Disarmament 1963, S. 249 f.; ebenso DzD IV/9, S. 578 f.

gaben, wie der Vertrag von den beiden Westmächten beurteilt wurde. Kurz nach der Paraphierung des Abkommens in Moskau wurde der Gesandte Thierfelder in das britische Außenministerium einbestellt. Staatssekretär Caccia teilte ihm mit, daß außer der Frage des Testverbots „keine andere Materie abschließend behandelt worden sei“ und keine weiteren Verpflichtungen eingegangen worden seien. Zum Thema Nichtangriffsabkommen sei im Kommuniqué lediglich festgelegt worden, daß die drei Verhandlungspartner mit ihren jeweiligen Verbündeten über den sowjetischen Vorschlag eines derartigen Arrangements sprechen wollten; Verpflichtungen zu weiteren Verhandlungen über diesen Punkt bestünden jedoch nicht<sup>54</sup>. Ganz offensichtlich war Caccia davon überzeugt – und das Verhalten der Bundesregierung vor Beginn der Verhandlungen schien dies auch nahe-zulegen –, daß er mit dieser Auskunft die Hauptsorge der Deutschen ausräumen konnte. Erst im folgenden erwähnte er die Frage des Beitritts „anderer Staaten“ zum Abkommen, sah in diesem Zusammenhang allerdings primär „das Problem Frankreich“<sup>55</sup>.

Die Frage der Teilnahme weiterer Staaten sprach auch Hillenbrand am 26. Juli gegenüber Schröder an. Er hob hervor, daß die „Anerkennungsfrage durch die Beitrittsklausel befriedigend gelöst“ worden sei<sup>56</sup>, und übergab eine Mitteilung seines Außenministers mit einer Interpretation der Beitrittsbestimmungen, nach der alle drei ursprünglichen Signatarstaaten des Abkommens auch als Depositarmächte fungieren sollten. Zudem sei in Moskau mündlich vereinbart worden, daß jede Depositarmacht die Beitrittsurkunde beziehungsweise die Ratifikationsinstrumente seitens eines Staates zurückweisen könne, den sie nicht anerkenne. Auf diese Weise entstünde eine „bindende Übereinkunft“ nur zwischen ihr und jenen Vertragsparteien, mit denen sie diplomatische Beziehungen unterhalte. Ferner könne eine Depositarmacht auch die Notifizierung über den Beitritt eines Staates, den sie nicht anerkenne, zurückweisen und damit jede „formelle Vereinbarung“ vermeiden<sup>57</sup>.

### *Erste Reaktionen*

Am 26. Juli 1963 teilte Staatssekretär Carstens den wichtigsten Auslandsvertretungen mit, daß die Bundesregierung das Übereinkommen als „ersten Schritt in Richtung auf weitere Abrüstungsmaßnahmen“ begrüße. Die USA seien jedoch auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, die Beitrittsklausel so zu formulieren, „daß eine Anerkennung der SBZ vermieden würde“<sup>58</sup>. Weiterhin hob Carstens die Zusage der amerikanischen Regie-

<sup>54</sup> AAPD 1963, II, Dok. 236, S. 780.

<sup>55</sup> AAPD 1963, II, Dok. 236, S. 781.

<sup>56</sup> AAPD 1963, II, Dok. 238, S. 789. In diesem Sinne äußerte sich auch der Stellvertretende Leiter der Europa-Abteilung im State Department, Davis, der dem Gesandten von Lilienfeld mitteilte, daß nach amerikanischer Auffassung mit einer Teilnahme am Abkommen keine völkerrechtliche Anerkennung „von Regimen“ verbunden sei, zu denen die USA bislang keine Beziehungen unterhielten. Vgl. Lilienfeld (Washington) an Auswärtiges Amt, 26. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>57</sup> AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791.

<sup>58</sup> AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 790 f.

rung hervor, eine Notifizierung über einen Beitritt der DDR zum Abkommen im Sinne der Mitteilung Ruskis vom 26. Juli 1963 zurückzuweisen<sup>59</sup>, so daß eine „Anerkennung im Verhältnis zwischen der SBZ und den beiden westlichen Signatarstaaten“ verhindert werde. Jedoch machte er darauf aufmerksam, daß noch nicht geklärt sei, wie eine „Anerkennung im Verhältnis zwischen der SBZ und neutralen Staaten“ ausgeschlossen werden könne<sup>60</sup>. Bemerkenswert an der Stellungnahme war, daß die Bundesregierung nicht zusicherte, das Abkommen mitzuunterzeichnen. Statt dessen stellte sie in Aussicht, ihm nach seinem Inkrafttreten beizutreten<sup>61</sup>, dies aber auch nur, falls es gelänge, „die oben dargelegten Anerkennungsprobleme im Verhältnis zur SBZ befriedigend zu regeln“<sup>62</sup>.

Erheblich deutlicher fielen die deutschen Reaktionen im direkten Austausch mit westlichen Gesprächspartnern aus. Adenauer ließ keinen Zweifel daran, daß er das Teststopp-Abkommen als einen Triumph Chruschtschows betrachtete, den ihm der Westen unnötigerweise und in politischer Kurzsichtigkeit gewährt habe. Nach seiner Auffassung wäre es angebracht gewesen, mit politischen Zugeständnissen zurückhaltend zu sein, da die Sowjetunion aufgrund wirtschaftlicher Probleme und der teils ideologischen, teils machtpolitischen Auseinandersetzung mit der Volksrepublik China in absehbarer Zukunft gezwungen sein würde, sich mit dem Westen zu arrangieren<sup>63</sup>. Anstatt, wie Adenauer es ausdrückte, die augenblickliche Notlage Chruschtschows auszunutzen und „mit Geduld das Letzte“ aus ihm herauszuquetschen<sup>64</sup>, sei man ihm durch ein Entgegenkommen auf dem Gebiet der Entspannungspolitik behilflich gewesen, den Status quo in Europa festzuschreiben<sup>65</sup>.

Besondere Verärgerung rief in Bonn die äußerst mangelhafte Konsultationspolitik der beiden Verbündeten hervor. In Gesprächen mit Amerikanern und Briten machten deutsche Politiker aus ihren Gefühlen keinen Hehl. Gegenüber US-Verteidigungsminister McNamara rechtfertigte Adenauer das Zögern, dem Vertrag beizutreten, damit,

<sup>59</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791.

<sup>60</sup> AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791.

<sup>61</sup> Laut Artikel 3 Absatz 1 des Teststopp-Abkommens war es bis zu dessen Ratifizierung durch die drei ursprünglichen Signatarstaaten möglich, durch Unterzeichnen des Vertragstextes in allen drei Hauptstädten beizutreten. Anschließend fand ein Beitritt durch die Hinterlegung von Beitrittsurkunden statt. Da dieser Unterschied – bis auf punktuelle Ausnahmen – in der innerhalb der Bundesregierung geführten Debatte nur eine untergeordnete Rolle einnahm, wird in den meisten der vorliegenden Dokumente auf die Form eines deutschen Beitritts nicht eingegangen.

<sup>62</sup> AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 792.

<sup>63</sup> Diese These hatte ihren Ursprung in einem Gespräch Adenauers mit Chruschtschow, damals Erster Sekretär des ZK der KPdSU, vom 10. 9. 1955, in dem Chruschtschow die Volksrepublik China als „sein größtes Problem“ bezeichnete und Adenauer bat, der UdSSR zu helfen, mit China „fertigzuwerden“. Adenauer, *Erinnerungen 1953–1955*, S. 528.

<sup>64</sup> AAPD 1963, II, Dok. 273, S. 921. Zu Adenauers ostpolitischen Vorstellungen vgl. auch Schwarz, *Staatsmann*, S. 851–853.

<sup>65</sup> Gegenüber McNamara führte Adenauer am 31. 7. 1963 aus: „Wenn ein Gegner anfangs, eine Wendung zu vollziehen, dürfe man keine Eile zeigen [. . .] Man müsse also sehr vorsichtig sein und in aller Ruhe abwarten. Man warte jetzt schon seit 1945. Jetzt schreibe man das Jahr 1963, und es scheine, als würden die Russen langsam reif. Dann aber dürfe man keine Hast zeigen, denn sonst würde der Preis zu hoch. Der Preis müsse noch billiger werden.“ AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 857. Vgl. dazu auch das Gespräch mit dem ehemaligen amerikanischen Vizepräsidenten Nixon, der Adenauers Ablehnung des Teststopp-Abkommens teilte; AAPD 1963, II, Dok. 237, S. 782–788.

daß die Bundesregierung keinerlei Einfluß auf die Gestaltung des Abkommens gehabt habe und ihr der Wortlaut „unter dem Motto ‚Vogel friß oder stirb‘“<sup>66</sup> präsentiert worden sei. Ähnlich beklagte sich Schröder gegenüber dem amerikanischen Botschafter: Aufgrund der fehlenden Information habe man in Bonn keine Vorstellung gehabt, welcher Vertragsentwurf in Moskau Grundlage der Verhandlungen gewesen sei. „Daher habe die Bundesregierung gar keine Chance gehabt, irgendwelche Argumente vorzubringen, denn ihre ganzen Argumente seien immer auf das Junktim mit einem Nichtangriffspakt gerichtet gewesen“<sup>67</sup> – wobei, wie dargestellt, die Bundesregierung selbst nicht unschuldig an dieser einseitigen Sichtweise war. Wie sehr sich der amerikafreundliche Schröder persönlich düpiert fühlte, läßt sich wohl auch daran erkennen, daß sein Ärger lange genug anhielt, um noch am 20. September 1963 gegenüber dem Sicherheitsberater des Präsidenten Kennedy, Bundy, zu betonen, wie „peinlich“ gerade für ihn die Situation gewesen sei; Bonn hätte spätestens dann „Einzelheiten“ erfahren müssen, als feststand, daß eine Unterzeichnung sowohl durch die Bundesrepublik als auch durch die DDR angestrebt werde. Das hätte zwar am Ergebnis der Moskauer Verhandlungen wenig geändert, „doch wären ihm selbst gewisse Schwierigkeiten erspart geblieben, da man ihn verschiedentlich an seine angeblich guten Beziehungen zu den Amerikanern erinnert habe“<sup>68</sup>.

Für Schröder war die Situation vor allem deshalb unangenehm, weil er selbst zunächst eine eher positive Haltung gegenüber dem Abkommen eingenommen hatte. Im Gegensatz zu der bereits angesprochenen vorsichtigen brieflichen Reaktion auf die amerikanischen Wünsche nach einem Beitritt hatte er in einem Interview mit der britischen *Sunday Times* am 28. Juli das eingeschränkte Testverbot als einen Schritt der Entspannung zwischen Ost und West begrüßt und verlauten lassen, er sehe hinsichtlich einer Teilnahme keine Schwierigkeiten, da das Abkommen weltweite Anwendung finden solle und somit die Bundesrepublik nicht diskriminiere<sup>69</sup>. Dies beurteilte der Fraktionsvorstand von CDU und CSU, der tags darauf zusammenkam, um über die Vereinbarung von Moskau zu beraten, jedoch anders. Zwar begrüßte er den Vertrag „einmütig“<sup>70</sup>, doch hieß es zu dem Interview kritisch, Schröder habe eine „gefährliche These“<sup>71</sup> aufgestellt.

Ähnlich abwartend verhielt sich das Kabinett in seiner Sitzung vom 31. Juli<sup>72</sup>. Dort war von mehreren Kabinettsmitgliedern, darunter Adenauer, „der Standpunkt vorsichtiger Zurückhaltung in allen Äußerungen und vorläufige Klärung sehr nachdrücklich betont

<sup>66</sup> AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 860.

<sup>67</sup> AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 905.

<sup>68</sup> AAPD 1963, II, Dok. 348, S. 1151.

<sup>69</sup> Vgl. „Macmillan will den Weg weitergehen“; FAZ, 29. 7. 1963, S. 4.

<sup>70</sup> „Tyler unterrichtet heute die Bundesregierung“; FAZ, 30. 7. 1963, S. 1.

<sup>71</sup> Zit. nach „Patenonkel nach Wahl“; Der Spiegel, 7. 8. 1963, S. 17.

<sup>72</sup> Das Kabinett war an diesem Tag übereingekommen, daß Fragen zu einer möglichen Anerkennungswirkung eines Beitritts der DDR den USA und Großbritannien in schriftlicher Form gestellt werden sollten. Folge dieses Beschlusses waren die Schreiben des Bundesministers Schröder vom 31. 7. 1963 an die Außenminister Rusk und Lord Home. Vgl. Aufzeichnung Carstens, 31. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

worden gegen Herrn Schröder<sup>73</sup>. Noch pointierter charakterisierte Bundesminister Krone die Sitzung: „Schröder ging in seinem Bericht sofort auf den für die deutsche Politik mit entscheidenden Gesichtspunkt, den der Zone, ein. Sein Votum war: Zwar zustimmen, aber noch weiter klarstellen, daß die Westmächte an keine Anerkennung der Zone denken [...]. Der Kanzler widersprach der Argumentation Schröders; er sei völlig anderer Meinung. Er habe größte Bedenken, denn Pankows Stellung werde gestärkt; es säße demnächst mit am Tisch.“<sup>74</sup> Das Kabinett ging ohne Beschlußfassung auseinander.

Strikte Gegner des Vertrags waren, neben Adenauer, die sogenannten Gaullisten, angeführt vom Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, von Brentano, dem Bundesminister für besondere Aufgaben, Krone, sowie dem CSU-Vorsitzenden Strauß<sup>75</sup>. Von Brentano hatte, ähnlich wie Schröder, das Teststopp-Abkommen kurz nach dessen Paraphierung begrüßt<sup>76</sup>, sich aber dann schnell zu einem entschiedenen Kritiker des Vertrags entwickelt. In Schreiben an Adenauer<sup>77</sup> und Schröder<sup>78</sup> vom 28. bzw. 30. Juli 1963 äußerte er die Besorgnis über mögliche Auswirkungen eines Beitritts der DDR zum Abkommen auf deren Status innerhalb der Völkergemeinschaft. Durch die Teilnahme an einem Vertrag, der allen „Staaten“ offenstehe, werde sie in den Augen der Weltöffentlichkeit auch als Staat erscheinen. Anschließend, so von Brentanos Vermutung, werde auf Bonn Druck ausgeübt werden, dem Abkommen beizutreten. Auf diese Weise würde die seitens der UdSSR vertretene „Zwei-Staaten-Theorie“<sup>79</sup> von der Bundesrepublik selbst „ausdrücklich“ anerkannt<sup>80</sup>. Der Fraktionsvorsitzende warnte davor, daß durch das Teststopp-Abkommen – aber auch durch sich anschließende Verhandlungen über weitere Entspannungsmaßnahmen – „die gemeinsame Politik der westlichen Welt ins Rutschen“ kommen könnte und sich schließlich „eine Lösung der deutschen Frage im Sinne einer Bestätigung des Status quo“ ergeben würde<sup>81</sup>. Polemischer als der ehemalige Außenminister reagierte Franz Josef Strauß auf das Moskauer Abkommen. Den Höhepunkt seiner Angriffe stellte ein Interview

<sup>73</sup> AAPD 1963, II, Dok. 258, S. 866.

<sup>74</sup> Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 177.

<sup>75</sup> Vgl. dazu Schwarz, Epochenwechsel, S. 304. Schwarz zeigt die Verbindung auf zwischen der Haltung einzelner Politiker zum Teststopp-Abkommen einerseits und ihrer Einstellung zur Ostpolitik sowie ihrer Konfession und damit ihrer Zugehörigkeit zum „katholischen“ oder „evangelischen“ Flügel der Unionsparteien andererseits.

<sup>76</sup> Brentano erklärte: „Wir können unsere Verbündeten zu diesem Ergebnis beglückwünschen [...] Es bedeutet keine Einschränkung dieser Zustimmung, wenn ich darauf hinweise, daß selbstverständlich vertragliche Vereinbarungen mit der Sowjetunion nicht dazu führen dürfen, die Abwehrkraft des Westens einseitig zu schwächen, und auch nicht dazu führen dürfen, den unbefriedigenden politischen Status in der Welt, insbesondere in Europa, zu stabilisieren.“ Zit. nach „Das Abkommen über Atomversuchsstopp in Moskau paraphiert“; FAZ, 26. 7. 1963, S. 1.

<sup>77</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 243, S. 806–808.

<sup>78</sup> Vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>79</sup> Seit 1955 vertrat die Sowjetunion offiziell die Ansicht, daß bei Verhandlungen über Deutschland der Existenz zweier deutscher Staaten Rechnung getragen werden müsse und die Überwindung der Teilung am besten auf dem Wege deutsch-deutscher Gespräche erreicht werden könne. Für die Rede Chruschtschows vom 26. 7. 1955 vgl. DzD III/1, S. 213–219.

<sup>80</sup> AAPD 1963, II, Dok. 243, S. 807.

<sup>81</sup> AAPD 1963, II, Dok. 243, S. 808.

im *Bayernwald-Boten* dar, in dem der CSU-Vorsitzende kritisierte, der Westen habe mit dem Teststopp-Abkommen ohne Gegenleistung „alle Trümpfe aus der Hand gegeben“, die UdSSR habe dagegen „nichts gegeben und alles erreicht“<sup>82</sup>. Auf weite Kritik stieß sein Vergleich des Teststopp-Vertrags mit dem Münchener Abkommen von 1938<sup>83</sup>.

Grundsätzlich positiv beurteilten dagegen SPD und FDP das nukleare Testverbot. Besonders die SPD vernachlässigte mögliche deutschlandpolitische Konsequenzen zugunsten humanitärer Gesichtspunkte und trat nachdrücklich für eine Unterzeichnung durch die Bundesregierung ein<sup>84</sup>. In diesem Zusammenhang kam es zu vertraulichen Kontakten zwischen Schröder (der ja ebenfalls, wenn auch erst nach Klärung der DDR-Problematik, für einen Beitritt plädierte) und der SPD, in denen der Bundesminister „um ‚massive Unterstützung‘ bat“<sup>85</sup>. Für die Freien Demokraten – immerhin Regierungspartei – begrüßte Erich Mende, Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, am 26. Juli die Moskauer Vereinbarung als eine „realistische Möglichkeit für eine schrittweise Entspannung“<sup>86</sup>. Thomas Dehler, Vizepräsident des Bundestages, zeigte sich bereits am 6. August 1963 davon überzeugt, daß angesichts der britischen und amerikanischen Zusicherungen, der Vertrag werde keine Auswirkungen auf den völkerrechtlichen Status der DDR haben, eine Unterschriftsverweigerung seitens der Bundesregierung „einfach unmöglich“ sei<sup>87</sup>.

### *Die Streitpunkte zwischen den Verbündeten*

Die in Moskau ausgehandelte Beitrittsklausel (Artikel 3)<sup>88</sup> bildete einen Schwerpunkt in den Gesprächen zwischen der Bundesregierung und den Verbündeten. Anlaß zur Diskussion gab zum einen, daß das Teststopp-Abkommen allen Staaten zum Beitritt offenstehen sollte, zum anderen, daß der Begriff „Staaten“ aufgrund der Umstände, unter denen es zustande gekommen war, nicht nur auf UNO-Mitglieder eingeschränkt werden konnte. Dies stürzte die Bundesregierung in Schwierigkeiten:

<sup>82</sup> Zit. nach „Strauß verurteilt das Moskauer Abkommen“; FAZ, 14. 8. 1963, S. 4.

<sup>83</sup> So Strauß am 13. 8. 1963 vor der Presse in München. Vgl. dazu Bandulet, Adenauer, S. 214. Für kritische Stimmen vgl. „Ein neues München?“; Der Spiegel, 21. 8. 1963, S. 16, sowie „Erstaunen in Bonn über die Absage von Strauß“; FAZ, 15. 8. 1963, S. 4.

<sup>84</sup> Vgl. „Sozialdemokraten sprechen von babylonischer Verwirrung“; FAZ, 7. 8. 1963, S. 4.

<sup>85</sup> Zit. nach Grabbe, Unionsparteien, S. 347. Zu den Übereinstimmungen in den außenpolitischen Einstellungen von SPD und Bundesminister Schröder vgl. auch Schwarz, Epochenwechsel, S. 304.

<sup>86</sup> Zit. nach „Das Auswärtige Amt prüft die Folgen des Abkommens“; FAZ, 27. 7. 1963, S. 4.

<sup>87</sup> Zit. nach „Sozialdemokraten sprechen von babylonischer Verwirrung“; FAZ, 7. 8. 1963, S. 4.

<sup>88</sup> Artikel 3 Absatz 1 und 2 des Abkommens (die Beitrittsregelung) lautete: „1) This Treaty shall be open to all States for signature. Any State which does not sign this Treaty before its entry into force in accordance with paragraph 3 of this Article may accede to it at any time. 2) This Treaty shall be subject to ratification by signatory States. Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Governments of the original Parties – the United States of America, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the Union of Soviet Socialist Republics – which are hereby designed the Depository Governments.“ Documents on Disarmament 1963, S. 292.

Nach der von ihr seit 1949 konsequent vertretenen Politik handelte es sich bei der DDR, der nun ebenfalls die Teilnahme möglich war, nicht um einen Staat, sondern lediglich um die „SBZ“<sup>89</sup>. Wenn nun diese dem Vertrag beitreten konnte, so bestand die Gefahr, daß sie in den Augen der Weltöffentlichkeit als Staat erscheinen und somit eine Steigerung ihres internationalen Ansehens erfahren würde, die auch völkerrechtlich wirksam werden konnte. Diese Aufwertung würde nach Bonner Auffassung sogar unabhängig davon erfolgen, ob die DDR in Folge ihres Beitritts tatsächlich von einzelnen Staaten anerkannt werden würde oder nicht. Dies war der Grund, warum die amerikanischen und britischen Zusicherungen, daß eine gemeinsame Teilnahme an einem multilateralen Abkommen keine diplomatischen Beziehungen zwischen zwei Staaten herstellen könne, die einander nicht anerkannten, an der eigentlichen Sorge der Bundesregierung vorbeigingen. Der Gesandte von Lilienfeld machte bereits am 27. Juli 1963 den Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Ball, und Sicherheitsberater Bundy auf das grundsätzliche Problem aufmerksam, daß es nämlich „nicht nur auf die rein völkerrechtlichen Aspekte, sondern vor allem darauf ankäme, daß jede Handlung vermieden werde, die von anderer Seite (Sowjets, neutralistische Staaten, Zonenbevölkerung) als Anerkennung ausgelegt oder als solche empfunden werden könnte“<sup>90</sup>.

Die amerikanische Seite zeigte sich zunächst erstaunt angesichts der Schwierigkeiten, die die Bestimmungen des Abkommens der Bundesregierung zu bereiten schienen, war doch ihrer Ansicht nach durch die Formulierung der Beitrittsklausel „die Frage der Nichtanerkennung der SBZ auch durch neutrale Staaten [...] eindeutig erklärt“<sup>91</sup>; schließlich hatte man während der Verhandlungen „den Sowjets vollkommen klagemacht“, daß sich „nicht die Implikation einer Anerkennung der sogenannten DDR“ ergeben dürfe<sup>92</sup>. Wie wenig jedoch derartige Aussagen zu beruhigen vermochten, machte der Bundeskanzler gegenüber Verteidigungsminister McNamara deutlich. Seine Sorgen, so Adenauer, rührten daher, daß man durch den Vertrag „zu einem Zustand gelangen könnte, bei dem die SBZ als Staat anerkannt werde“. Er fuhr fort, Außenminister Rusk habe in seinem Schreiben vom 30. Juli 1963 mitgeteilt, im Text des Vertrages sei der Begriff „Staaten“ gewählt worden, „weil er der am wenigsten deutliche Ausdruck sei“. Dieser Argumentation könne er sich jedoch nicht anschließen, da seiner Ansicht nach „Staaten“ der deutlichste Ausdruck sei, den das Völkerrecht kenne. Der Bundeskanzler zog den Schluß, er sehe „eine außerordentlich große Gefahr, wenn auch nur der Eindruck vermittelt werde, daß die Sowjetzone anerkannt worden sei. Als Ergebnis des Vertrags sei die Zone tatsächlich auch anerkannt. Man könne ihm mit juristischen Gutachten kommen, so viel man wolle, es könne kaum ein

<sup>89</sup> Am 3. 8. 1963 erläuterte Schröder McGhee, „daß zwischen der Nichtanerkennung Rotchinas und der Nichtanerkennung der DDR ein Unterschied bestehe, der darin liege, daß die Vereinigten Staaten die chinesische Regierung nicht anerkannten, während man bei der sogenannten DDR doch auch die Existenz als Staat leugne“. AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 906.

<sup>90</sup> AAPD 1963, II, Dok. 241, S. 803.

<sup>91</sup> So Ball am 27. 7. 1963 zu Lilienfeld; AAPD 1963, II, Dok. 241, S. 803.

<sup>92</sup> So Harriman am 29. 7. 1963 zu Lilienfeld; AAPD 1963, II, Dok. 250, S. 829.

Zweifel daran bestehen, daß alle Vertragsparteien anerkannt seien.“ Durch eine derartige Aufwertung der DDR bestehe jedoch die Gefahr, daß „eventuell alles bisher an Widerstandskraft gegen die Sowjetunion in der Berlinfrage und in der Sowjetzone Erreichte sich ins Nichts auflösen könnte“<sup>93</sup>.

Am 1. August 1963 bemühten sich die USA um Klärung der Situation. In einer Pressekonzferenz gab Präsident Kennedy seiner Überzeugung Ausdruck, die völkerrechtliche Anerkennung eines Staates sei „a matter of intent“, und versicherte, er habe nicht die Absicht, die DDR anzuerkennen<sup>94</sup>. Diese Erklärung wurde ergänzt durch eine Stellungnahme des State Department vom gleichen Tag, in der ebenfalls dargelegt wurde, daß die Anerkennung eines Staates eine eindeutige Willenserklärung voraussetze. Aus diesem Grund bedürfe es auch nicht „einer ausdrücklichen Erklärung des Inhalts, daß [ein] Beitritt nicht als Anerkennung auszulegen sei [...]. Anerkennung werde auch nicht impliziert, es sei denn, ein gegenteiliger Wille sei unzweideutig zum Ausdruck gebracht worden.“<sup>95</sup> Diese Ausführungen gingen jedoch nicht im geringsten auf die Bedenken der Bundesregierung ein, daß allein schon das Entstehen von Vertragsbeziehungen zu einer völkerrechtlichen Aufwertung der DDR führen könnte. Zudem waren die amerikanischen Einlassungen nicht ohne Widersprüche. Während Rusk noch am 26. Juli gegenüber Schröder die Ansicht vertreten hatte, es entstünden durch einen Beitritt der DDR keine vertraglichen Beziehungen zwischen ihr und den USA, revidierte er diese Auffassung bereits am 2. August. Nun zeigte er sich überzeugt, daß die USA zwar eine vertragliche Bindung der DDR erreichen wollten, darin aber keine Anerkennung gesehen werden könne<sup>96</sup>. Dies entsprach Äußerungen des Staatssekretärs Ball gegenüber dem Gesandten von Lilienfeld vom Tage zuvor, wonach man der Bundesregierung in der Frage der Vertragsbeziehungen nicht werde entgegenkommen können, da das Ziel der USA, die Volksrepublik China mittels des Abkommens zu binden, dadurch vereitelt würde<sup>97</sup>.

Im Gegensatz zur amerikanischen Position vertrat das Auswärtige Amt die Ansicht, daß es im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen „gewisse Akte“ gebe, die eine Anerkennung implizierten, „ohne daß dies unter Berufung auf einen gegenteiligen Willen in Abrede gestellt werden könne“<sup>98</sup>. Von der Möglichkeit, daß „bei Herstellung vertraglicher Beziehungen [...] die Anerkennung auch ohne diesen Willen impliziert“ wäre, zeigte sich Schröder überzeugt<sup>99</sup>. Folglich gab er dem amerikanischen Botschafter am 3. August 1963 erneut zu verstehen, daß es sich bei dem Thema Vertragsbeziehungen um eine Frage handele, die noch nicht „befriedigend be-

<sup>93</sup> AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 859.

<sup>94</sup> Public Papers, Kennedy 1963, S. 613.

<sup>95</sup> AAPD 1963, II, Dok. 264, S. 886. Am 2. 8. 1963 schloß sich das britische Außenministerium den amerikanischen Erläuterungen an. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 266, S. 888 f.

<sup>96</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 274, S. 924.

<sup>97</sup> Vgl. Lilienfeld (Washington) an Schröder, 1. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. So nochmals Ball am 3. 8. 1963 zu Lilienfeld; AAPD 1963, II, Dok. 272, S. 913.

<sup>98</sup> So der Leiter des Referats „Völkerrecht und Staatsverträge“, von Schenck, zum Justitiar der amerikanischen Botschaft, von Elbe; AAPD 1963, II, Dok. 284, S. 950.

<sup>99</sup> AAPD 1963, II, Dok. 274, S. 924.

antwortet sei, die aber vielleicht den springenden Punkt darstelle“. Geklärt werden müsse, „ob durch einen Beitritt Pankows zwischen Washington und Pankow ein Vertragsverhältnis begründet werde oder nicht. Werde dadurch ein Vertragsverhältnis begründet, so liege darin eine Anerkennung eingeschlossen, wie immer die Gutachten lauten mögen.“<sup>100</sup> Die Wünsche der Bundesregierung kollidierten jedoch mit dem Interesse der USA an einer vertraglichen Bindung gerade auch solcher Staaten, die sich nicht allgemeiner diplomatischer Anerkennung erfreuten. Wie noch zu zeigen sein wird, konnte erst im Rahmen des Besuchs von Außenminister Rusk am 10. August 1963 in Bonn in dieser Frage eine Teillösung im Sinne der Bundesregierung erzielt werden.

Neben der Formulierung, daß die Teilnahme am Abkommen allen Staaten offenstehe, bereitete eine weitere Bestimmung des Artikels 3 der Bundesregierung Kopfzerbrechen, nämlich die Einsetzung aller drei Signatarstaaten als Depositarmächte. Diese Regelung stellte eine Änderung gegenüber dem Vertragsentwurf vom 27. August 1962 dar, in dem nur einer der ursprünglichen Signatarstaaten die Aufgabe einer Depositarmacht übernehmen sollte<sup>101</sup>. Die Gründe dafür schilderte der amerikanische Delegationsleiter Harriman: Da eine möglichst weltweite Teilnehmerschaft an dem Abkommen angestrebt wurde, es jedoch im Falle aller drei Signatarstaaten Regierungen gab, deren Beitritt zwar im Interesse der Nichtverbreitung von Kernwaffen gewünscht wurde, zu denen aber keine diplomatischen Beziehungen bestanden, wurde der Vorschlag aufgegriffen, daß eine Beitrittserklärung gegenüber jedem einzelnen der drei Signatarstaaten möglich und auch für eine rechtswirksame Partizipation ausreichend sein müsse<sup>102</sup>. Bezeichnend ist, daß dieses Arrangement zwar die beiden Westmächte zufriedenstellte, nicht jedoch die UdSSR, die sich damit zunächst ähnlich schwertat wie später die Bundesrepublik: „The procedure took care of our problems, such as East Germany, but it did not satisfy the Russians. Gromyko maintained, that there were certain governments they did not recognize but that they knew existed, such as Spain, whereas they would not admit that the Chinese Nationalist government in Taipei even existed.“<sup>103</sup> Dieses Problem wurde mit Hilfe der mündlichen Übereinkunft gelöst, daß es jeder der drei Depositarmächte freistehe, die Beitritts- oder Ratifikationsurkunden einer Regierung, die sie nicht anerkenne, ebenso zurückzuweisen wie eine Notifikation über den Beitritt einer von ihr nicht anerkannten Regierung durch eine der beiden anderen Depositarmächte – eben jener Vereinbarung, die Rusk seinem deutschen Amtskollegen am 26. Juli 1963 gemeinsam mit der Zusicherung übermitteln ließ, daß

<sup>100</sup> AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 906.

<sup>101</sup> Welche Regierung diese Aufgabe übernehmen sollte, war in dem Entwurf noch nicht festgelegt. Der betreffende Satz aus Artikel 5 Absatz 2 lautete: „Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Government of ----, which is hereby designated the Depository Government.“ Documents of Disarmament 1962, S. 806.

<sup>102</sup> Harriman schrieb diese Idee dem stellvertretenden Leiter der Abrüstungsbehörde (U.S. Arms Control and Disarmament Agency), Fisher, zu. Vgl. Harriman, America, S. 97.

<sup>103</sup> Harriman, America, S. 97.

im Falle einer Beitrittserklärung der DDR die amerikanische Regierung von der Möglichkeit der Nichtannahme Gebrauch machen werde<sup>104</sup>.

Beseitigte diese Regelung auch die Schwierigkeiten der drei Signatarstaaten, so eliminierte sie keineswegs die Bedenken der Bundesregierung. Hatte man bei dem Vertragsentwurf von 1962 noch davon ausgehen können, daß einer der beiden angelsächsischen Staaten als Depositarmacht eingesetzt werde und damit der DDR schon auf diese Weise ein Beitritt verwehrt würde, so war mit der in Moskau ausgehandelten Lösung einer Teilnahmeerklärung der „Zone“ gegenüber der sowjetischen Regierung Tor und Tür geöffnet. Über die amerikanische Zusage hinaus, eine Beitrittserklärung der DDR zurückweisen zu wollen, bemühte sich das Auswärtige Amt um eine Zusicherung der beiden Westmächte, Artikel 3 sei so zu interpretieren, daß ein rechtswirksamer Beitritt zum Abkommen eine entsprechende Erklärung gegenüber allen drei Depositarmächten voraussetze<sup>105</sup>. Zu der – wie sich herausstellen sollte: zu optimistischen – Einschätzung, die Formulierung der Beitrittsklausel lasse eine solche Auslegung zu<sup>106</sup>, trugen sicherlich auch die Ausführungen des Leiters der Europa-Abteilung im amerikanischen Außenministerium bei. Am 30. Juli 1963 erläuterte Tyler gegenüber Staatssekretär Carstens, in Moskau sei eine Regelung, die eindeutig festgelegt hätte, daß eine Erklärung gegenüber nur einer Depositarmacht ausreichend sei, verworfen worden zugunsten einer Bestimmung, die es freistelle, ob ein Staat gegenüber einer, zwei oder allen Depositarmächten seine Teilnahme am Abkommen erklären möchte<sup>107</sup>.

Am 31. Juli stellte Schröder Rusk die Frage, ob für einen „rechtswirksamen“ Beitritt zum Abkommen die Hinterlegung von Beitritts- oder Ratifikationsurkunden bei einer

<sup>104</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791. Die Bundesregierung versuchte, die britische Regierung zu einer vergleichbaren Zusicherung zu veranlassen. Zu diesem Zweck übergab Schröder am 26. 7. 1963 Botschafter Roberts ein Aide-mémoire, mit dem WEU-Beschluß vom 31. 10. 1962, wonach Erklärungen der DDR über einen Beitritt zu einem internationalen Abkommen von der jeweiligen Depositarmacht nicht zur Kenntnis genommen werden sollten; durch dritte Staaten übermittelte Erklärungen sollten ebenfalls zurückgewiesen werden. Dies wurde jedoch mit der Bemerkung abgelehnt, der WEU-Beschluß könne nicht auf das Teststopp-Abkommen angewendet werden, weil hier zum ersten Mal drei Depositarmächte vorgesehen seien. Vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Vgl. dazu auch AAPD 1963, II, Dok. 253, S. 845.

<sup>105</sup> Vgl. die diesbezügliche Frage von Carstens an den Leiter der Europa-Abteilung im State Department, Tyler, der darauf keine Antwort geben konnte; AAPD 1963, II, Dok. 254, S. 848.

<sup>106</sup> Aufschlußreich für die zu diesem Punkt herrschende Unklarheit war auch die Reaktion des Gesandten Thierfelder, nachdem ihm der britische Unterstaatssekretär Lord Hood mitgeteilt hatte, für einen rechtswirksamen Beitritt zum Teststopp-Abkommen sei die Hinterlegung der Beitrittsurkunde bei nur einer Depositarmacht ausreichend. Thierfelder teilte dem Auswärtigen Amt mit, er gehe davon aus, „daß dies auch unsere Auffassung ist, obwohl nach meiner Meinung der Wortlaut für die Notwendigkeit einer Hinterlegung bei allen drei Mächten spricht“. AAPD 1963, II, Dok. 255, S. 849.

<sup>107</sup> Tyler führte aus: „Der Frage der Beitrittsklausel habe man besondere Aufmerksamkeit gewidmet und sei auf die in Artikel 3 formulierte Version verfallen, wodurch alle drei ursprünglichen Mächte zu Depositarmächten erklärt werden. Die Westmächte hatten eine Beitrittsklausel vorgeschlagen (anyone of the governments), nach der die Hinterlegung bei einer Depositarmacht eindeutig genügen solle. Die jetzige Fassung haben die Sowjets erwirkt. Jeder beitretende Staat könne es sich wählen, ob er bei ein, zwei oder drei Depositarmächten seinen Beitritt vollzieht.“ Aufzeichnung Lahn, 31. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

Depositarmacht ausreiche. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte das Abkommen so interpretiert werden, „daß für einen voll wirksamen Beitritt die Hinterlegung der Urkunde bei allen drei Depositarmächten erforderlich ist. Wer eine Ratifikations- oder Beitrittsurkunde nur bei einer oder zwei der drei Depositarmächte hinterlegt, wird nicht Vertragspartner. Hat er seine Ratifikations- oder Beitrittsurkunde nur deshalb nicht bei allen drei Depositarmächten hinterlegt, weil eine oder zwei von ihnen die Annahme verweigert haben, so entstehen Vertragsbeziehungen nur zwischen ihm und den Staaten, die ihn als Vertragspartner akzeptieren.“<sup>108</sup> Was der Minister hier vorschlug, war eine Art „abgestufter“ Teilnahme, wobei nur eine Hinterlegung von Beitritts- oder Ratifikationsurkunden bei allen drei Depositarmächten zur vollen Mitgliedschaft berechtigen würde.

Besondere Beunruhigung löste in Bonn die Vorstellung aus, daß nicht nur die DDR, sondern viele weitere Staaten gegenüber der UdSSR ihren Beitritt zum Abkommen erklären würden. Es wurde befürchtet, diese gemeinsame Inanspruchnahme einer Depositarmacht könne in besonderem Maß das Entstehen von Vertragsbeziehungen begünstigen. Hinzu kam die Vermutung, daß sich unter den in Moskau beitretenden Staaten viele Blockfreie befinden würden, die nicht einer festen weltanschaulichen Linie zuzuordnen seien und somit vom deutschlandpolitischen Standpunkt aus als unsichere Kantonisten gelten mußten. Sie, so die Befürchtung der Bundesregierung, könnten vor allem geneigt sein, im Entstehen vertraglicher Beziehungen einen Beweis für die Souveränität der DDR zu sehen<sup>109</sup>.

Auch diese Einwände stießen in Washington auf wenig Verständnis. Nach amerikanischer Ansicht war jene „unique and flexible procedure“<sup>110</sup> der Einsetzung von drei Depositarmächten aus zwei weltanschaulichen Lagern gewählt worden, weil damit jedem Staat, der den Beitritt zum Abkommen wünschte, zumindest eine Depositarmacht zur Verfügung stand, zu der er diplomatische Beziehungen unterhielt. Die Benennung nur einer Depositarmacht dagegen hätte bedeutet, entweder die Teilnahme von Staaten, die man eigentlich durch den Vertrag binden wollte, von vornherein auszuschließen, oder aber Beitrittserklärungen unabhängig vom Bestehen diplomatischer Beziehungen entgegenzunehmen – eine völkerrechtlich unübliche und bislang noch nie praktizierte Maßnahme, die in weit größerem Maße die diplomatische Aufwertung nicht allgemein anerkannter Staaten mit sich gebracht hätte als das beschlossene Arrangement. Folglich war die amerikanische Regierung überzeugt, daß gerade durch die Einsetzung von drei Depositarmächten auf „die im Hinblick auf die DDR für die Bundesrepublik gegebenen Schwierigkeiten“ Rücksicht genommen und „jede völkerrechtliche Anerkennung“ vermieden werde<sup>111</sup>. Adenauer gab sich jedoch keinen Illusionen

<sup>108</sup> AAPD 1963, II, Dok. 260, S. 873.

<sup>109</sup> Vgl. dazu die bereits erwähnte erste Stellungnahme des Auswärtigen Amtes vom 26. 7. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791. Vergleichbare Bedenken äußerte auch Botschafter Grewe (Paris/NATO) gegenüber Tyler, erhielt jedoch lediglich eine ausweichende Antwort. Vgl. Grewe an Auswärtiges Amt, 29. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>110</sup> Harriman, America, S. 97.

<sup>111</sup> So Bundy am 27. 7. 1963 zu Lilienfeld; AAPD 1963, II, Dok. 241, S. 802.

hin. Für ihn stand fest, aufgrund der Bestimmung, daß „jeder Staat durch Hinterlegung einer Ratifikationsurkunde bei einer der drei Signatarmächte“ dem Vertrag beitreten könne und es dazu eben nicht „der Genehmigung der anderen Vertragsparteien“ bedürfe, da diese „bereits im voraus erteilt“ worden sei, habe sich bereits „der völkerrechtliche Status der DDR [...] total geändert“<sup>112</sup>.

Doch Artikel 3 war nicht der einzige Bestandteil des Abkommens, gegen den die Bundesregierung Bedenken vorbrachte. Gleichfalls änderungsbedürftig erschien ihr der Text der Revisionsklausel (Artikel 2)<sup>113</sup>. Besonderen Unwillen erregte die dort vorgesehene Möglichkeit, mit einem Drittel der Stimmen aller Vertragsmitglieder eine Revisionskonferenz einzuberufen. Daran könnte dann auch die DDR als vollberechtigtes Mitglied teilnehmen, was sie wiederum in den Augen der Weltöffentlichkeit als „Staat“ erscheinen lassen würde. Die Möglichkeit, die DDR bei einer solchen Zusammenkunft „an einen Nebentisch“<sup>114</sup> zu verweisen, wie es der britische Botschafter Roberts am 30. Juli gegenüber Staatssekretär Carstens andeutete<sup>115</sup>, konnte wohl kaum als realistische Lösung in Betracht gezogen werden.

Es war wiederum der Bundeskanzler, der gegenüber dem amerikanischen Verteidigungsminister die treffendste Formulierung für das Dilemma der Bundesregierung fand. Adenauer wies darauf hin, daß eine Teilnahme der DDR an einer Revisionskonferenz „ganz klar eine völkerrechtliche Handlung“ darstellen würde, und erklärte: „Man könne aber keine völkerrechtliche Handlung vollziehen und gleichzeitig erklären, es handle sich dabei um gar keine völkerrechtliche Handlung.“<sup>116</sup> Er sehe eine besondere Gefahr in einer dann wohl unvermeidlichen gleichzeitigen Teilnahme von Bundesrepublik und DDR: „Sitze dann Herr Ulbricht auf der einen und der Vertreter der Bundesrepublik auf der anderen Seite, so entstehe bei den Deutschen der Eindruck, daß die Sowjetzone anerkannt worden sei. Dann aber löse sich der ganze Effekt des Berlinbesuchs von Präsident Kennedy in nichts auf.“<sup>117</sup> Es ging also auch hier wieder darum, daß die Deutschlandpolitik der Bundesregierung bereits Schaden erleide, wenn nur der Eindruck entstünde, die DDR sei ein souveräner Staat. Besonderes Kopfzerbrechen machte der Bundesregierung die Möglichkeit, daß die Zahl der Ostblock-Staaten ausreichen könnte, um ein Drittel der Mitgliedstaaten des Vertrages zu stellen<sup>118</sup>. In einem solchen Fall könnte der Warschauer Pakt die Einberufung einer Revisionskon-

<sup>112</sup> AAPD 1963, II, Dok. 252, S. 840.

<sup>113</sup> Artikel 2 legte fest: „1) Any party may propose amendments to this Treaty. The text of any proposed amendment shall be submitted to the Depository Governments which shall circulate it to all Parties to this Treaty. Thereafter, if requested to do so by one-third or more of the Parties, the Depository Governments shall convene a conference, to which they shall invite all the Parties, to consider such amendment.“ Documents on Disarmament 1963, S. 292.

<sup>114</sup> Eine derartige „Katzentisch-Lösung“ – allerdings für beide deutsche Staaten – war auf der Genfer Außenministerkonferenz 1959 gefunden worden.

<sup>115</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 253, S. 847.

<sup>116</sup> AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 860.

<sup>117</sup> AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 859.

<sup>118</sup> So Adenauer am 1. 8. 1963 zum italienischen Staatspräsidenten Segni; AAPD 1963, II, Dok. 261, S. 875.

ferenz erreichen, deren Zweck in erster Linie die völkerrechtliche Aufwertung der DDR sein würde. Adenauer schilderte eine solche mögliche Situation sehr plastisch: „Dann säßen dort die Sowjetunion mit den Satellitenstaaten und der DDR sowie mit den anderen Staaten, z. B. lateinamerikanischen Staaten. Diese würden dann erklären, dies sei eine Versammlung nach Maßgabe des Vertrages, und er könne sich nicht vorstellen, wie Amerika und England dann sagen könnten, dies sei unzulässig und die DDR müsse erst den Saal verlassen. Wenn also die Russen wollten, könnten sie eine unmögliche Situation schaffen, sobald die Versammlung zusammentrete.“<sup>119</sup>

Auf derartige Vorstellungen fanden die westlichen Verbündeten sehr pragmatische Antworten. Während von britischer Seite hervorgehoben wurde, man werde schon eine zufriedenstellende Lösung finden, wenn jemals eine solche Konferenz zusammentreten sollte<sup>120</sup>, zeigte sich der Leiter der Europa-Abteilung im State Department, Tyler, gegenüber Botschafter Knapstein zuversichtlich, daß im Zweifelsfall die Nichtteilnahme der DDR – an der der Westen interessiert sei – gegen die Nichtteilnahme der Republik China (Taiwan) – auf der die UdSSR bestehen würde – ausgehandelt werden könnte<sup>121</sup>.

Ein besonderes Ärgernis für die Bundesregierung bedeutete die Bestimmung in Artikel 4<sup>122</sup>, wonach jede Vertragspartei in Ausübung ihrer nationalen Souveränität von dem Abkommen zurücktreten könne. Die Formulierung der Kündigungsklausel stellte die zweite inhaltlich maßgebliche Veränderung dar, die während der Verhandlungen in Moskau an dem Entwurf vom 27. August 1962 vorgenommen wurde<sup>123</sup>. Der Leiter der amerikanischen Delegation, Harriman, erläuterte dazu, daß die Abfassung der Rücktrittsklausel den Unterhändlern in Moskau große Probleme bereitet habe. Während die USA mit Blick auf das Atomwaffenprogramm der Volksrepublik China vorschlugen, „that a party to the treaty could withdraw on reasonable notice if atmospheric testing occurred“<sup>124</sup>, erhob Außenminister Gromyko den Einwand, die Festsetzung bestimmter Kündigungsgründe beschneide das souveräne Recht der UdSSR, von einem Vertrag zurückzutreten, wann immer dies in ihrem Interesse sei<sup>125</sup>. Nach der Darstellung von Harriman sei es aber ganz ausgeschlossen gewesen, daß der amerikanische Senat einen Vertrag ohne Rücktrittsbestimmungen verabschieden würde<sup>126</sup>; als Ergebnis habe man sich darauf geeinigt, die Worte „exercising its national sovereignty“ in die Kündigungsklausel

<sup>119</sup> AAPD 1963, II, Dok. 252, S. 840.

<sup>120</sup> Vgl. die Äußerungen des Mitarbeiters im Central Department des Foreign Office, Ledwidge, am 2. 8. 1963 gegenüber Thierfelder; AAPD 1963, II, Dok. 266, S. 889.

<sup>121</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 288, S. 958.

<sup>122</sup> Artikel 4 legte fest: „Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country.“ Documents on Disarmament 1963, S. 293.

<sup>123</sup> Zur Kündigungsklausel (Artikel 3) im Entwurf vom 27. 8. 1962 vgl. Documents on Disarmament 1962, S. 805.

<sup>124</sup> Harriman, America, S. 95.

<sup>125</sup> Vgl. ebenda.

<sup>126</sup> Vgl. ebenda. Zur amerikanischen Opposition gegen das Abkommen vgl. Firestone, Nuclear Stability, S. 120–133.

aufzunehmen<sup>127</sup>. Adenauer dagegen empfand die besagten vier Worte vor allem deshalb als Affront, weil sie für die Aussage des Vertragstextes vollständig überflüssig waren, jedoch in einer Eindeutigkeit, wie dies keine andere Bestimmung des Abkommens tat, den Vertragsmitgliedern Souveränität, also die volle Staatlichkeit, bescheinigte – mit absehbaren negativen Auswirkungen auf die Chancen für eine deutsche Wiedervereinigung<sup>128</sup>. Des weiteren erkannte der Kanzler, daß hier ein Präzedenzfall für mögliche folgende Verhandlungen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle geschaffen werde, denn „wenn man im ersten Abkommen die nationale Souveränität anerkenne, könne man sie im zweiten und dritten Abkommen nicht mehr bestreiten“<sup>129</sup>.

### *Die Debatte innerhalb des Auswärtigen Amtes*

Welche Auswirkungen das Teststopp-Abkommen auf den völkerrechtlichen Status der DDR haben würde und wie die Bundesrepublik sich verhalten sollte, wurde im Auswärtigen Amt schon bald nach der Paraphierung des Vertrages in einigen umfangreichen Studien untersucht, von denen hier exemplarisch drei vorgestellt werden sollen.

Am 29. Juli 1963 kam der Leiter des Planungsstabs, Ministerialdirektor Müller-Roschach, zu dem Schluß, daß die Formulierung der Beitrittsklausel für die DDR einen nicht mehr abzuwendenden und auch nicht mehr „gutzumachenden“ Erfolg in ihrem Streben nach staatlicher Anerkennung bedeute. Er resümierte, die UdSSR habe in „ihrem Bemühen, das SBZ-Regime international aufzuwerten, einen Durchbruch durch die bisherige deutsche und westliche Position“ erreicht<sup>130</sup>. Die Nichtanerkennung der DDR sei durch „diese Konzession Großbritanniens und [der] USA zu Lasten Deutschlands auf kaum mehr als einen formal juristischen Vorbehalt reduziert“ worden<sup>131</sup>. Nach seiner Ansicht sprach gegen einen Beitritt, daß die Bundesregierung auf diese Weise ein potentielles politisches Druckmittel aus der Hand geben würde. Bislang habe sie nämlich nur gegenüber den WEU-Mitgliedstaaten auf die Herstellung von Atomwaffen verzichtet<sup>132</sup>, durch einen Beitritt zum Teststopp-Abkommen würde sich dieser Kreis erweitern.

<sup>127</sup> Die Darstellung von Harriman wird durch Äußerungen des Außenministers Rusk gestützt. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 981.

<sup>128</sup> Vgl. die Äußerungen vom 10. 8. 1963 gegenüber Rusk; AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 977. In diesem Gespräch erklärte der Bundeskanzler weiter, der DDR werde, sobald sie dem Vertrag beigetreten sei, „durch den Artikel 4 des Abkommens die nationale Souveränität bestätigt, denn wenn sie beim Rücktritt ihre nationale Souveränität ausübe, müsse sie sie auch beim Beitritt ausgeübt haben. Sie könne die nationale Souveränität doch schlecht in der Zwischenzeit erst erworben haben. Auf deutscher Seite befürchte man, daß die Einfügung dieser Worte sich auf die Aussichten der Wiedervereinigung sehr schlecht auswirken würden.“ AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 978.

<sup>129</sup> So am 5. 8. 1963 zu McNamara; AAPD 1963, II, Dok. 273, S. 916.

<sup>130</sup> AAPD 1963, II, Dok. 245, S. 813.

<sup>131</sup> AAPD 1963, II, Dok. 245, S. 814.

<sup>132</sup> Bundeskanzler Adenauer gab auf der vom 28. 9. bis zum 3. 10. 1954 tagenden Londoner Neunmächtekonferenz die Erklärung ab, daß die Bundesrepublik auf die Produktion von atomaren, biologischen und chemischen Waffen verzichte. Diese Erklärung ging in die Pariser Verträge vom 23. 10. 1954 ein. Vgl. Europa-Archiv 1954, S. 7130f.

Die Bundesrepublik würde also ohne Gegenleistung sich selbst „gegenüber gewissen dritten Ländern die Bewegungsfreiheit nehmen“ und einen Trumpf für künftige Friedensvertragsverhandlungen aus der Hand geben<sup>133</sup>. Trotz weiterer Argumente gegen einen Beitritt – wie der Tatsache, daß dieser die Bundesrepublik in Gegensatz zu Frankreich bringen würde, das den Vertrag ablehnte<sup>134</sup> – schlußfolgerte Müller-Roschach, daß sich die Bundesrepublik mit Rücksicht auf die Vereinigten Staaten letztlich nicht werde entziehen können. Der Schritt müsse allerdings so lange hinausgezögert werden, bis Gewißheit bestehe, daß die USA und Großbritannien bei den bevorstehenden Gesprächen mit der UdSSR auf einen Friedensvertrag mit Gesamtdeutschland hinarbeiteten<sup>135</sup>.

Die Vorstellung, unter bestimmten Bedingungen oder erst nach Erfüllung von Vorbehalten dem Teststopp-Abkommen beizutreten, blieb im Auswärtigen Amt nicht unwidersprochen. Am 5. August setzte sich der Leiter der Rechtsabteilung mit der seitens des Planungsstabes vertretenen Ansicht auseinander, die Bundesrepublik könne unter der ausdrücklichen Prämisse beitreten, daß sie allein berechtigt sei, das ganze deutsche Volk zu repräsentieren<sup>136</sup>. Von Haefen machte auf die Gefahren aufmerksam, die eine solche Vorgehensweise mit sich bringen würde: Zunächst müsse durch die Signatarstaaten geklärt werden, ob es sich um einen vertragskonformen oder einen vertragsstörenden Vorbehalt handele. Sollte der Vorbehalt als vertragskonform hingenommen werden, bestünde immer noch das Problem, wie sich, konfrontiert mit der deutschen Prämisse, die beitriftswilligen blockfreien Staaten verhalten würden. Er vermutete, daß diese zwar nicht widersprechen, aber dennoch Vertragsbeziehungen zur DDR unterhalten würden, was wiederum eine Reaktion der Bundesregierung gegenüber den betreffenden Staaten unumgänglich machen würde. Diese Vorgehensweise liefe folglich darauf hinaus, die Teststopp-Vereinbarung zu einem Testfall für die deutschlandpolitische Haltung neutraler Staaten zu machen, und dafür sei, so von Haefen, das Abkommen nicht der richtige Rahmen<sup>137</sup>.

Einer anderen Argumentation bediente sich der Leiter der für die Sicherheitspolitik und die Ost-West-Beziehungen zuständigen Abteilung, Krapf. Er legte dar, die Bundesrepublik solle – freilich erst nach Klärung der „SBZ-Frage“<sup>138</sup> – dem Teststopp-Abkommen durch Unterzeichnen beitreten. Um sich von der DDR, die allein in Moskau ihre Teilnahme erklären konnte, positiv abzuheben, schlug Krapf vor, den Vertragstext in Washington, Paris und Moskau zu zeichnen. Der Ministerialdirektor hob hervor, aus Gründen des internationalen Prestiges müsse die Bundesrepublik Wert darauf

---

<sup>133</sup> AAPD 1963, II, Dok. 245, S. 814. Mit derselben Begründung, nur erheblich pointierter vorgetragen, argumentierte auch der Botschafter in Moskau, Groepper, gegen eine Teilnahme am Teststopp-Abkommen. Gegenüber Carstens wies er darauf hin, daß die Furcht der sowjetischen Regierung vor einer atomaren Bewaffnung Deutschlands echt sei. Diese Angst müsse erhalten und politisch eingesetzt werden, denn sie stelle „die einzige zur Zeit sichtbare Basis für einen deutsch-sowjetischen Ausgleich mit dem Ziel der Wiedervereinigung“ dar. AAPD 1963, II, Dok. 283, S. 947.

<sup>134</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 245, S. 815.

<sup>135</sup> Vgl. ebenda.

<sup>136</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 275, S. 928.

<sup>137</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 275, S. 930f.

<sup>138</sup> AAPD 1963, II, Dok. 262, S. 883.

legen, als Signatarstaat zu gelten<sup>139</sup>. Folgende Überlegungen lagen dem zugrunde: Zum einen werde die deutsche Seite durch eine Teilnahme am Abkommen keinen realen politischen Trumpf aus der Hand geben, da an die Entwicklung eines eigenen Kernwaffenprogramms oder eine Beteiligung an dem französischen Vorhaben „aus politischen, militärischen und wirtschaftlichen Gründen in absehbarer Zeit“ überhaupt nicht zu denken sei. Der Verzicht auf Atomtests wäre folglich keine echte Vertragsleistung, sondern lediglich „das Anerkenntnis unseres subjektiven Unvermögens im politischen Sinne“<sup>140</sup>. Weiterhin bestehe die Gefahr, daß der Bundesrepublik bei Nichtunterzeichnung Motive unterstellt würden, „die uns fernliegen“<sup>141</sup>, und daß sie sich in der internationalen Staatengemeinschaft selbst isolieren würde. Eine solche Haltung könne sie sich jedoch nicht erlauben, da sie gerade für die Umsetzung ihrer Deutschlandpolitik sowie im Hinblick auf bevorstehende Ost-West-Verhandlungen auf das Wohlwollen der „Weltmeinung“ angewiesen sei<sup>142</sup>.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß im Auswärtigen Amt die Meinung vorherrschte, einem Beitritt könne oder solle man sich nicht entziehen, wenn zuvor die strittigen Punkte im Zusammenhang mit der Nichtanerkennung der DDR geklärt seien<sup>143</sup>. Als Hauptargument wurden dabei allerdings keine vertragsimmanenten Gesichtspunkte genannt, sondern externe politische Zwänge wie etwa die Wünsche der westlichen Verbündeten. Mithin bestand Übereinstimmung zwischen der amtsinternen Diskussion und der Position, die Ressortchef Schröder nach außen vertrat.

### *Die Suche nach der Berücksichtigung deutscher Interessen*

Unmittelbar nach den ersten Informationen über den in Moskau beschlossenen Vertragstext versuchte die Bundesregierung, im Kontakt mit den USA und Großbritannien eine möglichst weitgehende Berücksichtigung ihrer deutschlandpolitischen Interessen zu erreichen. Dabei handelte es sich, um dies kurz zu rekapitulieren, um die Gefahr einer Anerkennung der DDR als Staat, die vor allem von der Beitrittsregelung des Abkommens ausging (Allstaaten-Klausel), der Einsetzung von drei Depositarmächten, dem Recht der DDR auf Teilnahme an einer Revisionskonferenz sowie der Formulie-

<sup>139</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 262, S. 883.

<sup>140</sup> AAPD 1963, II, Dok. 262, S. 882.

<sup>141</sup> Ebenda.

<sup>142</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 262, S. 882 f.

<sup>143</sup> Die Frage, welche Auswirkungen das Teststopp-Abkommen auf die Deutschlandpolitik haben würde, fand auch im zeitgenössischen Schrifttum ihren Niederschlag. Vgl. etwa Cornides, Moskauer Moratorium, S. 583–592; ebenso Bechtoldt, Deutschland, S. 579–582. Cornides bedauert zwar „Ausmaß und Tragweite“ der westlichen Zugeständnisse auf deutschlandpolitischem Gebiet, sieht aber auch die humanitären Aspekte des Abkommens und kommt – wie das Auswärtige Amt – zu dem Schluß, daß eine Ablehnung des Vertrages die Bundesrepublik „weltweiter Kritik als „Störenfried“ aussetzen würde (S. 591 f.). Auch Bechtoldt wertet die Übereinkunft von Moskau primär als entspannungspolitischen Fortschritt. Seiner Ansicht nach verfolgte die sowjetische Regierung mit dem Abkommen weiterreichende politische Ziele, gerade auch gegenüber den USA, als die „Einschleusung der Zone durch die Hintertür“ (S. 582).

rung der Kündigungsklausel, die jedem Vertragspartner staatliche Souveränität bescheinigte.

Die erste Bemühung, deutsche Vorstellungen in das Abkommen einzubringen, bildete die am 23. Juli 1963 von Adenauer<sup>144</sup> und Schröder<sup>145</sup> ausgesprochene Bitte nach einer Fassung der Beitrittsklausel, die eine Teilnahme der DDR am Abkommen ausschließen würde. Dieser Versuch, einen direkten Eingriff in den Text zu erreichen, scheiterte nicht so sehr, weil die Vereinbarung bereits fertig ausgehandelt war<sup>146</sup>, sondern primär aufgrund des westlichen Interesses an einem Beitritt der Volksrepublik China<sup>147</sup>. In diesem Zusammenhang muß auf die bereits angesprochene Diskussion über die Einsetzung von drei Depositarmächten und über die Frage, welche Form eines Beitrittes zu einer rechtswirksamen Teilnahme am Vertrag berechtigen sollte, verwiesen werden. Wie erwähnt, wurde seitens des Auswärtigen Amtes versucht, eine Zusicherung der Verbündeten zu erhalten, daß nur eine Beitrittserklärung gegenüber allen drei Depositarmächten zu einer vollen Teilnahme berechtige. Doch die USA waren nicht willens, dieser Interpretation zu folgen. Am 1. August 1963 erklärte das amerikanische Außenministerium zur Frage der Depositarmächte: „Vereinbarungen, aufgrund deren eine Regierung oder ein Regime nicht bei einer Depositarmacht hinterlegt, die diese Regierung oder dieses Regime nicht anerkennt, sondern bei einer anerkennenden Depositarmacht, seien lediglich als Frage der Opportunität und Tunlichkeit anzusehen.“<sup>148</sup>

Diese Stellungnahme verdeutlicht, wie weit der amerikanische und der deutsche Standpunkt in diesem Punkt auseinanderklafften – beziehungsweise, wie wenig die deutschlandpolitischen Interessen der Bundesregierung verstanden und berücksichtigt wurden: Während Bonn beabsichtigte, die Bestimmungen über die Depositarmächte zu einem Instrument zu machen, durch das die nicht allgemein anerkannten Staaten sichtbar von den (Voll-)Mitgliedern des Abkommens abgegrenzt würden, nahm die amerikanische Interpretation dadurch, daß sie jeden ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Umstand, ob ein Staat allgemein anerkannt war oder nicht, und seinem Beitrittsverhalten verneinte, bewußt eine Verwischung der Unterschiede im völkerrechtlichen Status der einzelnen Vertragsmitglieder in Kauf. Die Erläuterungen des Justitiars der amerikanischen Botschaft vom 7. August 1963 machten die Hoffnungen des Auswärtigen Amtes endgültig zunichte. Auf Nachfrage erklärte von Elbe, wenn auch zögernd, daß eine Beitrittserklärung gegenüber einer der drei Depositarmächte für eine rechtswirksame Teilnahme am Abkommen ausreichend sei<sup>149</sup>. Wäre den deutschen Wünschen in der Frage der Depositarmächte nachgegeben worden, so hätte dies zwar keinen direkten Eingriff in den Vertragstext bedeutet, jedoch eine Aufkündigung des in Moskau getroffenen mündlichen Übereinkommens. Ein entscheidender Erfolg

<sup>144</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 234, S. 776 f.

<sup>145</sup> Vgl. Schröder an Rusk, 23. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>146</sup> Vgl. Lilienfeld (Washington) an Auswärtiges Amt, 24. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>147</sup> So Hillenbrand am 24. 7. 1963 zu Carstens; AAPD 1963, II, Dok. 235, S. 778 f.

<sup>148</sup> AAPD 1963, II, Dok. 264, S. 885.

<sup>149</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 284, S. 949.

der Bundesregierung in diesem Punkt hätte, ebenso wie eine Änderung der Beitrittsklausel, die in Bonn herrschenden deutschlandpolitischen Sorgen auf eine sehr einfache und wirkungsvolle Weise beseitigt, nämlich durch die Verhinderung eines Beitritts der DDR. Die USA und Großbritannien hingegen waren nicht bereit, zur Befriedigung deutscher Interessen – die ganz offensichtlich nicht ihre eigenen waren –, ihren frisch errungenen entspannungspolitischen Erfolg zu gefährden.

Nachdem somit die Möglichkeit gescheitert war, eine Teilnahme der DDR von vornherein auszuschließen, mußte es das Ziel der Bundesregierung sein, in einem möglichst eng mit dem Vertragstext verbundenen Dokument feststellen zu lassen, daß das Abkommen nicht zu einer diplomatischen Aufwertung der DDR (die natürlich namentlich nicht genannt werden würde) beitrage. In diesem Sinne versuchte sie, die USA und Großbritannien dazu zu bewegen, ein Protokoll zu verabschieden, das „einen integrierenden Bestandteil“ des Vertrages bilden sollte<sup>150</sup>. Anhand des Entwurfes für eine solche Erklärung, den Schröder seinem amerikanischen Amtskollegen übersandte, wird deutlich, daß vor allem der Gefahr begegnet werden sollte, die DDR könne durch das Zustandekommen von vertraglichen Verpflichtungen gegenüber Staaten, mit denen sie bislang keinerlei Beziehungen unterhalten hatte, plötzlich in der Rolle eines vollwertigen Staates erscheinen<sup>151</sup>. Der Zusatz sollte sich in erster Linie an die Regierungen blockfreier Länder richten, denen man auf diese Weise die Nichtstaatlichkeit der DDR deutlich vor Augen führen wollte. Schröder befürchtete nämlich, daß ohne ein solches Interpretationsprotokoll „bei den Neutralen eine Unklarheit“ entstehen und zu Stellungnahmen seitens dieser Regierungen führen würde, „die als Anerkennung der Zone gewertet werden müßten oder in diesem Sinne mißdeutet werden könnten“<sup>152</sup>. Um hier möglichst rasch Einfluß zu gewinnen, ersuchte der Außenminister am 29. Juli 1963 Rusk darum, eine derartige Interpretation des Abkommens „allen Regierungen der Welt mit Ausnahme derer, die diplomatische Beziehungen zur Zone unterhalten“, zuzuleiten. Er fügte den unmißverständlichen Hinweis an, daß es der Bundesregierung leichter fallen werde, bei den „politischen Kräften in Deutschland“ Unterstützung für einen Beitritt zum Abkommen zu finden, wenn es gelänge, die Politik der Nichtanerkennung der DDR – das „Kernstück“ ihrer auswärtigen Politik – „unverändert aufrechtzuerhalten“<sup>153</sup>. Der Gedanke eines Interpretationsprotokolls stieß jedoch auf amerikanischer Seite auf Ablehnung, die damit begründet wurde, daß es zum einen jetzt nicht mehr möglich sei, das bereits ausgehandelte Abkommen durch ein Protokoll zu ergänzen, zum anderen bezweifelt werden dürfe, ob ein derar-

<sup>150</sup> AAPD 1963, II, Dok. 244, S. 809.

<sup>151</sup> Der Vorschlag von Schröder lautete: „Die Ratifizierung oder der Beitritt zu ihm [dem Abkommen] durch Gebiete oder Behörden (territories or authorities), die nicht allgemein als Staaten anerkannt sind, erzeugen Vertragsbeziehungen nur zu solchen Vertragsstaaten, die jene Gebiete oder Behörden (territories or authorities) bereits als Staaten anerkannt haben.“ AAPD 1963, II, Dok. 244, S. 809.

<sup>152</sup> AAPD 1963, II, Dok. 244, S. 809 f.

<sup>153</sup> AAPD 1963, II, Dok. 244, S. 810. Am 30.7.1963 informierte Carstens Botschafter Roberts von dem gegenüber der amerikanischen Regierung vorgebrachten Wunsch und trug das gleiche Ansinnen an die britische Regierung heran. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 253, S. 846.

tiger Zusatz dem in Moskau erzielten Einvernehmen zuträglich wäre<sup>154</sup>. Diese Argumente zeigen, daß – wie es Botschafter McGhee gegenüber Schröder einmal ausdrückte – nach amerikanischer Ansicht „die kleine Nuance, die darin liege, daß die SBZ etwas mehr Aufmerksamkeit erlange“, nicht bedeutsam genug sei, um das Teststopp-Abkommen zu blockieren<sup>155</sup>.

Nach dem Scheitern dieses Vorschlags wandte sich Schröder am 31. Juli 1963 erneut an die Außenminister Rusk und Home. Diesmal konzentrierte sich seine Bitte auf eine öffentliche Stellungnahme, die idealerweise von allen drei Signatarstaaten, wenigstens aber von den USA und Großbritannien „vor oder zugleich mit der Unterzeichnung des Vertrags“ abgegeben werden sollte<sup>156</sup>. Erneut fügte Schröder den Entwurf einer solchen Erklärung bei, um klarzustellen, daß eine gleichzeitige Teilnahme am Abkommen keine Vertragsbeziehungen zwischen einander nicht anerkennenden Staaten zur Folge haben würde<sup>157</sup>. Auch hier wird wieder die Absicht deutlich, das Übel möglichst tief an der Wurzel zu packen: Wäre erst festgestellt, daß nicht einmal Vertragsbeziehungen zur DDR entstünden, wäre auch die Frage beantwortet, welche weiteren Auswirkungen der Vertrag auf den völkerrechtlichen Status der DDR haben könnte.

In den beiden fast identischen Schreiben hob Schröder mit Blick auf die bislang erfolgten inoffiziellen amerikanischen und britischen Zusicherungen<sup>158</sup> nochmals hervor, daß es nicht ausreiche, „zu erklären, daß mit der Unterzeichnung durch nicht anerkannte Gebiete keine Anerkennungswirkung verbunden sei“, sondern es müsse „zusätzlich und zwar in erster Linie erklärt werden, daß zu ihnen keine Vertragsbeziehungen entstanden sind“<sup>159</sup>. Zudem wiederholte er die Bitte, daß die Westmächte eine diesbezügliche Erklärung an alle Regierungen richten mögen, die die DDR nicht anerkannten, und kündigte an, die Bundesregierung werde ebenfalls allen Staaten, zu denen sie diplomatische Beziehungen unterhalte – mit Ausnahme der UdSSR – eine entsprechende Unterrichtung zukommen lassen<sup>160</sup>. Am 2. August teilte daraufhin US-Staatssekretär Ball mit, es liege nicht im Interesse der westlichen Staaten, in einem abstrakten Kontext zu erklären, daß eine Beitrittserklärung seitens eines nicht allgemein anerkannten Staates keine Vertragsbeziehungen zwischen ihm und einem ihn nicht anerkennenden Staat begründe. Es sei vielmehr ratsam, solche Fragen zu erörtern, wenn ein derartiger Fall in der Praxis eintreten sollte; sonst werde man nur „unnötige Aufmerksamkeit auf das Anerkennungsproblem lenken und möglicherweise eine gegenteilige

<sup>154</sup> Vgl. „Dokumentation zum Moskauer Abkommen vom 5. 8. 1963 über die Einstellung von Kernwaffenversuchen“, zusammengestellt vom Auswärtigen Amt, Bonn 1963, S. 24; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>155</sup> AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 908.

<sup>156</sup> AAPD 1963, II, Dok. 260, S. 872.

<sup>157</sup> Für den Entwurf, der nicht wesentlich vom Vorschlag des Bundesministers vom 29. 7. 1963 differierte, vgl. AAPD 1963, II, Dok. 260, S. 872.

<sup>158</sup> So z. B. Harriman am 29. 7. 1963 zu Lilienfeld oder Lord Hood am 30. 7. 1963 zu Thierfelder; AAPD 1963, II, Dok. 250, S. 829, und Dok. 255, S. 849.

<sup>159</sup> AAPD 1963, II, Dok. 260, S. 873.

<sup>160</sup> Vgl. ebenda.

Wirkung erzielen“<sup>161</sup>. Freilich darf angenommen werden, daß die amerikanische Ablehnung einer öffentlichen Erklärung auf der Befürchtung basierte, das Teststopp-Abkommen könnte in letzter Minute scheitern.

In den ersten Augusttagen folgten dann die Äußerungen Kennedys<sup>162</sup> sowie des amerikanischen Außenministeriums<sup>163</sup>, die – wie bereits dargelegt – die Bundesregierung nicht zufriedenstellen konnten, da sie lediglich auf das Problem der völkerrechtlichen Anerkennung, nicht jedoch auf die Frage des Entstehens von Vertragsbeziehungen eingingen. Dies galt in gleicher Weise für eine Erklärung des britischen Außenministeriums vom 3. August 1963, die lediglich betonte, daß ein Beitritt der DDR zum Teststopp-Abkommen die Beziehungen zwischen Großbritannien und der DDR in keiner Weise berühren oder verändern würde<sup>164</sup>.

Form und Aussagekraft der amerikanischen und britischen Erläuterungen zu der Vereinbarung von Moskau blieben also hinter den ursprünglich seitens der Bundesregierung vorgetragene Wunschen deutlich zurück. Nach dem Scheitern einer anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens vorzutragenden öffentlichkeitswirksamen Erklärung der beiden Westmächte konnte es nur noch einseitige Verlautbarungen geben. Derartige Stellungnahmen waren der Bundesregierung tatsächlich schon in einem sehr frühen Stadium offeriert worden. Am 24. Juli 1963 hatte der Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Bundy, gegenüber von Lilienfeld angeboten, anlässlich der Ratifizierung des Abkommens könne die amerikanische Regierung eine solche Erklärung veröffentlichen<sup>165</sup>. Im gleichen Sinne hatte Staatssekretär Ball am 3. August 1963 vorgeschlagen, Außenminister Rusk könne bei seiner Einvernahme durch den Senat am 12. August die von der Bundesrepublik angestrebte „formelle Erklärung“ abgeben. Bei dieser Gelegenheit wurde ebenfalls zugesichert, die USA würden die westliche Position in der Nichtanerkennungsfrage in dem von der Bundesrepublik gewünschten Sinne den Regierungen dritter Staaten mitteilen<sup>166</sup>.

Zum Durchbruch in der Frage, was vor dem US-Senat erklärt werden sollte, kam es allerdings erst während Rusks Besuch in Bonn. Am 10. August 1963 fand die entscheidende Unterredung zwischen den Rechtsexperten von Haefen und Meyer-Lindenberg auf deutscher und Chayes auf amerikanischer Seite statt, in deren Mittelpunkt wiederum das Problem des möglichen Entstehens „vertraglicher oder vertragsähnlicher Beziehungen“ stand. Die beiden leitenden Beamten der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes drangen darauf, daß die USA ihren Standpunkt dahingehend präzisierten, „daß sie im Zusammenhang mit dem Atomversuchsstopp-Vertrag die SBZ weder als Staat noch das Ulbricht-Regime als Regierung anerkannten und daß auch keine vertraglichen Beziehungen mit der SBZ bestünden“. Der Rechtsberater im amerikanischen Außenministerium räumte schließlich zögernd ein, „daß nach überwiegender

<sup>161</sup> Vgl. Lilienfeld (Washington) an Auswärtiges Amt, 3. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>162</sup> Vgl. Public Papers, Kennedy 1963, S. 613.

<sup>163</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 264, S. 885 f.

<sup>164</sup> Vgl. DzD IV/9, S. 607.

<sup>165</sup> Vgl. Lilienfeld (Washington) an Auswärtiges Amt, 24. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>166</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 272, S. 913.

völkerrechtlicher Auffassung keine vertraglichen Beziehungen zwischen Unterzeichnern eines Vertrages, von denen der eine den anderen nicht anerkennt, bestehen“. Es wurde schließlich Einvernehmen erzielt, „daß die Teilnahme an dem Vertrag für das nicht anerkannte Gebilde eine einseitige Verpflichtung bedeute“<sup>167</sup>. Allerdings weigerte sich Chayes, diese Übereinkunft wörtlich in den Text aufzunehmen, den Rusk am 12. August 1963 dem Senat vortragen sollte<sup>168</sup>.

Nachdem insoweit Übereinstimmung erzielt worden war, gaben Rusk und Chayes gegenüber Adenauer Erläuterungen zu der in Aussicht genommenen Erklärung ab<sup>169</sup>, die Staatssekretär Carstens wie folgt resümierte: „Zwischen den Vereinigten Staaten und der sogenannten DDR würden keine vertraglichen Beziehungen entstehen. Im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten würde die DDR nicht Partei werden, sondern nur die einseitige Verpflichtung übernehmen, die Bestimmungen des Abkommens zu beachten. Die sogenannte DDR habe deshalb auch nicht das Recht, an dem im Vertrag selbst vorgesehenen Verfahren teilzunehmen. Die Vereinigten Staaten würden ferner eine sowjetische Notifizierung über den Beitritt der SBZ zurückweisen, da die SBZ nicht anerkannt werde.“<sup>170</sup> Weiterhin verpflichteten sich die USA, „dritte Länder“ über ihren Standpunkt in der Frage der Nichtanerkennung zu unterrichten<sup>171</sup>. Für die Auslandsvertretungen faßte der Staatssekretär dieses Verhandlungsergebnis, das auch gegenüber Großbritannien erzielt werden konnte<sup>172</sup>, mit den Worten zusammen: „Vorstehende Erklärungen befriedigen uns. Beitritt der Bundesrepublik zum Teststopp-Abkommen daher nunmehr vorbehaltlich Entscheidungen des Kabinetts und des Bundestags als sicher anzusehen.“<sup>173</sup>

<sup>167</sup> Aufzeichnung von Haeften, 12. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>168</sup> Vgl. Aufzeichnung von Haeften, 12. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Von Haeften und Meyer-Lindenberg trösteten sich damit, daß „diese Auffassung aus dem Wortlaut der Erklärung von Mr. Rusk gefolgert werden könne“. Am 12. 8. 1963 gab Rusk vor dem Senat folgende Erklärung zur Beitrittsklausel ab: „It has been suggested that, by the act of subscribing to the treaty, a regime might gain recognition by parties to the treaty that do not now recognize it. No such effect can occur. In international law the governing criterion of recognition is intent. We do not recognize, and we do not intend to recognize, the Soviet occupation zone of East Germany as a state or as an entity possessing national sovereignty, or to recognize the local authorities as a government [...] The East German authorities will subscribe to the treaty in Moscow. The Soviet Union may notify us of that act. We are under no obligation to accept that notification, and we have no intention of doing so, but the East German regime would have committed itself to abide by the provisions of the treaty. By this arrangement, we not only assure that no implication of recognition may arise, but we preserve our right to object if later the East German regime should seek to assert privileges under the treaty such as voting or participating in a conference called under article II.“ Documents on Disarmament 1963, S. 308.

<sup>169</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 982 f.

<sup>170</sup> AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 983 f. Für eine knappe Auflistung dieser Zusagen vgl. AAPD 1963, II, Dok. 295, S. 989.

<sup>171</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 295, S. 989.

<sup>172</sup> Am 15. 8. 1963 nahm das britische Außenministerium auf Wunsch des sich in London aufhaltenden Bundesministers Schröder einen Passus in das Kommuniqué des Besuchs auf, nach dem nicht nur die Staatlichkeit der DDR bestritten, sondern auch festgelegt wurde, daß keinerlei Vertragsbeziehungen zwischen Großbritannien und der DDR entstehen würden. Vgl. Bulletin 1963, S. 1273.

<sup>173</sup> Carstens an Auslandsvertretungen, 10. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

*Der Beitritt der Bundesrepublik*

Rusks Erklärungen gaben tatsächlich den Ausschlag für die Beschlußfassung des Bundeskabinetts. Hatte sich die Ministerrunde am 8. August noch abwartend geäußert<sup>174</sup>, so stimmte sie auf einer Sondersitzung vier Tage später einem Beitritt grundsätzlich zu, behielt sich jedoch vor, mit der endgültigen Entscheidung zu warten, bis der Wortlaut der Erklärung des amerikanischen Außenministers vorliege<sup>175</sup>. Auch hatten nicht alle Kabinettsmitglieder ihre Bedenken überwunden. So lehnten die Minister Krone, Barzel, Heck und Dollinger<sup>176</sup> weiterhin eine deutsche Teilnahme ab<sup>177</sup>. Wie sich zeigen sollte, blieb in Bonn eine Reihe von Politikern dem Teststopp-Abkommen gegenüber unversöhnlich eingestellt. Dazu gehörte vor allem der CSU-Vorsitzende Strauß, der ebenso wie die Fraktionsvorsitzenden der drei großen Parteien – von Brentano (CDU/CSU), Ollenhauer (SPD) und Mende (FDP) – an der entscheidenden Kabinettsitzung vom 16. August 1963 teilnahm. Dort wurde zwar der Beitritt zum Vertrag von Moskau ohne Gegenstimme beschlossen, doch geschah dies nicht aus innerer Überzeugung der Beteiligten, sondern deshalb, weil auch die Kritiker des Abkommens keine praktikable Alternative sahen<sup>178</sup>. Bereits am 6. August hatte Bundesminister Krone in seinem Tagebuch notiert: „Sollen wir unterschreiben? Es wird nichts anderes übrig bleiben. Ich denke an Versailles.“<sup>179</sup>

Am Nachmittag des 16. August erteilte auch der Auswärtige Ausschuß von Bundestag und Bundesrat sein Einverständnis zu einem Beitritt der Bundesrepublik. Somit konnte Schröder am Tag darauf seinem amerikanischen Amtskollegen mitteilen, die Bundesrepublik werde das Teststopp-Abkommen bei allen drei Depositarmächten unterzeichnen<sup>180</sup>. Diese Entscheidung soll zu einer kurzen Betrachtung Anlaß geben, in welchem Maße die deutschlandpolitischen Vorstellungen der Bundesregierung von den westlichen Verbündeten berücksichtigt worden waren.

Der Beitritt der DDR zum Abkommen, der am 8. August 1963 in Moskau durch Unterschriftsleistung vollzogen wurde, konnte nicht verhindert werden. Dagegen konnte Bonn in der Frage der Vertragsbeziehungen einen Erfolg verbuchen: In den Erklärungen der amerikanischen und der britischen Regierung wurde betont, daß zwischen ihnen und der DDR keine Vertragsbeziehungen entstünden; letztere gehe durch ihren Beitritt lediglich einseitige Verpflichtungen ein.

<sup>174</sup> Vgl. dazu die Aussage des Chefs des Presse- und Informationsamtes, von Hase, die Bundesregierung stehe bei ihrer Entscheidung nicht unter Zeitdruck; Bulletin 1963, S. 1245.

<sup>175</sup> Vgl. Bulletin 1963, S. 1261. Vgl. dazu auch Osterheld, Kanzlerjahre, S. 250.

<sup>176</sup> Es handelte sich dabei um die Bundesminister für besondere Aufgaben, für gesamtdeutsche Fragen, für Familien- und Jugendfragen sowie um den Bundesschatzminister.

<sup>177</sup> Vgl. FAZ, 16. 8. 1963, S. 1.

<sup>178</sup> Vgl. FAZ, 18. 8. 1963, S. 1 und 4.

<sup>179</sup> Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 178.

<sup>180</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 308, S. 1039–1041. Vgl. dazu auch Bulletin 1963, S. 1281.

Nicht eindeutig im Sinne der Bundesregierung konnte das Problem gelöst werden, ob nun zwischen der DDR und weiteren Teilnehmern am Abkommen rechtliche Beziehungen zustande kommen würden. Zwar hatte Carstens alle Auslandsvertretungen aufgefordert, die Regierung des jeweiligen Gastlandes zu bitten, eine Notifizierung über einen „etwaigen Beitritt [der] SBZ entweder mit dem Bemerken, [die] SBZ sei kein Staat, zurück[zurück]weisen oder aber völlig unbeantwortet“ zu lassen<sup>181</sup>. Die Reaktionen auf diesen Erlaß – 93 Regierungen informierten die diplomatischen Vertreter der Bundesrepublik über ihre Haltung<sup>182</sup> – waren, was die Nichtanerkennung der DDR anbelangte, durchgängig positiv, gaben allerdings keine Auskunft über das mögliche Entstehen bilateraler Vertragsbeziehungen. Unbeantwortet blieb vor allem die Frage, ob die gemeinsame Inanspruchnahme einer Depositarmacht in besonderem Maße das Entstehen rechtlicher Beziehungen fördern könnte. Hinsichtlich der Depositarmächte-Regelung hatten die Gespräche also keine Zugeständnisse an die Bundesregierung erbracht, jedoch wurde die bereits in Moskau mündlich ausgehandelte Regelung, nach der es einer jeden Depositarmacht freistand, Beitrittserklärungen von Staaten, die sie nicht anerkenne, zurückzuweisen, durch die amerikanischen und britischen Erklärungen schriftlich fixiert.

Erfreulicher sah es beim Thema Revisionsklausel aus. Hierzu stellten sowohl die USA als auch Großbritannien fest, daß sie weder einer Mitwirkung der DDR beim Zustandekommen einer Konferenz noch deren Anwesenheit bei einer solchen Zusammenkunft zustimmen würden. Ob allerdings diese Entschlossenheit angesichts des Widerstands, den die UdSSR sicherlich einem Ausschluß ihres Verbündeten entgegengesetzt hätte, ausgereicht hätte, um eine Teilnahme der DDR zu verhindern, darf bezweifelt werden. Es stellt eine ganz besondere Ironie der Geschichte dar, daß sich beim Zusammentreten der seit Unterzeichnung des Abkommens bislang einzigen Revisionskonferenz am 7. Januar 1991<sup>183</sup> die 1963 noch lebhaft diskutierte Frage einer Teilnahme der DDR durch die deutsche Wiedervereinigung von selbst erledigt hatte.

Der Passus „exercising its national sovereignty“ in Artikel 4, der ja ein besonderes Ärgernis für die Bundesregierung darstellte, blieb Bestandteil des Vertragstextes; dem Effekt der Worte konnte allerdings durch die amerikanischen und britischen Erklärungen, die der DDR jegliche Staatlichkeit absprachen, entgegengewirkt werden.

Insgesamt wurden die Forderungen der Bundesregierung keineswegs umfassend berücksichtigt. Die Tatsache, daß sich Adenauer dennoch zufrieden zeigte<sup>184</sup>, macht deutlich, daß es für einen Teil des „ungeheuren Aufruhrs“, den der Kanzler „inszeniert“ hatte<sup>185</sup>, auch verhandlungstaktische Gründe gab. Trotzdem liegt der Schluß nahe, daß neben der Erfüllung eines Großteils der Forderungen weitere Faktoren zur Entscheidung der Bundesregierung beitrugen. Hier wäre zum einen die Erkenntnis zu

<sup>181</sup> AAPD 1963, II, Dok. 279, S. 938.

<sup>182</sup> Vgl. PA/AA, Ministerbüro, VS-Bd. 8499.

<sup>183</sup> Zu der Konferenz, die auf Initiative von Indonesien, Mexiko, Peru, Sri Lanka und Jugoslawien einberufen wurde und vom 7. bis 18. 1. 1991 in New York tagte, vgl. Thränert, Ende nuklearer Tests.

<sup>184</sup> Vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 849.

<sup>185</sup> Schwarz, Staatsmann, S. 847.

nennen, daß die Ablehnung eines Beitritts keine Lösung dargestellt hätte, denn das eigentliche Problem bestand in der Vertragsunterzeichnung durch die DDR<sup>186</sup>. Ferner spielte sicherlich der Gedanke eine Rolle, der bereits in den Studien des Auswärtigen Amts zur Teststopp-Problematik deutlich wurde, nämlich, sich dem offensichtlichen Wunsch der Verbündeten nach einer deutschen Teilnahme nicht widersetzen zu können. In diesem Sinne war nach der Paraphierung des Abkommens Druck auf die Bundesregierung ausgeübt worden. Dabei wurde vor allem mit dem Hinweis auf ihre unvermeidlich drohende internationale Isolierung argumentiert. So meldete der Gesandte von Lilienfeld am 27. Juli 1963, daß seiner Ansicht nach in den USA eine „starke Verstimmung“ entstehen werde, wenn die Bundesrepublik nicht dem Abkommen beitrete oder ihre Teilnahme auch nur hinauszögere<sup>187</sup>. Der amerikanische Botschafter teilte Bundesminister Schröder mit, wenn deutschlandpolitische Bedenken das Handeln der Bundesrepublik beherrschten, dann „disqualifiziere sie sich für eine Führung“<sup>188</sup>. Weiterhin ließ McGhee durchblicken, daß sich „auf Dauer ein deutscher Politiker, der gegen einen Beitritt Deutschlands zum Moskauer Vertrag sei, nur selber schade“<sup>189</sup>. Bezeichnender waren jedoch die Hinweise darauf, daß die Bundesrepublik durch ihr Verhalten in den Verdacht eigener nuklearer Ambitionen gerate. Am 8. August wurde Botschafter Knapstein im amerikanischen Außenministerium vorgehalten, daß eine Nichtteilnahme der Bundesrepublik in der Weltöffentlichkeit den Eindruck entstehen lassen würde, als wolle sie – eventuell zusammen mit Frankreich – Atomtests durchführen<sup>190</sup>. Schließlich legte McGhee Schröder unmißverständlich dar, daß die Bundesrepublik niemals einen Vorwand für die Behauptung liefern dürfe, sie unternehme „nukleare Anstrengungen“<sup>191</sup>.

Im Bereich dieser Vermutungen und Befürchtungen muß wohl auch die Antwort auf die Frage gesucht werden, warum gerade Bonn, das durch den Verzicht auf die Produktion von ABC-Waffen schon Vorleistungen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle erbracht hatte, so energisch zum Beitritt gedrängt wurde. Es ist davon auszugehen, daß eben nicht nur „optische Gründe“<sup>192</sup> für dieses Drängen verantwortlich waren, sondern vielmehr die ganz konkrete Besorgnis, die Bundesrepublik könne tatsächlich, wohl unter Mithilfe Frankreichs, Verfügungsgewalt über Atomwaffen erhalten. Diese Angst vor einem der amerikanischen und britischen Kontrolle entzogenen militärischen Wiedererstarken der Bundesrepublik war seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer latent vorhanden – an dieser Stelle sei auf das eingangs erwähnte Schreiben des britischen Premierministers an Kennedy vom 16. März 1963 verwiesen –, erhielt aber vor dem Hintergrund des deutsch-französischen Vertrags<sup>193</sup>, der auch eine Koopera-

<sup>186</sup> Vgl. dazu Schwarz, Staatsmann, S. 848.

<sup>187</sup> AAPD 1963, II, Dok. 241, S. 804.

<sup>188</sup> AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 908.

<sup>189</sup> AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 909.

<sup>190</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 288, S. 959.

<sup>191</sup> AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 907.

<sup>192</sup> So Lord Hood am 30. 7. 1963 zu Thierfelder; AAPD 1963, II, Dok. 255, S. 849.

<sup>193</sup> Für den Wortlaut des Vertrags vom 22. 1. 1963 vgl. Bundesgesetzblatt 1963, Teil II, S. 706–710.

tion auf militärischem Gebiet vorsah, neue Nahrung. Noch Monate nach der Unterzeichnung des Abkommens kursierten in den Vereinigten Staaten Gerüchte, es enthalte eine geheime militärische Zusatzklausel<sup>194</sup>. Angesichts der Tatsache, daß Frankreich im Begriff war, eine eigene Atomstreitmacht aufzubauen, mußte diese Entwicklung als bedrohlich für den Zusammenhalt der westlichen Allianz erscheinen. Folglich wurde versucht, die drohende militärpolitische Zusammenarbeit zwischen Bonn und Paris sowohl von der deutschen als auch von der französischen Seite her aufzubrechen. Setzte man gegenüber der Bundesregierung auf die Peitsche, so versuchte man es bei Frankreich mit dem Zuckerbrot: Unmittelbar nach der Paraphierung des Teststopp-Abkommens bot Kennedy de Gaulle als Gegenleistung für einen Beitritt amerikanisches nukleares „know-how“ an<sup>195</sup>. Diese Taktik scheiterte jedoch an der französischen Ablehnung des Abkommens<sup>196</sup>.

Am 19. August 1963 setzten die diplomatischen Vertreter der Bundesrepublik in Washington, Moskau und London ihre Unterschrift unter das Teststopp-Abkommen<sup>197</sup>. Anlässlich der Unterzeichnung veröffentlichte die Bundesregierung die folgende deutschlandpolitische Erklärung: „Die Bundesregierung, verpflichtet, die Belange des gesamten deutschen Volkes wahrzunehmen, erklärt, daß die Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Unterzeichnung, Ratifizierung und Durchführung dieses Vertrages kein Gebiet als Staat und kein Regime als Regierung anerkennt, die sie nicht bereits anerkannt hat. Damit bringt die Bundesrepublik Deutschland zum Ausdruck, daß sie auch weiterhin die sowjetische Besatzungszone nicht als Staat und die dort eingesetzten Stellen nicht als Regierung anerkennt. Für die Bundesregierung werden daher im Rahmen dieses Vertrages keine vertraglichen Beziehungen mit der sowjetischen Besatzungszone oder mit den dort eingesetzten Stellen entstehen.“<sup>198</sup>

### *Zusammenfassung*

Die Auseinandersetzung um das Teststopp-Abkommen stellte „den letzten großen Kampf um die Deutschlandpolitik“<sup>199</sup> in der Amtszeit Adenauers dar. Das anglo-amerikanische Vorgehen drohte die politischen Grundsätze der vergangenen 14 Jahre in

<sup>194</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 184, S. 599.

<sup>195</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 236, S. 781, sowie Dok. 242, S. 805.

<sup>196</sup> Staatspräsident de Gaulle schlug das Angebot aus und lehnte auf einer Pressekonferenz am 29. 7. 1963 einen Beitritt Frankreichs zum Teststopp-Abkommen ab. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 242, S. 805 f., vor allem Anm. 6. Zur Pressekonferenz vgl. de Gaulle, Discours IV, S. 213–217.

<sup>197</sup> Zuvor war innerhalb des Auswärtigen Amtes noch der Gedanke aufgetaucht – jedoch auch schnell wieder verworfen worden –, die Bundesrepublik solle in Washington und London unterschreiben, in Moskau aber nur durch Hinterlegung einer Urkunde beitreten, um auf diese Weise zu vermeiden, daß die Unterschrift des Gesandten Scholl auf dem gleichen Dokument stehen würde wie die des Botschafters der DDR in Moskau. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 302, S. 1025. Daß die Bundesrepublik in Moskau tatsächlich das gleiche Papier zeichnete wie die DDR, wird auch noch in der neueren Geschichtsschreibung angezweifelt. So bei Czempiel, Suche, S. 181.

<sup>198</sup> Bulletin 1963, S. 1289.

<sup>199</sup> Osterheld, Kanzlerjahre, S. 240.

Frage zu stellen. Der Bundeskanzler war bereit, daraus Konsequenzen zu ziehen und vorzeitig zurückzutreten, falls sich die USA und Großbritannien nicht zu den von der Bundesregierung geforderten Erklärungen bereitfinden sollten<sup>200</sup>. Das Teststopp-Abkommen war – anders als es in einigen zeitgenössischen Aufzeichnungen bezeichnet wird – weder von seiner Konzeption noch von seinen Auswirkungen her ein „Versailles“ oder ein „zweites Jalta“<sup>201</sup>. Es muß viel eher als der recht spontane Ausdruck einer, allerdings begrenzten, Entspannungsbereitschaft verstanden werden. Als Vertragswerk hatte es kaum Bedeutung; so fehlte ihm beispielsweise jegliche Bestimmung, wie seine Einhaltung überwacht werden könnte. Das Abkommen von Moskau schränkte auch nicht die Möglichkeiten der Erprobung neuer Kernwaffen ein, da sich die Haupt-Atomkräfte längst auf unterirdische Tests verlegt hatten. Selbst als 1964 die Volksrepublik China einen nuklearen Sprengsatz überirdisch zündete, betrachtete dies zum Beispiel keiner der ursprünglichen drei Signatarstaaten als ein Ereignis, das seine nationalen Interessen gefährdete und ihn somit – wie in der Kündigungsklausel festgelegt – dazu berechtigte, von dem Abkommen zurückzutreten. Im Gegensatz zu den Übereinkommen von Versailles und Jalta fixierte das Teststopp-Abkommen keine neue politische Ordnung. Es erwies sich als dauerhaft, weil ein grundsätzlicher Entspannungswille vorhanden blieb und es bei der Entwicklung neuer Atomwaffen nicht hinderlich war. Trotz langjähriger Bemühungen gelang es auch nicht, den Vertrag zu einem umfassenden Testverbot auszubauen<sup>202</sup>.

Wesentlich größere Bedeutung kam dem Abkommen dadurch zu, daß es schlaglichtartig eine politische Szenerie erhellte, in der der Konsens zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik über die grundlegenden politischen Ziele verlorengegangen war. Wurde in den fünfziger Jahren – der Zeit der militärischen Überlegenheit der USA – noch der Einklang von Entspannungs- und Deutschlandpolitik als selbstverständlich gesehen, so geriet im folgenden Jahrzehnt angesichts der gestiegenen militärischen Verwundbarkeit des atlantischen Bündnisses die Deutschland-Frage immer mehr in die Rolle eines Hemmschuhs der Verständigung zwischen Ost und West. Als Folge entwickelten sich die politischen Prioritäten zwischen Bonn und Washington gegenläufig<sup>203</sup>, und die Deutschlandpolitik, der zusehends das eigene internationale Gewicht abhanden kam, geriet in den Sog der amerikanischen Entspannungspolitik.

<sup>200</sup> Vgl. Osterheld, Kanzlerjahre, S. 252. Vgl. dazu ebenso Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 179.

<sup>201</sup> Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 178.

<sup>202</sup> Genau dies, nämlich ein umfassendes Teststopp-Abkommen, in dem auch das Problem der Verifizierung geregelt werden sollte, strebten die Initiatoren der Revisionskonferenz vom Januar 1991 an. Aufgrund des Widerstandes, den die Atomkräfte diesem Vorhaben entgegensetzten, endete die Konferenz jedoch ergebnislos. Vgl. dazu Thränert, Ende nuklearer Tests, vor allem S. 9. 1974 und 1976 kam es zu zwei Verträgen zwischen den USA und der UdSSR, in denen die Ladungsstärke unterirdischer Explosionen eingegrenzt wurde. Für den Threshold Test Ban Treaty vom 3. 7. 1974, der sich nur auf Atomversuche zu militärischen Zwecken bezog, vgl. Dokumentation zur Abrüstung 12, S. 136–138. Für den am 28. Mai 1976 ergänzend abgeschlossenen Peaceful Nuclear Explosions Treaty vgl. Dokumentation zur Abrüstung 14, S. 167–171.

<sup>203</sup> Vgl. dazu Haftendorn, Außenpolitische Prioritäten, S. 85.

Die Reaktion der Bundesregierung auf die Änderung der politischen Strömungsverhältnisse war nicht einheitlich. Adenauer, der ja im Sommer 1963 mit dem Gedanken spielte, die Kanzlerschaft vorzeitig abzugeben, bemühte sich um Beibehaltung der alten Position. Die Tatsache, daß die beiden Westmächte in ihren Erklärungen tatsächlich die bisherige Deutschlandpolitik bestätigten, war vor allem sein persönlicher Erfolg. Ob dieser noch größer hätte sein können, wenn Großbritannien und die Vereinigten Staaten schon vor Beginn der Moskauer Verhandlungen darauf hingewiesen worden wären, daß die Bundesrepublik keine Regelung akzeptieren könne, die zu einer völkerrechtlichen Aufwertung der DDR beitrage, ist zwar unwahrscheinlich, kann aber nicht ganz ausgeschlossen werden. Vermutlich trug die entschiedene Opposition der Bundesregierung gegen ein Nichtangriffsabkommen mit dazu bei, daß die westliche Seite in Moskau nicht auf diesen Vorschlag Chruschtschows einging<sup>204</sup>.

Eine weitere Reaktion Adenauers war, die Deutschland-Frage aus dem Sog der Entspannungspolitik herauszusteuern. Unter diesem Aspekt muß die Überlegung des Kanzlers von Ende August 1963 gesehen werden, den bereits im Juni ad acta gelegten Gedanken direkter Gespräche mit der UdSSR wiederaufzugreifen<sup>205</sup>. Die Bereitschaft, mit der Sowjetunion unter anderem auch über den Burgfriedensplan zu sprechen, der ja eine zeitlich befristete Hinnahme des Status quo in Deutschland bedeutete, stand nur vordergründig im Widerspruch zu Adenauers Kritik am Teststopp-Abkommen<sup>206</sup>. Der entscheidende Unterschied lag darin, daß im einen Fall die Bundesrepublik für einen begrenzten Zeitraum den Ist-Zustand akzeptieren würde, um dafür Gegenleistungen humanitärer Natur im Bereich der Deutschlandpolitik zu erhalten. Im anderen Fall stimmten dagegen die USA und Großbritannien einer Regelung zu, durch die mittels einer Aufwertung der DDR der Status quo in Europa zum Negativen verändert wurde. Zudem lagen die Gegenleistungen nicht mehr im Bereich der Deutschland-Frage, sondern auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle. Dieser Instrumentalisierung deutschlandpolitischer Themen als Verhandlungsmaterial in entspannungspolitischen Gesprächen hatte Adenauer mit dem Burgfriedensplan zuvorkommen wollen<sup>207</sup>.

Eine andere Haltung als der Bundeskanzler vertrat Außenminister Schröder. Zusammen mit dem Vorsitzenden der FDP-Fraktion, Mende, und dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Scheel, repräsentierte er eine „unprovokierend-pragmatische Linie“<sup>208</sup>. Seine Politik war es, im Fahrwasser amerikanischer Politik mit-

<sup>204</sup> Vgl. dazu auch Rostow, View, S. 75. Rostow war 1963 außenpolitischer Berater von Kennedy.

<sup>205</sup> Vgl. Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 181. Dieser Gedanke wurde allerdings nicht mehr in die Praxis umgesetzt.

<sup>206</sup> Vgl. dazu Schwarz, Staatsmann, S. 850, der seine Ansicht auch damit begründet, daß der Burgfriedensplan „vorerst nicht mehr als ein Köder“ gewesen sei.

<sup>207</sup> Ein weiteres Motiv für Adenauers Bereitschaft zu direkten Gesprächen mit der UdSSR sollte nicht übersehen werden: Der Bundeskanzler wollte verhindern, daß sich die Gegner aus dem Zweiten Weltkrieg, die erneut ein gemeinsames Interesse – nämlich die Entspannungspolitik – verband, wieder zusammenfanden und über Deutschland verhandelten. Diese Furcht vor „einem Fortbestehen bzw. einem Wiederaufleben“ der Kriegskoalition stellte „eine der wichtigsten Konstanten“ in Adenauers Außenpolitik dar. Schwarz, Konzept, S. 99.

<sup>208</sup> Schwarz, Staatsmann, S. 849.

zuschwimmen, dabei aber die Strömungsverhältnisse für deutschlandpolitische Ziele auszunutzen – also das „Vorantreiben der Entspannung im Gleichschritt mit Fortschritten in der deutschen Frage“<sup>209</sup>. Um dies zu erreichen, mußten Deutschland und Berlin Gegenstand der Ost-West-Gespräche bleiben. Schröder trug in den folgenden Wochen und Monaten wiederholt in diplomatischen Gesprächen seine Befürchtung vor, die Westmächte könnten sich mit der UdSSR über eine Reihe „peripherer Fragen“ der Entspannungspolitik einigen, ohne jedoch das eigentlich zentrale Thema, die Überwindung der Teilung, anzugehen<sup>210</sup>. Um die Deutschland-Frage wieder stärker in den Mittelpunkt des internationalen Interesses zu rücken, wurde noch im August 1963 seitens des Auswärtigen Amts den Verbündeten eine überarbeitete Version des Herter-Plans von 1959 als Vorschlag für eine gemeinsame deutschlandpolitische Initiative gegenüber der UdSSR vorgelegt<sup>211</sup>. Dieser Vorstoß gelangte nicht über erste Erörterungen in der Washingtoner Botschaftergruppe hinaus. Er scheiterte sowohl am Widerstand Adenauers, der am 28. August 1963 eine inhaltliche Behandlung des Themas anordnete<sup>212</sup>, als auch am Desinteresse der westlichen Verbündeten<sup>213</sup>. Doch auch in der Amtszeit Erhards schlugen alle Versuche, die Deutschland-Frage wieder stärker in das Zentrum der Ost-West-Beziehungen zu rücken, fehl: Die Überlegung, im Kielwasser der Entspannungspolitik könnten Fortschritte in der Deutschland-Frage erzielt werden, scheiterte in der Praxis. Die Bundesrepublik stand in diesen Jahren als treuer Verbündeter an der Seite der USA, „obwohl diese sich dem Wiedervereinigungsverlangen gegenüber desinteressiert zeigten und nicht einmal mehr dem Sicherheitsbedürfnis der Deutschen überzeugend zu entsprechen schienen“<sup>214</sup>. Erst in der sogenannten Friedensnote vom 25. März 1966 zog die Bundesregierung die Konsequenzen: Mit der Absage an die Vorstellung einer notwendigen Verknüpfung von Entspannungs- und Deutschlandpolitik sowie mit dem vor allem an die Staaten Osteuropas gerichteten Angebot, über Gewaltverzicht und die Nichtverbreitung von Atomwaffen zu sprechen, gelang es ihr, die Deutschland-Frage aus dem Sog der Entspannungspolitik herauszuführen.

<sup>209</sup> Mathiopoulos, US-Präsidentschaft, S. 358.

<sup>210</sup> So etwa Schröder am 20. 9. 1963 zu Rusk; AAPD 1963, II, Dok. 349, S. 1158 f., oder am 9. 12. 1963 zum britischen Außenminister Butler; AAPD 1963, III, Dok. 459, S. 1579.

<sup>211</sup> Für den Friedensplan, den der amerikanische Außenminister Herter während der Genfer Außenministerkonferenz am 14. 5. 1959 vorlegte, vgl. Europa-Archiv 1959, D 224–228. Für die Überarbeitung des Herter-Plans im Auswärtigen Amt vgl. AAPD 1963, II, Dok. 69, S. 234–237. Für den Vorschlag des Auswärtigen Amts vom 13. 8. 1963 zur Lösung des Deutschland-Problems vgl. AAPD 1963, II, Dok. 296, S. 990–996.

<sup>212</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 321, S. 1074.

<sup>213</sup> Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 322, S. 1075 f.

<sup>214</sup> Hildebrand, Erhard, S. 187.

*Rainer A. Blasius*

## Geschäftsfreundschaft statt diplomatischer Beziehungen

Zur Israel-Politik 1962/63

Dem aus dem Amt scheidenden Bundeskanzler ließ David Ben Gurion eine besondere Ehrung zuteil werden: „The Greatness of Adenauer“. In dem Leitartikel der Tageszeitung „The Jerusalem Post“ vom 14. Oktober 1963 würdigte der ehemalige israelische Ministerpräsident die unerschrockene Haltung Adenauers während der Zeit des Nationalsozialismus. Er schilderte die Leistungen beim Wiederaufbau der Bundesrepublik Deutschland und hob die Aussöhnung mit Frankreich hervor. Die „sittlichen Qualitäten“ des deutschen Staatsmannes seien am deutlichsten in der Haltung zu Israel und insbesondere 1952 mit der Übernahme der Wiedergutmachungsverpflichtung zum Ausdruck gekommen. „Moralische und politische Größe“ habe er sowohl während des Treffens im März 1960 in New York als auch im Briefwechsel mit Adenauer „verspürt“<sup>1</sup>.

Natürlich blieb in einer solchen Laudatio unerwähnt, daß sich das Verhältnis zur Bundesrepublik ausgerechnet im Jahr des Kanzlerwechsels in einer Krise befand und die deutsche Israel-Politik einer formellen Grundlage entbehrte. Daran erinnerte am 14. Oktober 1963 auch Bundestagspräsident Gerstenmaier, als er in Köln zur Eröffnung der Ausstellung „Monumenta Judaica – 2000 Jahre Geschichte und Kultur der Juden am Rhein“ auf die innenpolitische Diskussion in der Bundesrepublik anspielte<sup>2</sup>. „Gegen allen respektablen und unrespektablen Widerspruch“ bleibe er dabei, daß gegenüber Israel nur eine „ernsthafte Bemühung um die volle – also auch diplomatische Normalisierung“ angemessen sei<sup>3</sup>. Seit der Israel-Reise im November 1962<sup>4</sup> trat Gerstenmaier in der Öffentlichkeit und in parlamentarischen Kreisen dafür ein, den „beziehungslosen“ Zustand im deutsch-israelischen Verhältnis zu überwinden. Jedoch fiel die Aufnahme diplomatischer Beziehungen nicht in die Kompetenz des Bundestages, sondern der Bundesregierung, so daß es zunächst einmal darauf ankam, den Bundeskanzler zu einer Initiative zu bewegen. Diese erschien aus israelischer Sicht sogar überfällig, weil bereits Anfang 1956 eine geheimgehaltene Offerte vom Auswärtigen Amt zurückgewiesen worden war.

---

<sup>1</sup> PA/AA, Ref. IB 4, Bd. 46. Auch in: Special Julius Klein Public Relations Bulletin, Volume 3, 14. 10. 1963, S. 1 und S. 3.

<sup>2</sup> Vgl. „Gerstenmaier für volle Beziehungen mit Israel“; FAZ, 15. 10. 1963, S. 3.

<sup>3</sup> Redemanuskript Gerstenmaier, 14. 10. 1963, S. 3f.; ACDP, NL Gerstenmaier, Bestand I-210, Nr. 078/1.

<sup>4</sup> Zur Reise vom 19. bis 29. 11. 1962 vgl. Gerstenmaier, Streit, S. 489–496.

*Beginn des Interimszustands*

1952 war es der Bundesregierung nicht gelungen, die Unterzeichnung des Wiedergutmachungsabkommens mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu verbinden. Die israelische Seite hatte sich aus so „zwingenden psychologischen Gründen“ wie der Rücksichtnahme auf die eigene öffentliche Meinung dazu außerstande gesehen<sup>5</sup>. Innerhalb weniger Jahre änderte sich die Interessenlage in Tel Aviv. Durch die Verteidigungsbündnisse zwischen Ägypten und Syrien und zwischen Ägypten und Saudi-Arabien isoliert sowie durch den Abschluß des ägyptisch-tschechischen Waffenabkommens bedroht, bemühte man sich nun um engere Bindungen an Europa. Felix Shinnar, der Leiter der zur Durchführung des Wiedergutmachungsabkommens gebildeten Israel-Mission in Köln, trug am 27. Januar 1956 den Wunsch seiner Regierung vor, das Verhältnis zwischen beiden Staaten „schrittweise zu normalisieren“. Außenminister von Brentano entgegnete, daß die arabischen Staaten ein „völlig unlogisches“ Junktim zwischen einer Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel einerseits und der Anerkennung der DDR andererseits herzustellen versuchten. Außerdem sei der Zeitpunkt für deutsch-israelische Verhandlungen „schlecht gewählt“ (der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hatte am 19. Januar 1956 einstimmig den israelischen Angriff auf syrisches Gebiet vom Dezember 1955 verurteilt). Shinnar schlug daraufhin vor, „zu einem noch zu vereinbarenden späteren Zeitpunkt eine deutsche Mission nach Israel zu entsenden“, die zunächst den Vollzug des Wiedergutmachungsabkommens überwachen und damit verbundene Geschäfte tätigen sollte; später könnten konsularische Befugnisse hinzukommen<sup>6</sup>.

Auf Shinnars Kompromißlösung ging Brentano bereits am 6. März 1956 ein, wenn auch noch kein konkreter Termin für die Errichtung der Mission genannt und die öffentliche Bekanntgabe der erzielten Übereinkunft um zwei Monate aufgeschoben wurde. Einig waren sich die Gesprächspartner, der Dienststelle die Erteilung von Sichtvermerken für die Einreise in die Bundesrepublik zu übertragen – eine bis dato vom britischen Konsul in Haifa als Vertreter der deutschen Interessen wahrgenommene Aufgabe. Brentano teilte Adenauer mit, er halte es für undenkbar, daß einer der arabischen Staaten „eine solche Maßnahme zum Anlaß nehmen kann, einen Vorwand für die Anerkennung der DDR herzuleiten“<sup>7</sup>. Der Bundeskanzler war einverstanden, daß Brentano am 14. März 1956 das grundsätzliche Einverständnis der Bundesregierung sogar schriftlich für Shinnar fixierte, „in Israel eine Dienststelle zu errichten, die – mutatis mutandis – etwa der Israel-Mission entsprechen würde“<sup>8</sup>.

Über die Zusage an Israel unterrichtete Staatssekretär Hallstein die vom 3. bis 7. April 1956 in Istanbul versammelten Missionschefs aus den Nahost-Staaten. Sehr

<sup>5</sup> Vgl. Aufzeichnung Jansen, 22. 6. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 205, S. 656.

<sup>6</sup> Aufzeichnung Brentano, 27. 1. 1956; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1956.

<sup>7</sup> Brentano an Adenauer, 7. 3. 1956; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1956.

<sup>8</sup> Brentano an Shinnar, 14. 3. 1956; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 219. Auszugsweise abgedruckt bei: Shinnar, Bericht, S. 113.

überrascht waren die Botschafter, als ihnen der Leiter der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, Grewe, darlegte, daß bereits das Wiedergutmachungsabkommen von 1952 völkerrechtlich die Anerkennung des Staates Israel impliziere. Davon dürfe – so die einhellige Meinung – unter keinen Umständen etwas an die arabischen Staaten dringen. Außerdem sprachen sich die deutschen Diplomaten einmütig gegen eine Erweiterung der offiziellen Kontakte zu Israel aus. Als Gründe führten sie die Folgen für die Wiedervereinigungspolitik an: Aufgrund der Mentalität der arabischen Völker müsse mit Kurzschlußreaktionen einiger Staaten in Form einer Anerkennung der DDR gerechnet werden; nach einem ersten Einbruch in die „bisher erfolgreich verteidigte Stellung“ des Alleinvertretungsanspruchs gäbe es „kein Halten mehr“, weil sich weitere Staaten zu dem „unfreundlichen Akt“ gegenüber der Bundesrepublik entschließen würden. Daneben wiesen sie darauf hin, daß man sich durch eine neue Israel-Politik die bei den arabischen Staaten vorhandenen Sympathien für die Bundesrepublik verderbe und der UdSSR direkt in die Hände spiele, die schon beim Waffengeschäft mit Ägypten die Tschechoslowakei als „Strohmann“ vorgeschoben habe und im Nahen Osten Fuß fassen wolle. Hallstein lenkte schließlich ein, obwohl er die ägyptische Drohung vom 4. April 1956, die DDR anzuerkennen, als Erpressung empfand. Er billigte die Empfehlung des in Djidda akkreditierten Gesandten, von Richthofen, „anstatt jetzt diese zwitterhafte Dienststelle zu errichten, zu gegebener späterer Zeit in klarer Form normale Vertretungen auszutauschen“<sup>9</sup>.

Am 14. Mai 1956 setzte der Staatssekretär den gerade aus Israel zurückgekehrten Shinnar in Kenntnis und bezeichnete Zwischenlösungen im deutsch-israelischen Verhältnis „fast als unwürdig“; zum „geeigneten“ Zeitpunkt käme nur noch die Aufnahme „voller diplomatischer Beziehungen“ in Frage<sup>10</sup>. Enttäuscht erwiderte Shinnar: „Wir können Sie selbstverständlich nicht zwingen, die Vertretungsbehörde zu errichten, doch wäre es gut, daß Sie verstehen, daß die Verantwortung jetzt auf Ihnen lastet, der Ball ist in Ihrer Hand.“<sup>11</sup> Nahum Goldmann, der Präsident des jüdischen Weltkongresses, fand wenige Monate später im Gespräch mit Adenauer noch deutlichere Worte: Israel fühle sich „diskriminiert“<sup>12</sup>.

Während der Suez-Krise konnte sich die Bundesrepublik in anderer Weise zum Staat Israel bekennen. Als die Vereinten Nationen nach dem Einmarsch israelischer Truppen am 29. Oktober 1956 in die Sinai-Halbinsel Sanktionen androhten und die Vereinigten Staaten ihre Hilfsgüterlieferungen an Israel stoppten, ließ sich Adenauer weder vom amerikanischen Außenminister John Foster Dulles noch von den arabischen Staaten beirren. Bonn erfüllte pünktlich die Verpflichtungen aus dem Wiedergutmachungs-

<sup>9</sup> Protokoll der Nahost-Botschafter-Konferenz in Istanbul, besonders S. 268 und S. 272; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 340.

<sup>10</sup> Vgl. Aufzeichnung Jansen, 22. 6. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 205, S. 657.

<sup>11</sup> So Shinnar in einem Interview mit Maariv, 25. 9. 1964. Zitat nach: Seelbach, Aufnahme, S. 34. Laut Shinnar, Bericht, S. 115 f., trug ihm Außenminister Sharett auf, in Bonn klarzumachen, „daß damit die Verantwortung für die weitere Entwicklung der deutsch-israelischen Beziehungen bei der Bundesrepublik liege“.

<sup>12</sup> Adenauer an Brentano, 14. 8. 1956; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1956.

abkommen<sup>13</sup>. Dadurch wurde ein derartiger Stimmungsumschwung zugunsten der Bundesrepublik herbeigeführt, daß Ministerpräsident Ben Gurion am 28. Juni 1957 erstmals öffentlich seine Hoffnung auf „normale Beziehungen“ zwischen beiden Staaten äußerte. Am 9. Juli 1957 präzisierte er in einem Interview mit dem Südwestfunk, „gern vollständige diplomatische Beziehungen“<sup>14</sup> hergestellt zu sehen.

Als Regierungssprecher Felix von Eckardt Ende Juli 1957 vor der Presse in Bonn deutsch-israelische Verhandlungen ankündigte, drohte Syrien umgehend mit der Anerkennung der DDR<sup>15</sup>. Jedoch erlitt die Bundesrepublik nicht durch einen der arabischen Staaten den ersten Positionsverlust, sondern durch das zunehmend in den Sog der UdSSR geratene Jugoslawien, das am 15. Oktober 1957 die DDR anerkannte. Die Bundesregierung brach daraufhin gemäß der 1955/56 entwickelten sogenannten Hallstein-Doktrin<sup>16</sup> am 19. Oktober 1957 die diplomatischen (nicht jedoch die konsularischen und wirtschaftlichen) Beziehungen zu Belgrad ab. In dieser Situation lag hinsichtlich Israels ein Rückzug nahe, den Adenauer am 29. Oktober 1957 vor dem Bundestag mit der Feststellung vollzog, jeden Schritt vermeiden zu wollen, der zu einer Verschärfung der Krise im Nahen Osten beitragen könnte<sup>17</sup>. Am 4. November konkretisierte Brentano, daß es „nicht gut“ sei, im deutsch-israelischen Verhältnis eine Entscheidung zu treffen, die niemandem nützen könnte, aber vielen schaden würde<sup>18</sup>.

Trotz der öffentlichen deutschen Absagen mahnte Shinnar in gewissen Abständen diskret die seit 1956 ausstehende Regelung an. Die zwischenzeitlich in das deutsch-israelische Verhältnis eingeleitete Ruhe wurde dann durch Hakenkreuz-Schmierereien und Verwüstungen jüdischer Friedhöfe im Dezember 1959/Januar 1960 jäh gestört, so daß Israel sogar durch die Übergabe einer Note in Bonn gegen antisemitische Tendenzen protestierte<sup>19</sup>. Das Bild vom „häßlichen Deutschen“ machte weltweit die Runde, und daher war Adenauer erleichtert, daß sich Ben Gurion zu einem Treffen im Waldorf Astoria in New York bereit fand. Freundlich lächelnd und freundschaftliche Gesten austauschend, traten beide Regierungschefs am 14. März 1960 im Anschluß an ein zweistündiges Gespräch vor die Kameras, ohne Sensationelles zu verkünden. Vielmehr hob Adenauer hervor, daß die „gemeinsame Zusammenarbeit und Hilfe für Israel auch in Zukunft Früchte tragen“ werde, während Ben Gurion an eine Knesseth-Erklärung aus dem Vorjahr erinnerte, „daß das Deutschland von heute [...] nicht das Deutschland von gestern“ sei<sup>20</sup>. Einen besseren Auftakt hätte sich Adenauer zu Beginn seiner Weltreise, insbesondere für die bevorstehenden Gespräche mit der amerikanischen Administration im Vorfeld der Pariser Gipfelkonferenz, gar nicht wünschen können, auch

<sup>13</sup> Vgl. Deutschkron, Israel, S. 95. Vgl. auch Wolffsohn, Schuld, S. 31.

<sup>14</sup> Zit. nach: Deutschkron, Israel, S. 96.

<sup>15</sup> Vgl. Deligdisch, Einstellung, S. 60.

<sup>16</sup> Zur Entwicklung der Hallstein-Doktrin vgl. Buchheim, Deutschlandpolitik, S. 81–83. Vgl. auch besonders AAPD 1963, II, Dok. 251.

<sup>17</sup> Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 39, S. 25.

<sup>18</sup> Zitat nach: Kreysler/Jungfer (Hrsg.), Israel-Politik, S. 61 f.

<sup>19</sup> Vgl. Seelbach, Aufnahme, S. 99.

<sup>20</sup> Zitate nach: Vogel, Dialog, S. 150.

keinen besseren Fürsprecher für das von den „Gespenstern der Vergangenheit“<sup>21</sup> heimgesuchte und lädierte Ansehen der Bundesrepublik.

Daß Adenauer umfangreiche Verpflichtungen gegenüber Israel einging, sickerte nur gerüchtweise durch<sup>22</sup>. Obwohl mit der Begegnung in New York die „Annäherungstendenz“<sup>23</sup> eindrucksvoll bezeugt wurde, verzichteten beide Seiten darauf, das Thema der Aufnahme offizieller Beziehungen anzuschneiden. Dem Bundeskanzler konnte im Frühjahr 1960 gewiß nicht daran gelegen sein, den Alleinvertretungsanspruch durch die deutsche Israel-Politik und eventuelle Reaktionen einzelner arabischer Staaten zugunsten Ost-Berlins ins Wanken zu bringen, zumal er sich seit der Genfer Außenministerkonferenz deutschlandpolitisch in der Defensive fühlte. Denn die Westmächte hatten im Sommer 1959 in Geheimverhandlungen mit der UdSSR erstmals eine isolierte Berlin-Lösung anvisiert und damit „zwar nicht formal und verbal, wohl aber faktisch“ ihre eigene „gesamtdeutsche“ Zielsetzung aufgegeben<sup>24</sup>.

Durch das Scheitern der Pariser Gipfelkonferenz wurde Adenauer vorläufig vom Trauma eines amerikanisch-sowjetischen Arrangements auf Kosten Deutschlands befreit, ja er hatte „nochmals fies Jäckchen geholt“<sup>25</sup>. Zur gleichen Zeit wurde die Bundesrepublik aber schon zum zweiten Mal innerhalb eines halben Jahres von den Schatten der nationalsozialistischen Vergangenheit eingeholt. Am 23. Mai 1960 gab Ben Gurion nämlich bekannt, daß es dem israelischen Geheimdienst gelungen sei, den früheren SS-Obersturmbannführer und Leiter des „Referats für Judenangelegenheiten“ im Reichssicherheitshauptamt, Eichmann, gefangenzunehmen. Mit dem 1961 in Jerusalem folgenden Prozeß und den dort zur Sprache kommenden Ungeheuerlichkeiten ging in Israel ein Zeitabschnitt zu Ende, in dem eine Mehrheit der Bevölkerung einer Auseinandersetzung mit der persönlichen und sozialen Bedeutung der Judenverfolgung eher aus dem Weg gegangen war. Nun reagierten die selbst nicht unmittelbar vom Holocaust betroffenen Israelis zum Teil heftiger als die Überlebenden der Konzentrationslager, die durch Rundfunkübertragungen aus dem Gerichtssaal und durch ausführliche Presseberichte mit Schilderungen grauenvoller Details das „Dritte Reich“ noch einmal durchleben mußten<sup>26</sup>. Insgesamt trug der Eichmann-Prozeß in Israel in hohem Maße zur Rückbesinnung auf die jüngste Geschichte des jüdischen Volkes bei. Auch unter den Deutschen löste der Prozeß einen Schock aus. Er konfrontierte mit den in deutschem Namen und von deutschen Händen begangenen Verbrechen an den Juden und brachte die Bundesrepublik vorübergehend von neuem in Mißkredit. Abermals kam Ben Gurion zu Hilfe und nahm die junge deutsche Demokratie gegen vorschnelle Pauschalverurteilungen und grobe Kontinuitätsthese in Schutz. Zum Abschluß der

<sup>21</sup> Schwarz, Staatsmann, S. 526.

<sup>22</sup> Zu den Verpflichtungen in Form von Finanzhilfen und Waffenlieferungen vgl. S. 187 f. dieses Aufsatzes. Wolffsohn, Schuld, S. 31 f., spricht im Zusammenhang mit dem Treffen vom 14. 3. 1960 von einem „geschichtspolitischen Persilschein aus Israel“, der nicht „zum Nulltarif“ erhältlich gewesen sei.

<sup>23</sup> Deligdisch, Einstellung, S. 64.

<sup>24</sup> Hillgruber, Geschichte, S. 79.

<sup>25</sup> Zit. nach: Eckardt, Leben, S. 614.

<sup>26</sup> Vgl. Moses/Eickhoff (Hrsg.), Holocaust, S. 165 und S. 239.

Beweisaufnahme im Jerusalemer Prozeß bekannte er im August 1961: „Meine Ansichten über das heutige Deutschland haben sich nicht geändert. Es gibt kein Nazideutschland mehr.“<sup>27</sup>

Zum Eichmann-Prozeß war aus Bonn ein Beobachter nach Jerusalem entsandt worden. Mit dem Rechtsanwalt Gerhard Freiherr von Preuschen hielt sich erstmals ein offizieller Repräsentant längere Zeit in amtlicher Eigenschaft in Israel auf. Darin sah das israelische Außenministerium Anfang Juni 1961 einen Anknüpfungspunkt, in einem „Gleitprozeß“ aus der Tätigkeit des Beobachters der Bundesregierung beim Eichmann-Prozeß weitergehende Beziehungen zu entwickeln“; betont wurde, daß auch nach der Verurteilung Eichmanns<sup>28</sup> einem weiteren Verbleiben des Beobachters zugestimmt werden könnte<sup>29</sup>. Die Reaktion des Auswärtigen Amts fiel negativ aus. Der zuständige Abteilungsleiter, Ministerialdirektor Duckwitz, fand den israelischen Vorschlag – offensichtlich in Anlehnung an die Formulierung Hallsteins vom Mai 1956 – „nicht ganz würdig“: „Wir sollten unsere Beziehungen zu Israel nicht über die Hintertreppe zu normalisieren versuchen. Übrigens dürfte diese Anregung auch die arabische Intelligenz und Wachsamkeit stark unterschätzen.“ Als Alternative wurde Bundesminister von Brentano unterbreitet, anläßlich des Ablaufs des Wiedergutmachungsabkommens im Frühjahr 1965 die Israel-Mission in eine Handelsvertretung mit konsularischen Befugnissen umzuwandeln und gleichzeitig die Errichtung einer eigenen Handelsvertretung in Tel Aviv, nicht jedoch in Jerusalem, vorzusehen<sup>30</sup>. Als Brentano das für „richtig gehaltene Ergebnis“ übermittelte, vermerkte der von der Argumentation wenig überzeugte Adenauer am 17. August 1961 – vier Tage nach dem Bau der Berliner Mauer, die beide Teile Deutschlands voneinander abschnürte: „Wie lange können wir noch warten?“<sup>31</sup>

### *Forderungen nach Normalisierung*

Zu den Zehn-Jahres-Feierlichkeiten der ägyptischen Revolution präsentierte Staatspräsident Nasser am 23. Juli 1962 in den Straßen Kairo Raketen auf Lafetten aus eigener Produktion. Der jubelnden Bevölkerung und den anwesenden Pressevertretern verkündete er nicht ohne Stolz, daß diese Raketen eine Reichweite „bis südlich von Beirut“ hätten; demzufolge sollte Israel offensichtlich als Zielscheibe dienen<sup>32</sup>.

Nassers Machtdemonstration, zu der deutsche Flugzeug- und Raketenkonstrukteure in ägyptischen Diensten beigetragen hatten, rief in Israel Bedrohungsängste hervor, mit denen ausgerechnet der Rechtsprofessor und ehemalige Leiter der Delegation

<sup>27</sup> Zit. nach: Deutschkron, Israel, S. 134.

<sup>28</sup> Adolf Eichmann wurde am 15.12. 1961 zum Tode verurteilt; vollstreckt wurde das Urteil in der Nacht vom 31. 5. zum 1. 6. 1962.

<sup>29</sup> Vgl. Aufzeichnung Kroneck, 8. 6. 1961; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961.

<sup>30</sup> Aufzeichnung Duckwitz, 22. 6. 1961; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961.

<sup>31</sup> Brentano an Adenauer, 10. 8. 1961 (mit handschriftlicher Bemerkung vom 17. 8. 1961); PA/AA, B 150, Aktenkopien 1961.

<sup>32</sup> Deutschkron, Israel, S. 199.

der Bundesrepublik Deutschland bei den Wiedergutmachungsverhandlungen mit dem Staat Israel und den jüdischen Weltverbänden, Böhm, als erster konfrontiert wurde. Der CDU-Bundestagsabgeordnete war zum zehnten Jahrestag der Unterzeichnung des Wiedergutmachungsabkommens von der israelischen Regierung zu einem Besuch eingeladen worden. Außenministerin Golda Meir bat ihn am 30. August 1962 zu sich und stellte in einem längeren Gespräch den „furchtbaren Gedanken“ heraus, „daß sich so bald nach der Katastrophe der nationalsozialistischen Judenverfolgung schon wieder Deutsche danach drängten, an einem Plan der Tötung von Juden und der Zerstörung jüdischer Städte und jüdischen Landes teilzunehmen“. Hier klang – noch hinter verschlossenen Türen – das Grundmotiv der bald vor aller Welt erhobenen Vorwürfe an. Doch während der Unterredung mit Böhm begnügte sich die Außenministerin mit der Bitte an die Bundesregierung, „von diesem Verhalten einer Anzahl von Staatsangehörigen öffentlich abzurücken und, wenn möglich, durch Entziehung von Pässen weiteren Zustrom von Hilfskräften aus der Bundesrepublik zu unterbinden“<sup>33</sup>.

In höchstem Maße alarmiert, verschaffte sich Böhm nach der Rückkehr aus Israel Unterlagen, die über die Beteiligung deutscher Spezialisten am ägyptischen Raketenbau Auskunft gaben. Er nahm die Anregung von Golda Meir auf und stellte Überlegungen an, um die Tätigkeit der Experten durch Anwendung des Paßgesetzes<sup>34</sup> zu verhindern bzw. zu erschweren. Außerdem sprach er persönlich bei Außenminister Schröder vor, und am 10. Oktober 1962 informierte er schließlich den Bundeskanzler schriftlich. Adenauer antwortete am 16. Oktober 1962, daß die Gesetzgebung der Bundesrepublik „leider“ nicht die Möglichkeit biete, etwas gegen die Rüstungsfachleute zu tun, er jedoch die Betreffenden beobachten lasse: „Wenn sie etwas tun, wogegen wir einschreiten können, wird das sofort geschehen.“<sup>35</sup>

Die unbefriedigende Antwort führte dazu, daß sich Böhm an Bundestagspräsident Gerstenmaier wandte, den er vor dessen für den November geplanten Israel-Reise warnen wollte, daß dort „jeder auf der Straße“ über die ägyptischen Raketenversuche spreche<sup>36</sup>. Als ein persönlicher Gedankenaustausch aus terminlichen Gründen nicht zustande kam, stellte Böhm seinem Parteifreund eine umfangreiche Denkschrift zur Verfügung, in der er sich für vermehrte bzw. verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten der Raketenfachleute in der Bundesrepublik aussprach – als ein letztes Mittel, „wenn

<sup>33</sup> Memorandum Böhm, 16. 11. 1962; Vogel, Dialog, S. 229. Immerhin räumte Golda Meir in diesem Gespräch noch ein, daß sie nicht wisse, „ob die Bundesregierung Möglichkeiten habe, deutsche Privatpersonen daran zu hindern, sich für das Raketenbauprogramm der ägyptischen Regierung zur Verfügung zu stellen“.

<sup>34</sup> Gesetz über das Paßwesen vom 4. 3. 1952; Bundesgesetzblatt 1952, Teil I, S. 290: „§ 7: Der Paß ist zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß a) der Antragsteller als Inhaber eines Passes die innere oder die äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland oder eines deutschen Landes gefährdet [...]. § 8: Ein Paß kann dem Inhaber entzogen werden, wenn Tatsachen bekannt werden, die gemäß § 7 die Versagung der Ausstellung des Passes rechtfertigen würden.“

<sup>35</sup> Zitat nach: Memorandum Böhm, 16. 11. 1962; Vogel, Dialog, S. 238.

<sup>36</sup> Böhm an Gerstenmaier, 18. 10. 1962; ACDP, NL Böhm, Bestand I-200, Nr. 006/5.

Paßrecht, Vertragsrecht und Strafrecht gar keine Möglichkeiten darbieten sollten“. Böhms Ausführungen kulminierten in Vorwürfen an das Auswärtige Amt, das überhaupt keine Israel-Politik treibe und schon „Unbehagen bei dem Gedanken“ empfinde, daß die Bundesrepublik den deutschen Raketenspezialisten Schwierigkeiten in den Weg legen müßte und dadurch in Ägypten eine Verstimmung hervorrufen könnte: „Es gibt zweifellos ‚Realpolitiker‘ bei uns, die es für angebracht halten, aus Gründen der Staatsräson Nutzen aus der Beliebtheit Deutschlands in arabischen Ländern zu ziehen, die ihre Ursache in der Judenverfolgung Hitlers hat. Das wäre aber eine sittenlose Außenpolitik, die gerade unser Land nicht treiben dürfe.“ Abschließend forderte Böhm, daß sich der Bundeskanzler und der Außenminister persönlich der Israel- und Ägypten-Politik annehmen und klare Richtlinien setzen sollten; durch eine Fortsetzung der „zweitrangigen Orientpolitik“ würde die Bundesrepublik früher oder später um einen guten Teil ihrer außenpolitischen Reputation gebracht<sup>37</sup>.

Gerstenmaier zog aus dem Memorandum wohl nicht ganz die von Böhm erhofften und auf die Raketenfrage abzielenden Schlüsse<sup>38</sup>, wenngleich er und seine Frau schon vor dem Gebäude des Flughafens Lydda bei Tel Aviv von Demonstranten mit Spruchbändern empfangen wurden wie: „Die V-2-Männer bauen heute Vernichtungswaffen für unsere Feinde“ und „Gerstenmaier, geh nach Hause und sage Deiner Regierung, sie solle die deutschen Raketenforscher aus Ägypten zurückholen“<sup>39</sup>. Solche und andere Eindrücke<sup>40</sup> bestärkten den CDU-Parlamentarier in seiner Absicht, die verfahrenere Situation im deutsch-israelischen Verhältnis durch eine eher spektakuläre Geste zu retten. Gerstenmaier beabsichtigte, nicht mehr nur von der „Wandlung der Deutschen“<sup>41</sup> – wie in der Hebräischen Universität in Jerusalem – zu reden, sondern von ihr Zeugnis abzulegen. Daher überraschte er die deutsche Öffentlichkeit und vor allem das Auswärtige Amt, als er sich bei seiner Rückkehr auf dem Frankfurter Flughafen am 2. Dezember 1962 in einem Interview für die „Tagesschau“ dafür aussprach, „ganz normale diplomatische Vertretungen“ zwischen der Bundesrepublik und Israel anzustreben: „Man braucht es nicht über die Knie zu brechen, aber man muß darauf zugehen.“ Auf die Frage, ob eine entsprechende Initiative von Bonn ausgehen müßte, antwortete der Parlamentspräsident, daß es „auf das gegenseitige Einvernehmen“ ankomme. Er habe jedenfalls den Eindruck gewonnen, daß „breite Gruppen“ in Israel das Nichtbe-

<sup>37</sup> Memorandum Böhm, 16. 11. 1962; Vogel, Dialog, S. 237 und S. 239f.

<sup>38</sup> Die Absichten Böhms tendierten wohl insbesondere dahin, daß Gerstenmaier sich auf das Thema Raketenexperten konzentrieren und nach seiner Rückkehr die Bundesregierung zu Gegenmaßnahmen veranlassen sollte. Dazu Gerstenmaier an Böhm, 28. 3. 1963, über die Gespräche im November 1962 in Israel: „Zwar standen die diplomatischen Beziehungen im Vordergrund, aber über die Raketen mit allem Drum und Dran wurde ausführlich auch gesprochen. Ich habe das Ergebnis Ihrer Aufzeichnung mit Nutzen verwendet. Ergebnis: das Auswärtige Amt Israels und Shinnar sagten mir zu, die Erkundungen des israelischen Geheimdienstes dergestalt zur Verfügung zu stellen, daß damit hier öffentlich operiert werden kann. Jakil und seine Leute baten mich, solange zu warten, bis diese israelischen Feststellungen beweiskräftig vorlägen. Das sei noch nicht der Fall. Ich habe bis heute nichts mehr darüber von israelischer Seite gehört.“ ACPD, NL Böhm, Bestand I-200, Nr. 006/5.

<sup>39</sup> Zit. nach: Der Spiegel, 12. 12. 1962, S. 74 f.

<sup>40</sup> So insbesondere der Besuch der Gedenkstätte „Yad Vashem“; Vogel, Dialog, S. 199.

<sup>41</sup> Für den Wortlaut der Rede vgl. Vogel, Dialog, S. 200–214.

stehen diplomatischer Beziehungen allmählich „als eine von deutscher Seite die Israelis diskriminierende Sache“ betrachteten<sup>42</sup>.

Mit dem „Tagesschau“-Interview ließ Gerstenmaier es nicht bewenden, sondern er kartete im Deutschlandfunk am 11. Dezember 1962<sup>43</sup> und in einer Liveschaltung mit dem Bayerischen Rundfunk am 14. Dezember 1962 nach. In der Sendung „Bayern fragt Bonn“ gestand er zwar ein, daß Aufnahme oder Abbruch diplomatischer Beziehungen zu einem Staat in das Ermessen der Bundesregierung gestellt und daher keine Frage sei, „die das Parlament angeht, die das Parlament entscheidet“. Trotzdem befürwortete er den Botschafteraustausch, der nach seinem Eindruck von der israelischen Regierung begrüßt würde; allerdings sei in Israel ein positiver Beschluß der Kneseth erforderlich<sup>44</sup>.

Die Reaktionen der arabischen Staaten folgten fast auf dem Fuße. Weitgehend gleichlautende Verbalnoten wurden Ende Dezember 1962 in Bonn übergeben. Im Königreich Jordanien, in Libyen, im Königreich Saudi-Arabien, im Sudan, in der Irakischen Republik, in der Arabischen Republik Syrien, in Tunesien, in der Vereinigten Arabischen Republik (Ägypten) und schließlich im Königreich Marokko seien „anxiety and bitter feeling“ durch die Gerstenmaier-Äußerungen hervorgerufen worden<sup>45</sup>. Für die Beamten des Auswärtigen Amts stellte sich die Aufgabe, die arabischen Diplomaten zu beschwichtigen. So wies der Nahost-Kenner und zuständige Unterabteilungsleiter Voigt am 21. Dezember 1962 den tunesischen Botschafter darauf hin, daß der Bundestagspräsident seine Erklärungen „als Privatmann und nicht kraft seines Amtes abgegeben habe“; außerdem sei nichts bekannt von einer etwaigen Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel<sup>46</sup>. Immerhin konnte der Leiter des Referats „Naher Osten und Nordafrika“ im Auswärtigen Amt, Schirmer, am 10. Januar 1963 mit einer gewissen Befriedigung feststellen, daß Gerstenmaiers Äußerungen in der zum überwiegenden Teil gelenkten arabischen Presse dank der Bemühungen amtlicher deutscher Stellen bemerkenswert zurückhaltend aufgenommen worden seien<sup>47</sup>.

Innenpolitisch waren die Forderungen nach baldiger Aufnahme offizieller Beziehungen mit Israel allerdings nicht von der Tagesordnung, so daß sich Ministerialdirektor Krapf fragte, ob „in Anbetracht des zunehmenden Druckes seitens aller Fraktionen des Parlaments“ das Bundeskabinett einzuschalten wäre. Davon riet der Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Carstens, „dringend“ ab<sup>48</sup>. Statt dessen verlas der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages, Kopf, am 10. Januar 1963 auf einer Ausschußsitzung eine Stellungnahme zur Politik gegenüber dem Nahen Osten, in der – neben „der Verhinderung der staatlichen Anerkennung der SBZ“ – besonders darauf abgehoben wurde, daß die Bundesregierung gerade im arabischen Raum für die west-

<sup>42</sup> Interview, 2. 12. 1962; Vogel, Dialog, S. 214.

<sup>43</sup> Vgl. ACDP, NL Gerstenmaier, Bestand I-210, Nr. 86/1.

<sup>44</sup> Ebenda.

<sup>45</sup> Für den Wortlaut der Noten vgl. PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>46</sup> Aufzeichnung Seydel, 27. 12. 1962; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>47</sup> AAPD, I, Dok. 14, S. 46.

<sup>48</sup> AAPD, I, S. 46 Anm. 1.

liche Welt eintrete. In engster Konsultation mit den Außenministerien in Washington, London und Paris werde die Nahost-Politik abgestimmt, mit einem gewissen Schwerpunkt auf Ägypten. So hätten auch die USA seit 1959 ihre Wirtschaftshilfe für das „Nasser-Regime“ wieder aufgenommen. Durch eine „vorsichtige Politik der ‚checks and balances‘ konnte erreicht werden, daß sich in der revolutionär-sozialistisch ausgerichteten VAR eine spürbare Hinwendung zum Westen bemerkbar gemacht hat“<sup>49</sup>. Der SPD-Abgeordnete Wehner stellte anschließend den Antrag, auf einer der nächsten Sitzungen die gesamte Nahost-Politik, die unter anderem durch die Reise des Bundestagspräsidenten „erneut Aktualität erlangt hätte“, einmal in Gegenwart von Bundesminister Schröder oder Staatssekretär Carstens zu diskutieren. Dem stimmte der Ausschuß zu<sup>50</sup>.

Gerstenmaier selbst lud einen kleinen Kreis von Unions-Abgeordneten ein, um die „zukünftigen Beziehungen“ zwischen der Bundesrepublik und Israel zur Diskussion zu stellen. Unter den Geladenen befanden sich Außenminister Schröder, der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende und ehemalige Außenminister von Brentano, der kurz zuvor infolge der Spiegel-Affäre entlassene Verteidigungsminister Strauß, der Auswärtige-Ausschuß-Vorsitzende Kopf und natürlich der Israel-Experte Böhm, daneben aber auch zwei Abgeordnete, die erst im September 1963 für Furore in der Nahost-Politik sorgen sollten: der Vorsitzende des Ausschusses für Kulturpolitik und Publizistik sowie des Unterausschusses für Auslandskulturarbeit im Auswärtigen Ausschuß, Martin, und der Vorsitzende des Arbeitskreises Außenpolitik der CDU/CSU-Fraktion, Majonica<sup>51</sup>.

In der Aussprache vom 16. Januar 1963 kamen die Abgeordneten überein, daß es ratsam sei, eine Zwischenlösung zwischen den „vollen diplomatischen Beziehungen“ und dem derzeitigen de-facto-Zustand ins Auge zu fassen – obwohl Gerstenmaier berichtete, daß sich die israelische Regierung auf einen solchen Kompromiß nicht einlassen wolle. Während Böhm intern diese Empfehlung mittrug, lief er fünf Tage später dagegen Sturm. Nun ließ er die Gesprächsteilnehmer wissen, daß sie „die Situation nicht ganz zutreffend beurteilt haben“. Denn mittlerweile habe er sich an die Ereignisse des Jahres 1956 erinnert, die er kurz schilderte. Böhm vertrat jetzt die Auffassung, daß Israel nach wie vor dem momentanen Zustand „bei weitem den Vorzug vor jeder Zwischenlösung“ gebe, die nämlich „diplomatisch auf den Lieferanteneingang“ verweise. Überhaupt werde in Israel das Verhältnis zur Bundesrepublik „als keineswegs unbefriedigend, ja durchaus als ausbaufähig“ empfunden<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Aufzeichnung Abteilung 7 (Referat 708), 18. 12. 1962; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 219.

<sup>50</sup> Aufzeichnung Balken, 11. 1. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>51</sup> Rundschreiben Gerstenmaier, 9. 1. 1963; ACDP, NL Böhm, Bestand I-200, Nr. 006/5. Gerstenmaier hob allerdings hervor, daß „die Aufnahme und der Abbruch diplomatischer Beziehungen zu den ausschließlichen Kompetenzen der Bundesregierung“ gehöre.

<sup>52</sup> Böhm an Gerstenmaier, Schröder, Strauß, Birrenbach, Blumenfeld, Brentano, Deringer, Friedensburg, Gradl, Kopf, Majonica und Werner, 21. 1. 1963; Vogel, Dialog, S. 217–220. Schröder antwortete am 12. 2. 1963: „Wie Sie richtig ausführen, hat die Bundesregierung im Einvernehmen mit der israelischen Regierung in den letzten Jahren bewußt auf eine Zwischenlösung hinsichtlich des Austausches von Vertretungen verzichtet. Diese, wie Sie erwähnen, bereits 1956 eingeschlagene Richtung wurde

Am 23. Januar 1963 beschloß der Bundestag einstimmig, die Petition von Curt Radlauer aus Berlin-Schöneberg der Bundesregierung zur Erwägung zu überweisen und um Auskunft über die Ausführung des Beschlusses zu bitten<sup>53</sup>. Der Ministerialrat a. D. hatte in seiner Petition vom 30. August 1962 gebeten, der Bundestag „möge die Bundesregierung veranlassen, diplomatische Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staate Israel anzubahnen“, und als Begründung angeführt: „Angesichts der tragischen Verknüpfung deutscher und jüdischer Geschichte in diesem Jahrhundert erscheint ein solcher Schritt aus moralischen ebenso wie aus politischen Gründen geboten, ohne daß dadurch die guten Beziehungen der Bundesrepublik zu anderen Staaten des Nahen Ostens wesentlich beeinträchtigt werden müßten.“<sup>54</sup> Gerstenmaier kam die Petition durchaus gelegen. Er leitete sie noch am 23. Januar an das Bundeskanzleramt weiter, das wiederum das Auswärtige Amt mit der Antwort an den Bundestagspräsidenten beauftragte<sup>55</sup>.

Um den Parlamentspräsidenten über die Bedenken des Auswärtigen Amts gegen eine neue Israel-Politik zu unterrichten, wurde Staatssekretär Carstens am 29. Januar 1963 persönlich vorstellig. Ziemlich unbeeindruckt entgegnete Gerstenmaier, daß man auch andere als die von den deutschen Diplomaten vertretenen Argumente in Betracht ziehen müsse und er sich deshalb weiterhin für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Israel einsetzen werde, ohne jedoch – wie Carstens festhielt – „ein Datum zu nennen“<sup>56</sup>.

Sogar vom Fraktionskollegen Böhm ließ sich Gerstenmaier nicht von weiteren Aktivitäten abhalten, sondern antwortete auf dessen Schreiben vom 21. Januar, daß er

---

auch im vergangenen Jahr beibehalten, als verschiedentlich in der Presse Vorschläge zur Errichtung einer deutschen Handelsmission in Israel auftauchten. Mit der Israel-Mission wurde auch in diesem Zusammenhang vertraulich und inoffiziell Einvernehmen hergestellt. Ich bin daher wie Sie der Auffassung, daß unter den gegenwärtigen Umständen die Beibehaltung der bisherigen Linie den deutschen und auch den israelischen Interessen am besten gerecht wird, solange sich die Bundesregierung aus den bekannten Gründen im Zusammenhang mit ihrer Deutschland-Politik die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen mit Israel versagen muß.“ ACDP, NL Böhm, Bestand I-200, Nr. 006/5.

<sup>53</sup> Verhandlungen Bundestag, Drucksachen, Bd. 82, IV/889, Nr. 312, Dr. Radlauer, Beziehungen zu fremden Staaten.

<sup>54</sup> PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65. Am 21. 9. 1962 wurde die Eingabe vom Ausschuß für Petitionen an das Auswärtige Amt weitergeleitet, das am 29. 10. 1962 antwortete: „Schwerwiegende außenpolitische Überlegungen mahnen jedoch jetzt hinsichtlich einer neuen Initiative zur Vorsicht. Sie berühren nicht nur die bilateralen Beziehungen der Bundesrepublik zu den arabischen Staaten, sondern vor allem auch die Stellung des Ostblocks in diesem politisch so empfindlichen Raum [...]. Da von israelischer Seite der formelle Wunsch nach Herstellung diplomatischer Beziehungen mit der Bundesrepublik gegenwärtig nicht geäußert wird, sieht auch die Bundesregierung keinen Anlaß, den Status des guten deutsch-israelischen Verhältnisses, das sich in einem lebhaften kulturellen Austausch und einer ständig wachsenden Zahl von deutschen Besuchern in Israel und umgekehrt ausdrückt, zu ändern. Wie günstig sich auch der Handel zwischen beiden Ländern entwickelt hat, geht aus der Tatsache hervor, daß die Bundesrepublik, die 1953 an 31. Stelle unter den Abnehmerländern Israels stand, bis 1961 auf den 3. Platz vorrücken konnte.“ PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65. Trotz dieser Stellungnahme überwies der Bundestag die Petition am 23. 1. 1963 der Bundesregierung zur Erwägung.

<sup>55</sup> Osterheld an Auswärtiges Amt, 8. 2. 1963 (Anlagen: Abschrift Schreiben Gerstenmaier vom 23. 1. 1963 an Radlauer und Abschrift Schreiben Radlauer vom 30. 8. 1962 an Ausschuß für Petitionen); PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65.

<sup>56</sup> AAPD 1963, I, S. 48 Anm. 8.

„etwas enttäuscht“ sei über Böhms resignative Haltung: „Ich halte nach wie vor dafür, daß die Sache riskiert werden muß, auch wenn es darüber zu Konflikten mit einigen arabischen Staaten kommt. Ich halte wenig oder nichts von der Moralisierung der Politik, aber ich halte erst recht nichts davon, wenn in einer Charakterfrage in der Politik gekniffen wird.“ Seiner Meinung nach sei es falsch, Israel die offiziellen Beziehungen ins Ungewisse hinein zu verweigern, weil sich die Bundesrepublik damit schneller als gedacht um den politischen Effekt des 1952 von Böhm „unter Dach und Fach gebrachten Israel-Abkommens“ bringen könnte<sup>57</sup>. Böhm erwiderte Anfang Februar, daß er persönlich die Beziehungen aufnehmen würde, wenn er die Verantwortung für die Regierungspolitik zu tragen hätte. Allerdings käme auch er nicht umhin, in Betracht zu ziehen, daß einige arabische Staaten – insbesondere Ägypten – mit der Anerkennung der DDR reagieren und somit die ersten nicht-kommunistischen Staaten Chruschtschow „offiziell helfen“ würden. Außerdem dürfe eine innenpolitische Komponente nicht außer acht gelassen werden. Sollten einige arabische Staaten aufgrund der Israel-Politik der Bundesrepublik tatsächlich Botschaften in Ost-Berlin eröffnen, müßte damit gerechnet werden, daß nicht nur im Bundestag, sondern auch in der Presse „sehr ungute Stimmen“ laut würden, ja sich sogar aus der Industrie „beklagenswerte Töne“ vernehmen ließen. Dann – so fürchtete Böhm – werde man „von Regierungs- und Fraktions-Seite vor diesem Unmut zu Kreuze kriechen und seinen Wortführern Brei ums Maul schmieren“. Er habe wenig Vertrauen darauf, daß die Bundesregierung in einer solchen Situation Charakter und Festigkeit zeigen würde. Vielmehr sei er davon überzeugt, daß man in Belastungsproben „Angst vor der eigenen Courage bekommen und eine wenig rühmliche Figur spielen“ werde<sup>58</sup>.

Hatte Gerstenmaier in Böhm zunächst einmal einen potentiellen Bundesgenossen verloren, so bemühte sich der Bundestagspräsident verstärkt um die SPD- und FDP-Fraktion. Daher wandte sich schon bald ein besorgter CDU-Abgeordneter an Staatssekretär Carstens, um das Auswärtige Amt zu informieren, daß Gerstenmaiers Überzeugungsversuche durchaus erfolgreich seien und in der Israel-Frage das „Obligo“ jetzt bei der CDU-Fraktion liege<sup>59</sup>. Adenauer griff am 15. Februar 1963 selbst in den parlamentarischen Meinungsbildungsprozeß ein und teilte in einem „streng geheimen“ und erst jüngst zugänglichen Schreiben dem Außenminister mit, er „halte den Zeitpunkt für gekommen, diplomatische Beziehungen zu Israel aufzunehmen“. Bedenken wegen einer möglichen Anerkennung des „Regimes in der SBZ“ durch die arabischen Staaten habe er nicht, weil die von der Bundesrepublik im Rahmen der Entwicklungshilfe erbrachten und noch zu erbringenden Leistungen einen genügenden Anreiz böten, um von derartigen Schritten abzusehen. Daneben könne sich die Bundesregierung bereit finden, das eine oder andere Projekt in den arabischen Staaten zusätzlich zu genehmigen. Der Bundeskanzler ging davon aus, daß die amerikanische

<sup>57</sup> Gerstenmaier an Böhm, 24. 1. 1963; ACDP, NL Böhm, Bestand I-200, Nr. 006/5.

<sup>58</sup> Böhm an Gerstenmaier, 6. 2. 1963; Vogel, Dialog, S. 220–222.

<sup>59</sup> Werner an Carstens, 12. 3. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65.

Öffentlichkeit eine deutsche Initiative begrüßen werde, und bat Schröder um Stellungnahme<sup>60</sup>.

Während Schröder erst einmal einen Urlaub antrat, empfing Adenauer am 4. März 1963 den Herausgeber der „Allgemeinen Wochenzeitung der Juden in Deutschland“, Marx, und sprach – wie der Bundeskanzler später gegenüber Carstens versicherte – „ganz allgemein“ davon, „daß die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen noch schwebt“<sup>61</sup>. Aus anderer Quelle wurde dem Auswärtigen Amt zugetragen, daß der Bundeskanzler dem Journalisten versichert habe, noch vor seinem Ausscheiden aus dem Amt für die offizielle Aufnahme zu sorgen<sup>62</sup>. Wie dem auch sei: Am 7. März 1963 konnte „Die Welt“ berichten, daß mehrere israelische Zeitungen „eine angebliche vertrauliche Information aus Bonn“ erhalten hätten, wonach sich Adenauer zu einem Botschafteraustausch bereit erklärt habe. Die Grundtendenz von Adenauers Schreiben vom 15. Februar 1963 – insbesondere in bezug auf die „Reaktion der Araber“ – wurde treffend wiedergegeben, wenn es auch am Schluß des kleinen Artikels hieß: „In offiziellen israelischen Kreisen ist nichts dergleichen bekannt. In Bonn wurden die Berichte dementiert.“<sup>63</sup>

Das Auswärtige Amt war jedenfalls gefordert und versuchte, die von Gerstenmaier entfachte Diskussion über die Israel-Politik zu beenden. Schröder sprach sich am 13. März 1963 definitiv gegen eine Initiative aus, die bei den arabischen Staaten heftige Erwidernungen provozieren würde, mit denen „die westliche Position im ganzen Vorderen Orient wesentlich geschwächt und dem sowjetischen Kommunismus ein seit langem erhoffter Erfolg zuteil“ werde. Der Außenminister gab dem Bundeskanzler zu verstehen, Israel sei „jetzt und in absehbarer Zeit“ an amtlichen Kontakten nicht interessiert. Dies wisse das Auswärtige Amt aus Gesprächen mit israelischen Vertretern und mit Vertretern der jüdischen Organisationen, die durchaus Verständnis für den deutschen Standpunkt geäußert hätten<sup>64</sup>. Außer dem Schreiben an Adenauer erfolgte am 13. März 1963 eine weitere Klarstellung, dieses Mal gegenüber den arabischen Staaten. In Beantwortung der Verbalnoten vom Dezember 1962 wurde festgestellt, daß keine Änderung der Haltung „hinsichtlich der Probleme des Nahost-Raumes, insbesondere der Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen“ mit Israel eingetreten sei<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> AAPD 1963, I, S. 404 Anm. 2.

<sup>61</sup> So Carstens handschriftlich am 8. 3. 1963 auf Vermerk Dohms: „Der H[err] B[undes]K[anzler] hat mir heute gesagt, er habe Derartiges nicht gesagt. Er habe ganz allgemein davon gesprochen, daß die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen noch schwebt.“ PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>62</sup> Vermerk Dohms, 7. 3. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Dazu auch Vermerk Schlagintweit, 6. 3. 1963: Botschaftsrat Savir von der Israel-Mission halte es für ausgeschlossen, daß mit der Meldung der Jerusalemer Abendzeitung Jediot Aharonot irgendwelche Absichten, „sei es von der Regierung, sei es von der Zeitung selbst, verfolgt würden“.

<sup>63</sup> „Berichte über baldige Anerkennung Israels“, Die Welt, 7. 3. 1963, S. 4.

<sup>64</sup> AAPD 1963, I, Dok. 121. Abschließend hob Schröder hervor: „Ich möchte mich daher dafür aussprechen, daß wir in dieser Frage unsere bisherige vorsichtige Haltung beibehalten.“ Mit diesem letzten Absatz erklärte sich Adenauer laut Mitteilung an das Auswärtige Amt vom 16. 3. 1963 „einverstanden“. AAPD 1963, I, S. 404 Anm. 5.

<sup>65</sup> PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46. Am 25. 3. 1963 wurden alle Auslandsvertretungen in Kenntnis gesetzt.

*Belastung durch Raketenexperten*

Mit der „Note zum Gerstenmaier-Besuch“<sup>66</sup> kehrte in das schwierige arabisch-deutsch-israelische Verhältnis keine Ruhe ein. Statt dessen fand lediglich eine Schwerpunktverlagerung – ein Themenwechsel – statt. Nicht mehr die „volle“ diplomatische Anerkennung Israels stand im Vordergrund, sondern die Tätigkeit deutscher Experten in ägyptischen Diensten. Golda Meir, die den Deutschen nicht mit der Nachsicht und mit dem Pragmatismus eines Ben Gurion gegenüberstand, ging zur verbalen Attacke über. Am 20. März 1963 erklärte die Außenministerin vor der Knesseth, daß „nach dem Fall des Hitler-Regimes, das die Vernichtung von Millionen von Juden verursacht hat, heute wieder Angehörige dieses Volkes mit Aktionen in Erscheinung treten, die dazu bestimmt sind, den Staat Israel zu vernichten“<sup>67</sup>. Im Anschluß an die flammende Rede Golda Meirs faßte das israelische Parlament den Beschluß: „Das deutsche Volk kann sich nicht von einer Verantwortung für die Fortsetzung dieser verbrecherischen Tätigkeit befreien. Die Knesseth appelliert an die aufgeklärte Weltöffentlichkeit, unverzüglich ihren Einfluß darauf auszuüben, daß dieser Tätigkeit deutscher Fachleute ein Ende bereitet wird, deren Ziel es ist, Israel, in dem die Überlebenden unseres Volkes, die der Nazi-Hölle entronnen sind, eine gemeinsame Zufluchtsstätte gefunden haben, der Gefahr der Vernichtung auszusetzen.“<sup>68</sup>

Infolge der Meir-Rede und der Knesseth-EntschlieÙung kam die Experten-Problematik regelrecht ins Rollen. Schon am 21. März wandte sich Böhm an Schröder, obwohl er die neuesten Informationen des Staatssekretärs im Verteidigungsministerium, Hopf, der gerade aus Israel zurückgekehrt war und ein persönliches Schreiben von Shinnar<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Handschriftliche Bemerkung auf Bericht der Gesandtschaft Taizz, 8.4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>67</sup> Botschaftsrat Savir übergab die Erklärung am 22.3. 1963 im Auswärtigen Amt und führte dazu aus, daß in Israel eine außerordentlich große Erregung herrsche: „Die israelische Regierung, die von sich aus sicherlich kein Interesse daran gehabt habe, die Angelegenheit hochzuspielen, habe daher vor der Notwendigkeit gestanden, sich gegenüber dem Parlament zu äußern.“ Staatssekretär Lahr entgegnete, daß deutscherseits weder über die Anzahl der Techniker noch über deren Tätigkeit auch nur „einigermaßen klare Vorstellungen“ bestehen würden. Zudem seien bisher von israelischer Seite keine entsprechenden Belege vorgelegt worden, und es sei schließlich nicht ersichtlich, mit welcher gesetzlichen Handhabe einer solchen Tätigkeit ein Ende gesetzt werden könne. Jedoch werde die Bundesregierung gegenüber den israelischen Sorgen nicht indifferent sein und billige auch „eine Tätigkeit von Deutschen in dieser Angelegenheit“ nicht. PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 393.

<sup>68</sup> PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 393. Dazu stellte Lahr in der Unterredung mit Savir am 22.3. 1963 fest, er müsse sich „gegen den in der EntschlieÙung vorhandenen Satz wenden, daß das deutsche Volk sich nicht ‚von einer Verantwortung für die Fortsetzung dieser verbrecherischen Tätigkeit befreien‘ könne. Herr Savir meinte dazu, daß dieser Satz wohl nur emotional, nicht rational zu verstehen sei.“

<sup>69</sup> Shinnar an Böhm, 16.3. 1963; ACPD, NL Böhm, Bestand I-200, Nr.006/5. Hopf sei „fest entschlossen“ zu helfen und habe bestimmte Vorstellungen, die er Böhm „sicher sagen“ werde. Der CDU-Abgeordnete Bausch informierte Böhm am 21.3. 1963 über ein Gespräch mit Hopf betreffend die deutschen Experten. Hopf sei dafür, unverzüglich ein Gesetz vorzubereiten: „Herr Hopf erklärte mir, er zweifle nicht im geringsten daran, daß die Ägypter im Bunde mit anderen Staaten den Plan verfolgen, die Juden radikal auszurotten.“ Böhm teilte Shinnar schließlich am 29.3. 1963 mit, daß er mit Hopf und Brentano am Vortage zusammengetroffen sei.

mitführte, noch nicht erhalten hatte. Trotzdem drängte es den Abgeordneten, beim Außenminister Beschwerde zu führen, daß sich der Bundeskanzler in der „Raketenfrage“ stets auf die Feststellung beschränkt habe, es bestehe keine rechtliche Möglichkeit für Gegenmaßnahmen; diese Aussage sei unzutreffend. Böhm legte vielmehr die Rechtsgrundlagen für ein mögliches Eingreifen dar und kündigte eigene Aktionen an, weil er „aufs Tiefste enttäuscht und entmutigt über den Mangel an amtlicher Resonanz während der letzten vier Monate“ sei. Zwar werde er – wohl aus Parteidisziplin – öffentliche Auftritte vermeiden, sich aber mit einigen Fraktionskollegen in Verbindung setzen, um einen Initiativ-Geszentwurf vorzubereiten: „Ich persönlich würde es allerdings mehr gewünscht haben, daß die Initiative von der Bundesregierung ausgegangen wäre. Aber es scheint mir unerlässlich zu sein, daß überhaupt gehandelt wird, und zwar bald.“<sup>70</sup>

Die Empörung Böhms wurde am 22. März 1963 noch gesteigert, als der Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, von Hase, die Kneseth-Entschließung dahingehend erläuterte, daß nicht mit Sicherheit festgestellt werden könnte, ob deutsche Techniker überhaupt an der Herstellung und Entwicklung von Angriffsraketen „mitwirken“ würden, daß die Bundesregierung eine Verschärfung internationaler Spannungen durch deutsche Rüstungsexperten mißbillige und daß keine Möglichkeit bestehe, „die Ausreise von deutschen Staatsangehörigen zu verhindern, außer, wenn diese sich gegen die deutschen Gesetze oder die Gesetze ihres Gastlandes vergehen“<sup>71</sup>.

Daß die vertrackte Situation mit dieser offiziellen Erklärung nicht zu beheben war, erkannte nun auch der Bundeskanzler. Daher fand am 26. März 1963 im Bundeskanzleramt eine Besprechung statt. Deren Vorsitzender Globke erwähnte gleich eingangs Straftaten, bei denen der Verdacht einer Beteiligung des israelischen Geheimdienstes vorliege und die sich gegen die Spezialisten in ägyptischen Diensten bzw. deren Verwandte gerichtet hätten. Staatssekretär Hopf führte daraufhin als Entschuldigung die während seiner „privaten Reise“ empfundenen Bedrohungsängste in Israel an und forderte Maßnahmen der Bundesregierung, selbst wenn dadurch eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich werde. Ihm schwebte eine Regelung vor, die in Anlehnung an das Kriegswaffenkontrollgesetz vom 20. April 1961 die Forschung, Entwicklung, Produktion, Finanzierung, Zulieferung oder sonstige Mitarbeit Deutscher an Vernich-

<sup>70</sup> Vogel, Dialog, S. 222–226, und PA/AA, Ministerbüro, Bd. 219. Schröder vermerkte auf dem Schreiben: „Wir müssen die weitere Behandlung sehr sorgfältig prüfen.“ Böhm bezog sich am 21. 3. 1963 auch auf das Schreiben des Außenministers vom 12. 2. 1963 (vgl. Anm. 52) und stellte fest, daß das Verhältnis zwischen Israel und der Bundesrepublik international gesehen „eine geradezu auffallende Anormalität darstelle“: „Der einzige Grund für diesen anormalen Zustand ist, daß die arabischen Staaten uns gegenüber im Besitze eines wirksamen Drogmittels sind, nämlich der Möglichkeit, uns durch die Anerkennung Pankows einen sehr empfindlichen Schaden zuzufügen. Die arabischen Staaten wissen, daß wir dann nur die Wahl haben, entweder diesen offen feindseligen Akt zu ignorieren, also die Hallstein-Doktrin preiszugeben, oder aber die diplomatischen Beziehungen zu den arabischen Staaten abzubrechen.“ Nichts deutete darauf hin, daß im Auswärtigen Amt „auch nur Überlegungen im Gange sind, welche Schritte unternommen werden könnten, um dieser mißlichen Situation ein Ende zu bereiten und den arabischen Staaten gegenüber die Freiheit unserer außenpolitischen Entschließungen wiederzugewinnen“.

<sup>71</sup> Bulletin 1963, S. 477.

tungswaffen und ähnlichem Kriegsgerät im Ausland einer Genehmigungspflicht unterwerfen sollte. Beraten werden könnte dann zusätzlich, „ob man die Nichtbefolgung dieses Gesetzes strafbar mache und Paßentzug oder dergleichen androhe“. Sodann beklagte sich Hopf über Hases Erklärung vom 22. März, die in Israel „wie eine Bombe eingeschlagen“ habe. Schnellstmöglich müsse nun versucht werden, „die Dinge ins rechte Licht zu rücken“. Ansonsten wäre mit schweren antideutschen Reaktionen in Israel und in der ganzen Welt zu rechnen. Globke sah es als dringlich an, den „unbegründeten“ Vorwürfen gegen die Bundesrepublik entgegenzutreten. Er empfahl eine eindeutige Feststellung, daß nicht der geringste Anhaltspunkt vorliege, daß Bundesbürger an der Entwicklung von ABC-Waffen mitwirkten. Von einer Änderung des Grundgesetzes oder anderen gesetzlichen Maßnahmen riet der Kanzleramts-Staatssekretär jedoch wegen des zu erwartenden „erheblichen Widerstands“ der Parteien ab. Der ebenfalls anwesende Hase sprach sich dafür aus, eine Erklärung bezüglich der ABC-Waffen-Herstellung mit der „Anerkennung“ zu verbinden, daß die Vorfälle zum Anlaß einer sorgfältigen Überprüfung der Gesetzgebung gemacht werden. In die Expertenrunde platzte eine Nachricht aus dem Auswärtigen Amt, die schließlich zum Abbruch der Diskussion führte: Botschaftsrat Savir von der Israel-Mission hatte Ministerialdirigent Böker gebeten, daß die Bundesregierung von zusätzlichen öffentlichen Verlautbarungen absehen möge, bis der gesamte Raketenexpertenkomplex mit Israel weiter abgeklärt worden sei<sup>72</sup>.

Nicht ganz ersichtlich ist, aus welchen Gründen Savir tätig wurde. Böker interpretierte die Intervention vom Vormittag des 26. März immerhin so, daß die israelische Regierung wegen der Aufregung, die die Knesseth-Resolution in der Weltöffentlichkeit verursachte, „etwas kalte Füße bekommen“ habe und daher versuche, „die Angelegenheit auf geräuschlosere Weise zu verfolgen“<sup>73</sup>. Hase jedenfalls war neugierig geworden und rief Savir am Nachmittag desselben Tages an, um dem Botschaftsrat „anzudeuten“, daß auf der Tagesordnung des Bundeskabinetts für den 27. März die „Israel-Frage (Waffenproduktion in Ägypten)“ stehe. Den Bundespressesprecher interessierte die Frage, ob Savir eine im Anschluß an Kabinettsitzungen durchaus übliche kurze Erklärung bereits als „nicht im Einklang“ mit der Demarche bei Böker auffassen werde<sup>74</sup>. Savir sagte eine entsprechende Rücksprache mit seiner Regierung zu und teilte Hase noch in der Nacht vom 26. auf den 27. März telefonisch mit, in Jerusalem werde die Ansicht vertreten, „daß man möglicherweise an einem Wendepunkt der bisher sich so kontinuierlich verbessernden Beziehungen stehe“. Deshalb sei es unbedingt notwendig, daß in einer deutschen Stellungnahme der israelischen psychologischen Situation Rechnung getragen werde. Savir betonte, „daß – so wie sich die Dinge in der Vergangenheit nun einmal abgespielt hätten – ,heute schon die Produktion von Pistolenkugeln durch Deutsche in Ägypten für Israel ein unerträglicher Gedanke sei“<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> AAPD 1963, I, Dok. 133, S. 435 f.

<sup>73</sup> Aufzeichnung Böker, 26. 3. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>74</sup> Aufzeichnung Hase, 26. 3. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>75</sup> Aufzeichnung Hase, 27. 3. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

Staatssekretär von Hase war am 27. März vor der Presse bestrebt, den israelischen Wünschen zu entsprechen. Er erklärte, es gebe keinen Anhaltspunkt dafür, daß deutsche Staatsangehörige an der Herstellung von atomaren, biologischen und chemischen Kampfmitteln in Ägypten arbeiten würden. Daneben werde es von der Bundesregierung „verurteilt“, wenn Deutsche in Spannungsgebieten bei der Entwicklung und Herstellung anderer Waffen und Waffensysteme mitwirkten. Bundesbürger, deren Tätigkeit im Ausland zur Erhöhung politischer Spannung beitragen könnte, sollten in die Bundesrepublik zurückkehren; darum werde sich die Bundesregierung weiterhin bemühen. Außerdem werde geprüft, „ob sich solche Vorgänge durch weitere gesetzliche oder Verwaltungsmaßnahmen wirksam verhindern lassen“<sup>76</sup>.

Mit Runderlaß setzte das Auswärtige Amt die Auslandsvertretungen davon in Kenntnis, daß die Erläuterungen des Chefs des Presse- und Informationsamtes in erster Linie der Beruhigung der Atmosphäre in Israel dienen. Daher seien insbesondere die ägyptischen Gesprächspartner darauf hinzuweisen, daß die „heutige Regierungserklärung ganz allgemein von Mitwirkung deutscher Staatsangehöriger bei Entwicklung und Herstellung von Waffen in Spannungsgebieten“ spreche und keinen diskriminierenden Charakter habe. „Freundschaftliche Empfindungen“ gegenüber den arabischen Staaten beweise die Bundesregierung durch ihre laufenden Beiträge zur wirtschaftlichen Entwicklung; sie sei entschlossen, die freundschaftlichen Beziehungen im bisherigen Sinn weiterzuverfolgen<sup>77</sup>.

Wenige Tage später stellte die Bundesrepublik ihre positive Einstellung gegenüber Ägypten unter Beweis. Die seit dem 3. August 1962 andauernden Wirtschaftsverhandlungen mit der VAR fanden am 3. April 1963 in der Unterzeichnung eines Protokolls durch Schröder und Botschafter Sabri endlich ihren Abschluß. Darlehen und Kredite von insgesamt 660 Millionen Mark wurden gewährt<sup>78</sup>. Kurz darauf besuchte der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Scheel die VAR, um die ägyptische Regierung über die deutschen entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu unterrichten sowie um sich und die Begleitdelegation über die Möglichkeiten weiterer deutscher Fördermaßnahmen zu informieren. Wegen der bereits erfolgten Unterzeichnung des deutsch-ägyptischen Protokolls konnte Scheel nach dem von seinem Ministerium „mit so viel Verve propagierten Prinzip, ohne Scheckbuch zu reisen und keine Geschenke mitzubringen“, verfahren<sup>79</sup>. Er beschränkte sich vielmehr darauf, Staatspräsident Nasser als Gastgeschenk „eine deutsche Jagdbüchse in besonders schöner Ausführung“ zu übergeben<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Bulletin 1963, S. 501. Vgl. auch: „Bonn dringt auf Rückkehr der Techniker aus Ägypten“; FAZ, 28. 3. 1963, S. 4.

<sup>77</sup> Auswärtiges Amt an Auslandsvertretungen im Nahen Osten, 30. 3. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>78</sup> Protokoll und parallel dazu ausgetauschte Schreiben zwischen beiden Regierungen; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 12.

<sup>79</sup> Aufzeichnung Keiser, ohne Datum, über den Besuch in der VAR vom 5. bis 16. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 13. Keiser ließ es allerdings dahingestellt, ob das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit propagierte Prinzip „auf die Dauer das Richtige“ sei.

<sup>80</sup> Aufzeichnung Weber (Kairo), 17. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 13.

Natürlich stellten die Pressevertreter in Kairo dem Politiker aus Bonn Fragen nach der Tätigkeit der deutschen Experten, die Scheel mit der Bemerkung konterte, „daß sich die durch eine Panne des israelischen Geheimdienstes ausgelöste Erregung in der Weltpresse bereits wieder gelegt habe und die Angelegenheit kaum noch akut sei“. Dabei ließ er sich zu dem kleinen Seitenhieb hinreißen, daß mit sehr viel mehr Recht als gegen die in der VAR tätigen Deutschen man „gegen die zahlreichen bei Oerlikon in Zürich tätigen Experten verschiedener Nationalität agieren“ könne, die nichts anderes täten, als an der Herstellung von Waffen für Spannungsgebiete zu arbeiten<sup>81</sup>. Die ägyptische Seite goutierte eine solche Sichtweise derart, daß in der Besprechung zwischen Nasser und Scheel die „Frage der deutschen Wissenschaftler“ überhaupt nicht mehr berührt wurde<sup>82</sup>.

Bald nach der Presseerklärung Hases vom 27. März 1963 schaltete sich Israel wieder in die Kontroverse ein. Der mittlerweile aus Israel zurückgekehrte Shinnar sprach am 4. April bei Vizekanzler Erhard und am 5. April bei Außenminister Schröder vor, um die Bundesregierung unter anderem in der Raketexpertenfrage erneut in die Pflicht zu nehmen<sup>83</sup>. Denn der Leiter der Israel-Mission brachte den Text für eine weitere Erklärung der Bundesregierung gleich mit und bat um möglichst umgehende Abgabe, um die Gefahr einer Regierungskrise in Israel und damit einen Sturz des deutschfreundlichen Ben Gurion abzuwehren. Laut israelischem Textentwurf sollte die Bundesregierung die Tätigkeit der Experten „schärfstens“ verurteilen und an die Deutschen appellieren, die sich in Ägypten mit der „Beratung zur Herstellung von Vernichtungswaffen befassen“, sofort in die Heimat zurückzukehren, „wo sie ein ihrer wissenschaftlichen Ausbildung entsprechendes und angemessenes Betätigungsfeld finden können und werden“. Schließlich solle die Bundesregierung ausdrücklich Bezug nehmen auf ihre Ankündigung vom 27. März 1963, sich für gesetzliche Mittel oder Verwaltungsmaßnahmen mit der erforderlichen Dringlichkeit einzusetzen<sup>84</sup>.

Sowohl bei Erhard als auch bei Schröder erwähnte Shinnar „Beweise“, über die die israelische Regierung verfüge und aus denen hervorgehe, daß die Experten in der VAR an der Herstellung von ABC-Waffen arbeiten würden. Allerdings könnten die Belege nicht auf den Tisch gelegt werden, da sonst die Informanten gefährdet würden<sup>85</sup>. Während Erhard zu dem von Shinnar übergebenen Erklärungsentwurf feststell-

---

<sup>81</sup> Aufzeichnung Keiser, ohne Datum, über den Besuch in der VAR vom 5. bis 16. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 13.

<sup>82</sup> Aufzeichnung Weber (Kairo), 17. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 13.

<sup>83</sup> Shinnar wurde vorstellig wegen der in der Schweiz erfolgten Verhaftung des Israeli Bengal. Er bemühte sich darum, daß die Bundesrepublik auf einen Auslieferungsantrag an die Schweiz verzichten sollte. Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 142, S. 464. Bengal war an Aktionen gegen die Rüstungsexperten Krug und Kleinwächter beteiligt und wurde am 12. 6. 1963 vom Strafgericht in Basel zu zwei Monaten Gefängnis verurteilt. Vgl. Kreysler/Jungfer (Hrsg.), Israel-Politik, S. 81.

<sup>84</sup> Anlage zum Vermerk Heinze (Bundesministerium für Wirtschaft), 4. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>85</sup> AAPD 1963, I, Dok. 142, S. 465. Gerstenmaier hatte sich bereits im November 1962 nach entsprechenden Unterlagen erkundigt (vgl. Anm. 38: Gerstenmaier an Böhm, 28. 3. 1963).

te, daß die Bundesregierung die Tätigkeit der Fachleute bereits öffentlich „verurteilt“ habe und sich nachdrücklich dafür einsetze, sie zum Verlassen Ägyptens zu bewegen<sup>86</sup>, nahm Schröder zu dem Entwurf nicht weiter Stellung. Statt dessen wies der Außenminister auf die Notwendigkeit eines „vorsichtig abgewogenen Urteils“ hin, bei dem auch der deutsche Standpunkt berücksichtigt werden müsse. Deutlicher als sein Kollege stellte Schröder außerdem heraus, daß sich die deutsche Bevölkerung „ganz und gar zu Unrecht angegriffen“ fühle und die Knesseth-Entschließung vom 20. März 1963 „noch wesentlich unbefriedigender“ als die Meir-Rede gewesen sei. Shinnar wußte sogleich auch die Ursache für die Krise im deutsch-israelischen Verhältnis: daß die „fehlenden Beziehungen im steigenden Maße Störungen hervorrufen würden“. Überhaupt schätze er das Risiko der Bundesrepublik bei Aufnahme offizieller Beziehungen zu Israel „als nicht ins Gewicht fallend“ ein. Dieser Erkenntnis schloß sich Schröder nicht an<sup>87</sup>.

Ministerialdirigent Böker kam bei einer ersten Durchsicht des Shinnar-Texts zu dem Schluß, daß Israel in der Expertenangelegenheit die Bundesrepublik zu neuen und weiteren Schritten veranlassen und offensichtlich eine erneute öffentliche Festlegung erreichen möchte; daneben zeichne sich indessen „ein gewisses Einlenken und eine gewisse Beruhigung ab“. Insgesamt folgerte er, daß selbst die neuesten israelischen Forderungen „maßvoller als die Wünsche einiger Bundestagsabgeordneter“ seien<sup>88</sup>. Damit war natürlich ganz besonders Franz Böhm gemeint, der sich gemeinsam mit den Unions-Kollegen Bausch und Güde sowie mit dem FDP-Abgeordneten Dehler und dem SPD-Abgeordneten Jahn durch die Erklärung der Bundesregierung vom 27. März 1963 zu einem Gesetzentwurf der Parteien ermutigt fühlte.

### *Bemühungen um Gegenmaßnahmen*

Am 2. April 1963 fand eine erste Besprechung zwischen Abgeordneten und Vertretern der Fachressorts (Wirtschaft, Wissenschaftliche Forschung, Verteidigung, Inneres, Verkehr, Justiz und Auswärtiges Amt) statt. Der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Westrick, informierte die Parlamentarier, daß gemäß Kabinettsbeschuß vom 27. März unterschieden werden müsse zwischen „Sofortmaßnahmen, die die Rückkehr der wichtigsten Wissenschaftler bewirken sollen“ – durch Gespräche des Botschafters in Kairo mit den „Gelehrten“ und Angebote auf neue Arbeitsplätze in der Bundesrepublik –, und legislativen Maßnahmen aufgrund von Artikel 26 Absatz 2 (zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung „hergestellt, befördert und in den Verkehr gebracht werden“) und Artikel 73 Absatz 1 (der Bund hat die „ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenhei-

<sup>86</sup> Aufzeichnung Heinze, 4. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17. Shinnar erwiderte auf den Vorschlag des Wirtschaftsministers, die Experten zur Rückkehr in die Bundesrepublik zu veranlassen: „Das wäre die beste Lösung zur Beseitigung der ersten Gefährdung des Friedens.“

<sup>87</sup> AAPD 1963, I, Dok. 142, S. 465 f.

<sup>88</sup> Aufzeichnung Böker, 4. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

ten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“) des Grundgesetzes. Die Abgeordneten wurden allein von Staatssekretär Hopf in ihrer Forderung unterstützt, daß die Bundesregierung die Experten in einer „noch deutlicheren Erklärung zur unverzüglichen Rückkehr“ bewegen sollte. Dem hielten die Vertreter der anderen Ressorts – insbesondere Ministerialdirigent Böker – entgegen, daß die von Staatssekretär von Hase gemachten Aussagen vom 27. März als ausreichend empfunden würden und eine „neue, harte Erklärung“ sehr bedenkliche Reaktionen der VAR und anderer arabischer Staaten hervorrufen müsse. Ein Gesetz hielten die Ministerialbeamten zwar theoretisch für möglich, aber praktisch für kaum durchführbar. Dagegen meinten die Abgeordneten, daß in Anlehnung an das Kriegswaffenkontrollgesetz ein neues Gesetz notwendig sei, dem durch die Einführung von Genehmigungsverfahren etc. ein „erheblicher Aussage- und Lenkungswert zukomme“ und das einen beträchtlichen praktischen Effekt erzielen könnte. Böker war – wie er nach der Besprechung festhielt – bestürzt darüber, daß die Volksvertreter die gesamte Problematik „ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der moralischen Belastung des deutschen Volkes“ sähen. Dabei nähmen sie in Kauf, daß die von ihnen geforderten Maßnahmen „eine weitere Annäherung der arabischen Staaten an die SBZ, wahrscheinlich sogar ihre volle Anerkennung bewirken“ würden und daß durch einen Abzug der deutschen Fachleute die Abhängigkeit der VAR von der UdSSR „entscheidend“ vergrößert werde – eine Entwicklung, die besonders die Vereinigten Staaten zu verhindern suchten<sup>89</sup>.

Böhm wurde im Anschluß an die Besprechung von den beteiligten Abgeordneten gebeten, einen Gesetzentwurf in der Raketenangelegenheit vorzubereiten<sup>90</sup>. Daneben wurden unter Bezugnahme auf einen Kabinettsbeschluß vom 27. März 1963 auch innerhalb der Bundesressorts Vorbereitungen für einen Gesetzentwurf getroffen<sup>91</sup>. Als erstes wurde das Bundesministerium für Wirtschaft am 5. April 1963 tätig. Dort bestanden, wie dem Auswärtigen Amt mitgeteilt wurde, keine Bedenken gegen Erwägungen, mittels einer Rechtsverordnung der Bundesregierung, die einer Zustimmung des Bundesrats nicht bedürfe, aufgrund der Außenwirtschaftsverordnung vom 22. August 1961 (Paragraph 45 Absatz 2)<sup>92</sup> eine Tätigkeit deutscher Experten in Ägypten unter Strafe zu stellen, solange „diese Personen ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik beibehalten und daher Gebietsansässige“ seien oder von der Bundesrepublik aus tätig würden. Selbst bei einer Wohnsitzverlegung nach Ägypten könne die Außenwirt-

<sup>89</sup> Aufzeichnung Böker, 2. 4. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>90</sup> Vgl. dazu Böhm an Böker, 21. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>91</sup> Dagegen wandte sich Böker am 10. 4. 1963, indem er an die bereits während der Besprechung auf Staatssekretärschreibweise vom 2. 4. 1963 geäußerten und sich auf die Durchführung eines solchen Gesetzes bezogenen Bedenken erinnerte. Wie ein solches Gesetz auch formuliert sei, würden Ägypten und die arabische Welt insgesamt darin „eine diskriminatorische Maßnahme, die unter dem Druck Israels zustande gekommen ist, sehen“. Carstens merkte dazu handschriftlich an: „Wie wenn es nur auf ABC-Waffen bezogen würde?“ AAPD 1963, I, Dok. 147, und AAPD 1963, I, S. 484 Anm. 5.

<sup>92</sup> Bundesgesetzblatt 1961, Teil I, S. 1393: „Die Weitergabe von nicht allgemein zugänglichen Kenntnissen über gewerbliche Schutzrechte, Erfindungen, Herstellungsverfahren und Erfahrungen in bezug auf die Fertigung der in Teil I der Ausfuhrliste genannten Waren an Gebietsfremde, die in einem Land der Länderliste C ansässig sind, bedarf der Genehmigung.“

schaftsverordnung noch Anwendung finden. Das Auswärtige Amt müsse allerdings prüfen, ob „die von den Israelis behauptete Tätigkeit deutscher Wissenschaftler und Techniker in Ägypten als den Völkerfrieden oder die auswärtigen Beziehungen störende Handlungen“ im Sinne des Außenwirtschaftsgesetzes vom 28. April 1961 (Paragraph 7 Absatz 1) zu betrachten seien<sup>93</sup>.

Am 18. April lud Bundestagsvizepräsident Dehler die Abgeordneten Böhm, Bausch, Güde, Jahn und Wittrock sowie die Staatssekretäre Cartellieri (Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung), Hölzl (Bundesministerium des Innern), Hopf und Westrick, die Ministerialdirektoren Roemer (Justiz) und Kattenstroth (Bundeskanzleramt) sowie Ministerialdirigent Böker auf den 25. April ins Bundeshaus, um die „aus Anlaß der Tätigkeit deutscher Wissenschaftler im Ausland“ begonnenen Erörterungen über die Notwendigkeit besonderer gesetzgebender Schritte in Anlehnung an Artikel 26 des Grundgesetzes fortzusetzen<sup>94</sup>. Wenig später versandte Dehler zur Vorbereitung der Besprechung den Entwurf von Böhm zu einem „Gesetz über die Beteiligung Deutscher an der Vorbereitung von Angriffskriegen und an der Herstellung von Waffen außerhalb des Bundesgebietes“<sup>95</sup>. Nach dem Gesetzentwurf des CDU-Abgeordneten sollte bestraft werden, „wer in der Absicht, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, die Führung von Angriffskriegen vorbereitet“ bzw. „wer in der Absicht, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, Handlungen vornimmt, die geeignet sind, diesen Erfolg zu verwischen“. Alle nur denkbaren Tätigkeiten in Verbindung mit Kriegswaffen wurden aufgeführt und als genehmigungspflichtig vorgesehen – auch die Tätigkeit „als Berater, Gutachter, Forscher oder Ausbilder“ sowie finanzielle Beteiligungen an Unternehmen im Ausland, die Kriegswaffen herstellen. Ins Auge gefaßt wurde die Genehmigungspflicht für solche Tätigkeiten von Deutschen im Ausland, die im weitesten Sinne mit ABC-Waffen, Raketen, „Flugkörpern mit Eigenantrieb“, Raketenwerfern und Raketenabschufsvorrichtungen zu tun hatten. Die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sollte im Bundesgebiet in die Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes fallen, außerhalb der Bundesrepublik in die der Auslandsvertretungen. Es war sogar daran gedacht, den „Überwachungsbehörden“ das Recht zur Einsichtnahme in Betriebsaufzeichnungen und zu Ortsbesichtigungen einzuräumen<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> Heinze an Böker, 5. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17. Heinze fragte beim Auswärtigen Amt auch an, welcher spezielle Tatbestand (§ 7 Absatz 1 Nr. 2 oder 3) politisch vertretbar erscheine: „Wegen der Eilbedürftigkeit der Angelegenheit, die sich nicht nur aus der außenpolitischen Bedeutung, sondern auch im Hinblick auf einen von den Fraktionen des Deutschen Bundestages geplanten Entwurf eines Initiativgesetzes ergibt, wäre ich für eine alsbaldige Antwort dankbar.“ Böker vermerkte am 5. 4. 1963 handschriftlich: „Das bedarf m.[eines] E.[rachtens] sorgfältiger Überlegung.“ Am 10. 4. 1963 wies Böker darauf hin, daß eine Gesetzesvorlage in aller Stille und sorgfältig vorbereitet und zudem erst nach einigen Monaten im Bundestag eingebracht werden solle, „um den peinlichen und in der arabischen Welt sehr schädlichen Eindruck“ zu vermeiden, „daß wir nur unter Druck von Israel handeln. Dadurch könnte der dem Gesetz anhaftende Beigeschmack der Diskriminierung wenigstens gemildert werden.“ AAPD 1963, I, Dok. 147, S. 485.

<sup>94</sup> Rundschreiben Dehler, 18. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>95</sup> Rundschreiben Dehler, 22. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17. Dazu auch: SPD-Fraktion, Fraktions-sitzung vom 23. 4. 1963, S. 290.

<sup>96</sup> Undatierter sechsseitiger Entwurf Böhm; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

An der von Dehler initiierten Beratung am 25. April ließen sich die Ressorts lediglich von Ministerialdirektor Roemer, ferner von einem in den Akten namentlich nicht genannten Angehörigen des Bundeskanzleramtes und von dem Leiter des Parlaments- und Kabinettsreferats im Auswärtigen Amt, Balken, vertreten. Roemer trug „in Ausführung der vom Bundeskabinett erteilten Weisung“ die völker- und staatsrechtlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf des Abgeordneten Böhm vor. Der Ministerialdirektor „polemisierte“ vornehmlich gegen den Eingangsteil des Gesetzentwurfs mit der Strafandrohung für die Vorbereitung von Angriffskriegen sowie gegen die vorgesehenen Überwachungsvorschriften. Er bat Böhm schließlich im Auftrag von Justizminister Bucher, auf das ganze Gesetz zu verzichten. Mit seiner plumpen Art bestärkte Roemer die Abgeordneten in der Meinung, daß ein Gesetzentwurf eingebracht werden müsse – basierend auf einem großen Teil der von Böhm vorgeschlagenen Bestimmungen<sup>97</sup>.

Das Bundesministerium für Wirtschaft sprach sich am 29. April 1963 erneut dafür aus, den Anwendungsbereich der Außenwirtschaftsverordnung zu erweitern, wenn auch eine endgültige Entscheidung erst nach der am 5. April 1963 erbetenen Stellungnahme des Auswärtigen Amtes getroffen werden könne. Ein Ergänzungsgesetz zum Kriegswaffenkontrollgesetz, wie von einigen Abgeordneten seit dem 25. April entweder als Vorlage der Bundesregierung gewünscht oder mit dem eigenen Entwurf eines Initiativgesetzes angestrebt, lehnte das Ministerium ab, und zwar einerseits wegen „unüberwindlicher Beweisschwierigkeiten“, andererseits wegen der geplanten Ausdehnung des „produktionstechnischen Begriffs“ vom „Herstellen von Kriegswaffen“ (Artikel 26 Absatz 2 des Grundgesetzes) auf Entwicklung und Konstruktion von Kriegswaffen, darüber hinaus sogar auf eine „diesbezügliche Vorlesungs-, Forscher- und Beratungsmöglichkeit“<sup>98</sup>. Allerdings müsse das Auswärtige Amt prüfen, ob durch die Tätigkeit der Experten in Ägypten die Voraussetzung für eine Anwendung des Außenwirtschaftsgesetzes vom 28. April 1961 – „Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker“ bzw. erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland (Paragraph 7) – gegeben sei. Würde dies bejaht, bestünden keine rechtlichen Vorbehalte gegen eine Erweiterung der Außenwirtschaftsverordnung vom 22. August 1961. Jedoch sei der praktische Nutzen zweifelhaft, weil es viele „Umgebungsmöglichkeiten“ gebe. Überdies erscheine es politisch außerordentlich bedenklich, „lediglich Ägypten (und Israel) in einen Beschränkungszustand aufzunehmen, der im übrigen bis jetzt nur gegenüber den Ostblockstaaten Anwendung“ finde. Daher sei zu befürchten, daß mögliche nachteilige Wirkungen wie „Anerkennung der SBZ“,

<sup>97</sup> So Böhm an Friedensburg, 4. 6. 1963; ACDP, NL Böhm, Bestand I-200, Nr. 006/5. Dazu Aufzeichnung Balken, 26. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17: Die Diskussion vom Vortage habe ergeben, daß sich die Abgeordneten nicht von einem Initiativentwurf abbringen ließen, „es sei denn, die Bundesregierung erklärt in wenigen Tagen verbindlich, daß sie ihrerseits eine gesetzgeberische Initiative entfallen werde. Um die von der Bundesregierung gegen den Entwurf des Abgeordneten Böhm erhobenen Bedenken zu entkräften, wird sich der neue Entwurf der Abgeordneten voraussichtlich auf eine reine Genehmigungspflicht für die Tätigkeit von Wissenschaftlern im Ausland beschränken.“

<sup>98</sup> Schnellbrief Westrick an Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt, 29. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

Gefährdung der Wirtschaftsbeziehungen zu allen arabischen Staaten und ein Wirtschaftsboykott „außerordentlich viel schwerwiegender sein werden als der zu erwartende Nutzen“. Zu bedenken sei daneben, daß eine solche Maßnahme sich in der Praxis nur sehr schwer und lückenhaft durchführen lasse, so daß mit dem Vorwurf gerechnet werden müsse, daß die Bundesregierung lediglich das Ziel der „Verschleppung und Verschleierung“ verfolgen würde<sup>99</sup>.

Bei den von den Fachressorts vorgetragenen erheblichen Bedenken durfte es nicht überraschen, daß die Bundesregierung ihrerseits von einem gesetzgeberischen Schritt absah. Dem Bundeskanzler wurde am 20. Mai 1963 im Kabinett zugestimmt, daß in der Behandlung der Expertentätigkeit „kurz getreten werden solle“<sup>100</sup>. Allerdings wurde Justizminister Bucher beauftragt, den rührigen Abgeordneten „Formulierungshilfe zu leisten“<sup>101</sup>. Bald erwies sich jedoch, daß die CDU/CSU-Fraktion nicht hinter Böhm stand, obwohl er nach wie vor den innenpolitisch unter Beschuß geratenen Ben Gurion unterstützen wollte.

Bereits für den 7. April 1963 war eine Sondersitzung der Knesseth anberaumt worden, um das Verhalten des Ministerpräsidenten und insbesondere die Entlassung des israelischen Geheimdienstchefs Halprin, der die Aktionen gegen die Raketenforscher initiiert hatte, zu debattieren. Ben Gurion war vorgeworfen worden, Dokumente über das Ausmaß der Arbeit der Raketenexperten in ägyptischen Diensten zu unterdrücken und die Beendigung der Kampagne gegen die Bundesregierung veranlaßt zu haben. Ben Gurion konterte: „Unsere schwere Sorge über den Plan des ägyptischen Diktators, Israel zu vernichten, und den Beistand, den er von deutschen und anderen Wissenschaftlern erhält, sollte uns nicht veranlassen, das Kind mit dem Bade auszuschütten.“ Daher beschwor er das israelische Parlament, zu einer emotionslosen Haltung zurückzufinden und jede weitere Erörterung den zuständigen Ausschüssen zu überlassen: „[...] denn es gibt zahlreiche Dinge, über die hier nicht gesprochen werden kann“. Der Antrag der Opposition, das Verhalten des Ministerpräsidenten zu tadeln, wurde mit 67 gegen 47 Stimmen abgelehnt<sup>102</sup>.

Im Mai 1963 wurde Ben Gurions positive Einstellung zur Bundesrepublik zum zweiten Mal Ziel schärfster Angriffe aus Parlament und Öffentlichkeit. Am 13. Mai mußte er unter anderem die Behauptung eines oppositionellen Abgeordneten zurückweisen, die Bundesregierung hätte gar kein Interesse daran, vom Bundestag „die Vollmacht“ zu einem Vorgehen gegen die deutschen Raketenbauer in Ägypten zu erhalten. Der Ministerpräsident berief sich nun vor der Knesseth auf den „interparteilichen Ausschuß“ im Bundestag, der „in Bälde“ einen Gesetzentwurf vorlegen werde<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> Vermerk Bundesministerium für Wirtschaft, 29. 4. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17. Für den Wortlaut des § 7 (Schutz der Sicherheit und der auswärtigen Interessen) des Außenwirtschaftsgesetzes vom 28. 4. 1961 vgl. Bundesgesetzblatt 1961, Teil I, S. 484.

<sup>100</sup> Vermerk Schirmer, 2. 5. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17. Auszugsweise in: AAPD 1963, I, S. 562 Anm. 4.

<sup>101</sup> Böhm an Friedensburg, 4. 6. 1963; ACDP, NL Böhm, Bestand I-200, Nr. 006/5.

<sup>102</sup> Zit. nach: Deutschkron, Israel, S. 216f.

<sup>103</sup> Zit. nach: Aufzeichnung Schirmer, 27. 5. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17. Vgl. auch: „Ben Gurion weist Vorwürfe gegen Deutschland zurück“, FAZ; 16. 5. 1963, S. 4. Shinnar hatte im Auswärtigen Amt darauf aufmerksam gemacht, daß ein „Anti-Raketengesetz“ für die Beibehaltung des prodeut-

Ben Gurion war selbstverständlich über Shinnar genauestens informiert, was Böhm und andere Abgeordnete beabsichtigten. Am 13. Mai 1963 wurde beispielsweise der Böhm-Entwurf in den Vorstandssitzungen aller drei im Bundestag vertretenen Fraktionen beraten. Bei der CDU/CSU setzte sich – in Abwesenheit von Außenminister Schröder – der Fraktionsvorsitzende von Brentano „sehr wirksam“ für einen Vorstoß ein, entweder als „interfraktioneller Initiativgesetzentwurf“ oder als „Gesetzantrag aus den Reihen der Abgeordneten“. Ersteres fand schließlich die Zustimmung. Gegen ein Gesetz sprach sich niemand aus, jedoch war Familienministerin Schwarzhaupt voller Skepsis darüber, daß die Bundesregierung auf gesetzgeberischem Wege ermächtigt werde, eine Beteiligung von Deutschen an der Herstellung von ABC-Waffen zu genehmigen. Dem schloß sich Brentano an, so daß der Abgeordnete Kopf vorschlug, eine Teilnahme an der Herstellung von ABC-Waffen generell zu verbieten und die Genehmigungsmöglichkeit auf die Raketenproduktion und damit auf konventionelle Waffen zu beschränken<sup>104</sup>. Schließlich wurde festgelegt, den Böhm-Entwurf den CDU-Arbeitskreisen für Recht und Äußeres zuzuleiten und deren Empfehlungen abzuwarten<sup>105</sup>.

Böhm ließ sich trotz aller innerparteilicher Diskussionen nicht entmutigen und arbeitete bereits am 14. Mai 1963 einen Alternativentwurf aus, der es Deutschen überhaupt verbieten sollte, sich an der Herstellung und Verbreitung von ABC-Waffen und Raketen zu beteiligen. Eine Erlaubnis war demnach nur noch für atomare und Raketen-Produktionen zu friedlichen Zwecken möglich. Auch verzichtete Böhm auf die ausführlichen „Überwachungsvorschriften“, die auf heftige Kritik gestoßen waren. In den Erläuterungen zum Alternativvorschlag stellte der Abgeordnete fest, daß er sich die Überlegungen aus der Sitzung des Fraktionsvorstands vom 13. Mai zu eigen gemacht habe. So gebe es ein Genehmigungsverfahren ausschließlich für die Teilnahme an der friedlichen Zwecken dienenden Produktion, und es beziehe sich zudem nur auf solche Staaten, die dem gemeinsamen Verteidigungsbündnis mit der Bundesrepublik angehörten. Denn diese Staaten „dürften normalerweise an der Inanspruchnahme deutscher Experten bei weitem nicht in dem Grad interessiert sein, wie die neutralistischen Entwicklungsländer mit ihrem zuweilen hektischen Bedürfnis nach atomaren Sprengköpfen und militärisch verwendbaren Raketen“<sup>106</sup>.

---

schen Kurses der israelischen Regierung wichtig wäre. Mit der Erklärung vom 13. 5. 1963 habe Ben Gurion eine erhebliche Vorleistung gebracht: „Würde schließlich kein Gesetz erlassen, so sei nicht erkennbar, wie Ben Gurion seine bisherige Deutschlandpolitik fortsetzen könne.“

<sup>104</sup> Böhm an Friedensburg, 4. 6. 1963, ACDP, NL Böhm, Bestand I-200, Nr. 006/5.

<sup>105</sup> Dazu vermerkte Balken am 14. 5. 1963, der Vorsitzende des Arbeitskreises für Äußeres der CDU/CSU, Majonica, habe bekanntgegeben, daß ein Gesetzentwurf zur Verhinderung der Teilnahme deutscher Staatsangehöriger an der Produktion von Massenvernichtungswaffen in den Arbeitskreisen für Recht und Äußeres behandelt werden solle. Vorgesehen sei eine Aussprache für den 21. 5. 1963: „Der Arbeitskreis wird den Entwurf weniger unter rechtlichen als vor allem außenpolitischen Gesichtspunkten behandeln.“ PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>106</sup> Entwurf eines zweiten Ausführungsgesetzes zu Artikel 26 Absatz 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Beteiligung Deutscher an der Herstellung von Waffen außerhalb des Bundesgebiets); PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17. Auf dem undatierten Entwurf vermerkte Schirmer als Vorlagdatum im Referat I B 4 den 25. 6. 1963.

Böhms Fraktionskollege Bausch, Dehler von der FDP und Jahn von der SPD erklärten sich sogar mit diesem Alternativvorschlag eines absoluten Genehmigungsverbots für die Beteiligung von Deutschen an der Kriegswaffenproduktion im Ausland einverstanden. Während sich der SPD-Vorstand für einen Initiativgesetzentwurf auf der ursprünglichen Basis vom 25. April 1963 aussprach, gab es im FDP-Fraktionsvorstand stärkere Meinungsverschiedenheiten, wobei sich allerdings die Mehrheit einem von der CDU/CSU gebilligten Initiativgesetz anschließen wollte. Nun war die CDU/CSU-Fraktion gefordert. Als eine auf den 25. Mai angesetzte Beratung in den Arbeitskreisen kurzfristig abgesagt werden mußte, bezeichnete Böhm dies als „schweren Schlag“, weil wegen mehrerer anderer Termine eine parteiinterne Aussprache nicht vor Mitte Juni möglich schien. Als Jahn davon erfuhr, teilte er Böhm Anfang Juni mit, „er ziehe solchen Umständen eine sofortige Einbringung durch eine Gruppe von Abgeordneten der Einbringung eines – durch den Zeitaufschub ohnehin gefährdeten – interfraktionellen Antrags vor, der erst nach den Sommerferien erfolgen könnte“. Das wiederum hielt Böhm – wie er einem Fraktionskollegen unterbreitete – „für eine Blamage“: „Es würde dann für die ganze Welt feststehen, daß sowohl die Bundesregierung als auch die Bundestagsfraktionen von der Einbringung eines Gesetzentwurfs Abstand nehmen. Anders ausgedrückt: Distanzierung auf der ganzen Ebene!“ Er sah ein schlechtes Omen für die Abstimmung im Plenum darin, wenn bloß ein „paar Dutzend Abgeordnete“ einen Antrag einbringen und sowohl die Regierung als auch die Fraktionen schweigen würden: „Und das, nachdem sich Ben Gurion zur Beruhigung seiner Opposition auf die bevorstehende Einbringung eines Gesetzentwurfes im Deutschen Bundestag bezogen hat.“<sup>107</sup>

Böhm ahnte offensichtlich, daß seinen Anstrengungen kein Erfolg beschieden sein sollte. Das Auswärtige Amt nahm jedenfalls eindeutig Stellung gegen seinen Entwurf. Auf die Fassung vom 25. April 1963 bezogen, stellte der für den Nahen Osten zuständige Referatsleiter Schirmer am 27. Mai 1963 fest, daß die Anwendung eines solchen Gesetzes „wesentliche außenpolitische Interessen der Bundesrepublik zwangsläufig schädigen würde“. Die dem Auswärtigen Dienst zugeordnete Überwachungspflicht würde „Auslandsmissionen automatisch in die Rolle von Spionagezentren versetzen“ und die Beamten „ex officio mit der Wahrnehmung von Aufgaben belasten, die der Gaststaat als Eingriff in seine Hoheitsfunktion betrachten muß“. Neben diesen grundsätzlichen Einwänden müsse das Inkrafttreten des von Böhm vorgeschlagenen oder eines ähnlichen Gesetzes in der VAR und in den übrigen arabischen Staaten „als eindeutige Parteinahme zugunsten Israels und damit als unfreundlicher Akt aufgefaßt werden“, so daß die Beziehungen zu diesen Staaten „aufs Schwerste“ gestört würden. Sollte für das vorbereitete Gesetz die Aussicht bestehen, vom Bundestag angenommen zu werden, so habe die Bundesregierung rechtzeitig mit den arabischen Staaten in Verbindung zu treten, „um Kurzschlußreaktionen zu vermeiden“<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Böhm an Friedensburg, 4. 6. 1963; ACDP, NL Böhm, Bestand I-200, Nr. 006/5.

<sup>108</sup> PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

Deutliche Unterstützung erhielt Böhm aus Israel, und zwar von Franz Josef Strauß. Der ehemalige Verteidigungsminister sorgte während seines Aufenthalts vom 28. Mai bis 7. Juni 1963 fast ununterbrochen für Schlagzeilen – zunächst einmal dadurch, daß auch er die jüngste deutsche Geschichte für seine Zwecke instrumentalisierte und vom Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ als der „Gestapo des heutigen Deutschland“<sup>109</sup> sprach. Dann kritisierte er mehrfach den „nicht erfreulichen“ und „nicht wünschenswerten“ Zustand der Beziehungslosigkeit und kündigte auf einer Pressekonferenz vom 6. Juni 1963 an: „Ich werde nach meiner Rückkehr auf dem Weg über die von mir geführte bayerische Schwesterpartei der CDU, die Christlich-Soziale-Union, als Parlamentarier im Bundestag zu erreichen suchen, daß es unverzüglich zum Austausch von Botschaftern kommt.“<sup>110</sup>

Neben sibyllinischen Äußerungen zur Militärhilfe an Israel und zur Verantwortung der Bundesregierung „für das Leben und die Existenz Israels“<sup>111</sup> erwähnte Strauß sogar die Tätigkeit von Deutschen in Ägypten, die allerdings das Kräfteverhältnis im Nahen Osten „bisher nicht verändert“ hätten, weil ihre „Kenntnisse und Methoden“ längst überholt seien. Dennoch müsse die Bundesregierung, so Strauß, „auch ohne Rücksicht auf [die] militärische Bedeutung“ dann eingreifen, wenn politische Spannungen verschärft würden. Daher begrüßte er den von Böhm vorbereiteten Gesetzentwurf, der als überparteilicher Initiativantrag im Bundestag die Tätigkeit deutscher Experten in Spannungsgebieten unmöglich machen sollte<sup>112</sup>.

Fast ist anzunehmen, daß die Reise von Strauß und seine zum Teil markigen Sprüche eher kontraproduktiv wirkten und die Aktivitäten der sich für Israel einsetzenden Abgeordneten behinderten. Immerhin wurden die innenpolitischen Fronten eher verhärtet, obwohl Schirmer am 11. Juni 1963 als positiv verbuchte, daß der bayerische Politiker in der Raketenfrage „im großen ganzen keine von der Politik der Bundesregierung abweichende Stellungnahmen abgegeben“ habe. Hingegen erscheine die Nahost-Politik durch die Auftritte des CSU-Politikers insgesamt in einem „gefährlichen Zwielicht“. Daher hielt Schirmer eine erneute öffentliche Klarstellung durch die Bundesregierung für erforderlich. Staatssekretär Carstens schlug daraufhin Schröder vor, im Kabinett eine Bestätigung der „bisherigen Nahost-Politik“ zu erreichen<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> Zit. nach dem zehnteiligen Überblick zur Berichterstattung der deutschen Presse zum Israel-Besuch von Franz Josef Strauß. Der Journalist Klaus Bölling kommentierte am 8. 6. 1963: „Der Mann war gefährlich und er bleibt gefährlich: Er selber hat es mit seiner Gestapo-Äußerung abermals bewiesen.“ Vgl. PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>110</sup> Zusammenstellung des Presse- und Informationsamtes, 14. 6. 1963, S. 2; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>111</sup> Vgl. dazu auch S. 188 f. dieses Aufsatzes. Dazu Weber (Kairo) an Auswärtiges Amt, 5. 6. 1963: „Als besonders schwerwiegend werden hier die Äußerungen von Herrn Strauß empfunden, wonach die Bundesrepublik für das Leben, die Existenz und die Sicherheit Israels Verantwortung trage. Nach dem Appell Ben Gurions an die Weltmächte, Sicherheitsgarantien für die Erhaltung des Status quo im Nahen Osten zu übernehmen, wird darin das Angebot einer deutschen Sicherheitsgarantie für Israel gesehen, obwohl Herr Strauß vermutlich damit nur eine moralische, nicht eine völkerrechtliche Verantwortung angesprochen hat.“ AAPD 1963, II, Dok. 189, S. 612.

<sup>112</sup> Zusammenstellung des Presse- und Informationsamtes, 14. 6. 1963, S. 7; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>113</sup> Aufzeichnung Schirmer, 11. 6. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

In dieser Situation meldete sich Gerstenmaier zu Wort und nahm Strauß vor Angriffen in der Presse in Schutz. Der Bundestagspräsident betonte, daß ein Mann, der sich dergestalt für die Normalisierung der Beziehungen zu Israel ausspreche, „kein Vogel Strauß ist, der den Kopf vor unliebsamen Folgen einfach in den Sand steckt“. Deshalb sei es unsinnig, ihm die „offizielle Abschaffung der Hallstein-Doktrin“ vorzuwerfen. Zudem habe Strauß mit dem Hinweis auf die geplante gesetzliche Initiative eine wichtige Tatsache festgestellt: „Die rechtlichen Schwierigkeiten, die sich aus derartigen Konsequenzen des Artikels 26 auch in Hinblick auf den Grundrechtsteil unserer Verfassung ergeben, sind sowohl Franz Josef Strauß wie den Initiatoren eines solchen Gesetzentwurfes durchaus bewußt.“ Deren Gewissenhaftigkeit allerdings zu bezweifeln, sei „nicht nur unbegründet, sondern unfair“<sup>114</sup>.

Zweifellos wußte das Auswärtige Amt die Äußerungen des ehemaligen Verteidigungsministers einzuordnen und zu werten. Als Botschafter Weber aus Kairo am 4. Juni 1963 nach Bonn meldete, daß er von einem hohen Beamten des ägyptischen Außenministeriums auf ein Strauß-Zitat angesprochen worden sei, wonach zwei Drittel der Bundestagsabgeordneten baldige amtliche Beziehungen mit Israel befürworteten, erinnerte Ministerialdirektor Jansen an die Frage der Zuständigkeiten: „Strauß hat als unabhängiger Abgeordneter gesprochen, nicht als Regierungsmitglied.“<sup>115</sup>

Die Bundesregierung vertrat sowohl in der Frage des Verhältnisses zu Israel als auch hinsichtlich der Raketenexperten in Ägypten Auffassungen, die eine größer werdende Anzahl von Abgeordneten nicht teilte. Dies kam zum Beispiel im Schreiben des Bundesministers Lenz vom 25. Juni 1963 an die Abgeordneten Bausch, Böhm, Dehler, Güde und Jahn zum Ausdruck. Der Bundesminister für wissenschaftliche Forschung erhob große Bedenken gegen das geplante Gesetz wegen zu erwartender negativer Konsequenzen für die Förderung der Kernforschung, der Kerntechnik und der Weltraumforschung zu friedlichen Zwecken. Die angestrebten Bestimmungen würden die deutsche Mitarbeit an internationalen Projekten zur Erforschung des Weltraums und zur Entwicklung von Höhenraketen gefährden, „da kaum mehr Wissenschaftler und Ingenieure zu gewinnen sein würden, um eine moralisch verurteilte und an sich unter Strafe gestellte, nur im Ausnahmefall genehmigungsfähige Tätigkeit auszuüben“. Zu befürchten sei eine weitere Abwanderung des qualifizierten Nachwuchses aus der Bundesrepublik, so daß durch den Gesetzentwurf schwerwiegende Nachteile auf Wissenschaft und Forschung zukämen, die zur anvisierten positiven Wirkung in keinem Verhältnis stehen würden<sup>116</sup>.

Am 25. Juni 1963 fand die von Böhm schon lange erwartete Aussprache der Arbeitskreise für Recht und Äußeres in der CDU/CSU-Fraktion statt. Trotz der von den Abgeordneten Bausch und Böhm „sehr emotional geführten Debatte“ fand sich keine Mehrheit für den Initiativgesetzentwurf. Daraufhin unterbreitete der Abgeordnete Weber den mit Majonica und Böhm abgestimmten Vermittlungsvorschlag, mittels

<sup>114</sup> „Beziehungen zu Israel“; Christ und Welt, 14. 6. 1963, S. 1.

<sup>115</sup> Weber (Kairo) an Auswärtiges Amt, 4. 6. 1963 (mit handschriftlicher Bemerkung Jansen vom 5. 6. 1963); PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>116</sup> PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

Bundestagsentschließung die Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfs aufzufordern. Diese Kompromißlösung war nicht zuletzt dadurch notwendig geworden, weil die SPD-Fraktion bereits erklärt hatte, „sie werde auf jeden Fall, auch ohne Unterstützung durch die CDU/CSU, den Entwurf des Abgeordneten Böhm als eigenen Initiativentwurf einbringen“. Am folgenden Tag beschloß die CDU/CSU-Fraktion, der Empfehlung ihrer Arbeitskreise zu folgen und sich einem gemeinsamen Vorgehen anzuschließen. Nach Auskunft des Abgeordneten Gradl war die SPD allerdings dazu nur unter der Voraussetzung bereit, daß der interfraktionelle Antrag „noch vor Beginn der Ferien verabschiedet würde“<sup>117</sup>.

Der Druck der SPD-Fraktion bewirkte nun, daß in der Plenarsitzung vom 28. Juni 1963, der letzten vor der Sommerpause, wenigstens als kleinster gemeinsamer Nenner zwischen CDU/CSU, SPD und FDP einstimmig der Antrag angenommen wurde, die Bundesregierung um Vorlage eines weiteren Gesetzes zur Ausführung des Artikels 26 Absatz 2 des Grundgesetzes zu ersuchen, und zwar in Form einer Erweiterung des Paragraphen 4 des Kriegswaffenkontrollgesetzes vom 20. April 1961 (Genehmigungspflicht für die Beförderung von Kriegswaffen außerhalb des Bundesgebietes), damit „die Bundesregierung in die Lage versetzt wird, die Beteiligung Deutscher an der Herstellung von Massenvernichtungswaffen und zugehörigen Trägern im Ausland verhindern zu können“<sup>118</sup>.

Die israelische Außenministerin kommentierte die Vorgänge im Bundestag vor der Knesseth. Golda Meir erkannte die „erhebliche Tätigkeit“ bei Abgeordneten aller Bundestagsfraktionen zur Vorbereitung eines Gesetzes an, fragte sich aber, „warum dieser Vorgang einen so langen Zeitraum in Anspruch nahm und warum man zum Schluß doch einen anderen Weg einschlug“. Sie begrüßte die Entschließung vom 28. Juni 1963 im Namen der israelischen Regierung, bedauerte jedoch gleichzeitig die zeitliche Verzögerung: „Ich kann keine Verantwortung dafür übernehmen, daß die Bundesregierung das Gesetz dem Bundestag am ersten Tag, in der ersten Woche oder während des ersten Monats nach Abschluß seiner Ferien vorlegen wird.“ Sie könne also nur der Hoffnung aller Abgeordneter der Knesseth Ausdruck verleihen, daß das Gesetz „in den ersten Tagen nach dem erneuten Zusammentreten“ vorgelegt werde<sup>119</sup>.

Die selbstaufgelegte Geduldphase in Israel wurde schließlich von Levi Eshkol durchbrochen. Der langjährige Finanzminister hatte als Nachfolger von Ben Gurion, der am 16. Juni 1963 unter anderem wegen der Vorwürfe im Zusammenhang mit der von ihm angeordneten Einstellung israelischer Geheimdienstoperationen gegen die deutschen Raketenspezialisten zurückgetreten war<sup>120</sup>, seit dem 25. Juni 1963 das Amt

<sup>117</sup> Aufzeichnung Balken, 26. 6. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 18. Dazu auch: SPD-Fraktion, Fraktions-sitzung vom 19. 6. 1963, S. 315 f.

<sup>118</sup> Verhandlungen Bundestag, Drucksachen, Bd. 85, IV/1388 (neu), 27. 6. 1963. Dazu Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 53, S. 4074–4076.

<sup>119</sup> PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 48. Der Text der Erklärung wurde dem Auswärtigen Amt mit Datum vom 4. 7. 1963 durch die Israel-Mission in Köln übermittelt.

<sup>120</sup> So Seelbach, Aufnahme, S. 122. Vgl. auch Deutschkron, Israel, S. 217, daß der gegen Ben Gurion er-

des Ministerpräsidenten inne. Auf seiner ersten Pressekonferenz nahm Eshkol zum deutsch-israelischen Verhältnis Stellung und bekannte sich dazu, die Deutschland-Politik Ben Gurions fortzusetzen. Er sprach sich gegen Zwischenlösungen wie die „Errichtung einer deutschen Mission in Israel“ aus und gab zu verstehen, daß die Initiative zu einem Botschafteraustausch von der Bundesregierung ausgehen müsse. Indessen wolle Israel trotz des Nichtbestehens diplomatischer Beziehungen seine „Kontakte mit Deutschland in Angelegenheiten beiderseitigen Interesses“ aufrechterhalten und fortentwickeln. Ähnlich moderat antwortete er auf die Frage, ob die israelische Regierung mit dem Verhalten der Bundesregierung in der Raketenexperten-Frage „zufrieden“ sei. Er erinnerte lediglich an die Knesseth-Erklärung von Golda Meir vom 3. Juli 1963 und hoffte auf „rasches“ Handeln<sup>121</sup>.

Ganz andere Töne wurden in einem von Peter von Zahn geführten und am 16. August 1963 im Deutschen Fernsehen ausgestrahlten Interview angeschlagen. Jetzt stellte Eshkol fest, Israel habe der Weltöffentlichkeit mit Dokumenten bewiesen, daß die ägyptische Führung mit Hilfe deutscher Experten zumindest den Versuch gemacht habe, Waffen zu entwickeln, deren Herstellung nach internationalem Recht verboten sei: „Wer den Feinden Israels hilft, ihren Plan zur Vernichtung unseres Staates zu verwirklichen, macht sich der Teilnahme an einem Verbrechen schuldig. Wenn aber Söhne des deutschen Volkes, auf dem die Verantwortung für den Mord an sechs Millionen lastet, dies tun, dann ist dieses Verbrechen noch unendlich größer und wiegt unendlich schwerer.“ Der israelische Ministerpräsident erinnerte sodann an die Knesseth-Resolution vom 20. März 1963 und an den Bundestagsbeschluß vom 28. Juni. Indem er den Zusammenhang zwischen den dunkelsten Kapiteln deutscher Geschichte und der Gegenwart in den deutsch-ägyptischen Beziehungen herstellte, versuchte er, die Bundesregierung zu gesetzgeberischen Schritten zu zwingen. Als ihn Peter von Zahn schließlich fragte, ob nunmehr Botschafter ausgetauscht werden sollten, erwiderte er, daß diese Frage an die Bundesregierung gerichtet und „der Anstoß“ von Bonn kommen müsse<sup>122</sup>.

### *Ausweg durch Anerkennung?*

Am Abend des 16. August 1963 – nachdem das Bundeskabinett am Vormittag trotz mancher deutschlandpolitischer Bedenken den Beschluß zur Teilnahme am amerikanisch-britisch-sowjetischen Teststopp-Abkommen gefaßt hatte – empfing Adenauer den Leiter der Israel-Mission. Wahrscheinlich in Kenntnis der jüngsten Eshkol-Äußerungen, erklärte der Bundeskanzler, daß er „für die Aufnahme von Beziehungen“ mit Israel sei und sie noch während seiner Amtszeit als Bundeskanzler erreichen wolle<sup>123</sup>.

---

hobene Vorwurf dessen Rücktritt „mit beeinflußt“ habe, „wenn es auch keineswegs der alleinige Grund gewesen“ sei.

<sup>121</sup> Interview mit Eshkol, 10.7. 1963 (Anlage zum Vermerk Jansen, 24.7. 1963); PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

<sup>122</sup> „Israels Ministerpräsident verurteilt Deutsche in Ägyptens Diensten“; FAZ, 17. 8. 1963, S. 4.

<sup>123</sup> Adenauer an Schröder, 7. 8. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 307.

Bevor er aber ein offizielles Schreiben an Eshkol richte, werde er die Vereinigten Staaten bitten, wegen des großen Einflusses, „den sie auf Nasser hätten, besänftigend auf die VAR einzuwirken“. Shinnar entgegnete, daß sich von 120 Knesseth-Abgeordneten sicherlich 75 für Beziehungen mit der Bundesrepublik aussprechen würden<sup>124</sup>.

Was Adenauer zu diesem Vorstoß – und gerade zu diesem Zeitpunkt – bewog, ist nicht überliefert. Shinnar sprach vier Jahre später in seinen Teilmemoiren „Bericht eines Beauftragten“ davon, daß der Bundeskanzler Anfang 1963 die Herstellung von Beziehungen als erstrebenswert bezeichnet habe, um das 1951/52 „von ihm Begonnene mit diesem Schritt in seiner Amtszeit zu beenden“<sup>125</sup>. In eine ähnliche Richtung tendierte wohl die Äußerung Franz Böhms, der Bundeskanzler müsse sein politisches Lebenswerk mit der diplomatischen Anerkennung Israels „krönen“<sup>126</sup>. Gegenüber einem solchen Vollendungs-Motiv wollten böswillige Betrachter nicht einmal ausschließen, daß „möglicherweise lediglich ein klug inszenierter Scheinvorstoß“ vorgelegen habe – darauf angelegt, „sich selbst gegenüber seinem designierten Nachfolger in ein günstiges Licht zu stellen“<sup>127</sup>.

Die zugänglichen Akten vermitteln ein differenzierteres Bild. Zunächst bleibt festzuhalten, daß der 16. August 1963 gewiß einen der letzten Termine zur Vorbereitung und Einleitung amtlicher Beziehungen darstellte, zumal der Regierungschef begleitende Sondierungen im Nahen Osten für erforderlich hielt. Unter anderem aus diesem Grund empfing Adenauer am nächsten Tag den amerikanischen Botschafter McGhee und begab sich anschließend bis zum 16. September 1963 nach Cadenabbia, von dort schließlich zu Abschiedsbesuchen nach Rom und Rambouillet<sup>128</sup>. Daß es dem Bundeskanzler sehr ernst mit der am 16. August bekundeten Absicht war, ist auch der im Anschluß an das Gespräch mit Shinnar geführten Korrespondenz mit Außenminister Schröder seit dem 17. August zu entnehmen. Schließlich darf nicht außer acht gelassen werden, daß der israelische Ministerpräsident – insbesondere am 16. August – massiv die deutsche Geschichte als „Argument und Instrument“ bemühte, „wenn er kritisierte, daß ausgerechnet deutsche Waffenschmiede Israels Sicherheit gefährdeten“<sup>129</sup>. Den Patrioten Adenauer, der die Deutschen stets aus Überzeugung „gegen allzu pauschale Verurteilung“<sup>130</sup> verteidigte, schmerzte eine solche Art der Inanspruchnahme des „Dritten Reiches“. Gegenüber Shinnar hatte er bereits im Mai 1963 die allein in der Bundesrepublik noch ausstehenden etwa 2000 Prozesse gegen nationalsozialistische Täter als „für das Ansehen Deutschlands in der Welt unerträglich“ bezeichnet und vorgeschlagen, „diese Angelegenheit“ vielleicht gleichzeitig mit der diplomatischen Anerkennung Israels zu beenden. Damals hatte er schon gesagt, daß er das deutsche Volk

<sup>124</sup> Aufzeichnung Carstens, 17. 8. 1963, über Telefonat mit Globke; AAPD 1963, II, Dok. 310.

<sup>125</sup> Zit. nach: Shinnar, Bericht, S. 126.

<sup>126</sup> Zit. nach: Gnodtke (Kairo) an Auswärtiges Amt, 30. 8. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 12.

<sup>127</sup> Seelbach, Aufnahme, S. 144 f.

<sup>128</sup> Auskunft der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus nach dem in Rhöndorf vorliegenden Terminkalender. Vgl. auch Osterheld, Kanzlerjahre, S. 254.

<sup>129</sup> Wolffsohn, Schuld, S. 33.

<sup>130</sup> Osterheld, Kanzlerjahre, S. 253.

zwar „nicht von Schuld frei“ sprechen wolle, daß jedoch das Jahr 1945 mittlerweile achtzehn Jahre zurückliege und er persönlich darunter leide, „wie das Ansehen Deutschlands immer wieder erschüttert werde“<sup>131</sup>.

Dem negativen Image in Israel konnte die Bundesrepublik außerdem nur entgegen-treten, wenn sie sich zur Übernahme eines gewissen Risikos, ja vielleicht sogar eines Opfers bereit fand, um einen deutschen Vorstoß nicht seines moralischen Gehalts zu entkleiden. Gerade der moralische Hintergrund im Verhältnis zur Bundesrepublik hatte für Israel einen hohen Stellenwert. Im ganzen war im Laufe des ersten Halbjahres 1963 die Einstellung gegenüber den Raketenexperten in ägyptischen Diensten in ähnlicher Weise wie diejenige zu einem Botschafteraustausch aus israelischer Sicht zum Testfall der deutschen Gesinnung<sup>132</sup> geworden. Adenauer spürte, daß irgend etwas geschehen mußte, auch weil sich mit dem Scheitern des Initiativgesetzentwurfs von Böhm zeigte, daß in der Raketen-Problematik seit einem Jahr kein Fortschritt erzielt worden war und sogar diskrete Empfehlungen, die Experten vom Nil an den Rhein zurückzuholen, wegen der „unabsehbaren Folgen“<sup>133</sup> für die deutsch-ägyptischen Beziehungen durch den diplomatischen Vertreter vor Ort abgelehnt worden waren.

Die arabischen Staaten schienen hingegen kaum etwas von der Bundesrepublik zu befürchten. Das stellten nicht zuletzt die – von Adenauer im Gespräch mit Shinnar am 28. Mai 1963 ebenfalls erwähnten – Boykott-Drohungen des irakischen Botschafters in Bonn unter Beweis. Omar drohte deutschen Unternehmern und leitenden Angestellten unter Berufung auf die „Arabische Boykott-Behörde“ Sanktionen an, wenn sie nicht bis zu einem ultimativ festgelegten Tag „jede Teilnahme an Hilfsaktionen für den sogenannten Staat Israel und die Mitgliedschaft bei der Gesellschaft der Freunde des Israel-Aufbaus“ widerriefen<sup>134</sup>. Derartige Schreiben forderten nicht nur Proteste der Adressaten, sondern auch des Leiters der Israel-Mission<sup>135</sup> und des Vorsitzenden der „Freunde des Israel-Aufbaus“, Lotz,<sup>136</sup> heraus. Aus der Sicht der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes waren die Nötigungen des irakischen Botschafters „höchst ungewöhnlich“ und würden „mindestens internationalem Brauch“ widersprechen<sup>137</sup>; „die Erklärung des verantwortlichen diplomatischen Vertreters zur persona non grata“<sup>138</sup> und damit die Ausweisung aus der Bundesrepublik käme aufgrund politischer Erwägungen hingegen nicht in Betracht. So ließ beispielsweise Schröder den Rheinhausen AG-Aufsichtsratsvorsitzenden Beitz wissen, daß Omars „Aktivität über den Rahmen der normalen diplomatischen Gepflogenheiten“ zwar hinausgehe, es sich jedoch

<sup>131</sup> AAPD 1963, I, Dok. 182, S. 595 f.

<sup>132</sup> Vgl. dazu Aufzeichnung Jansen, 2. 12. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>133</sup> So empfahl Jansen am 18. 5. 1963 eine „vorsichtige Fühlung mit den Experten“, die Weber (Kairo) am 27. 5. 1963 ablehnte; AAPD 1963, I, Dok. 173, und AAPD 1963, I, S. 564 Anm. 12.

<sup>134</sup> Vgl. beispielsweise das ultimativ gehaltene Schreiben vom 3. 5. 1963 an Walter Hasselbach; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 48.

<sup>135</sup> So Shinnar an Carstens, 27. 5. 1963; Carstens antwortete am 25. 6. 1963, daß das Auswärtige Amt die Aktion der irakischen Botschaft mißbillige. Vgl. PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 48.

<sup>136</sup> Erich-Walter Lotz an Schröder, 27. 5. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 48.

<sup>137</sup> Aufzeichnung Schenck, 3. 7. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 48.

<sup>138</sup> Aufzeichnung Schwörbel, 26. 6. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 48.

bereits in anderen ebenfalls betroffenen Staaten als zweckmäßig erwiesen habe, die Erwidderung auf Zuschriften des Boykott-Büros den einzelnen Unternehmen selbst zu überlassen<sup>139</sup>.

Die nachgiebige Linie des Auswärtigen Amts gegenüber den arabischen Staaten wurde nicht honoriert. Als die Bonner Politiker um die Beitrittsmodalitäten zum Teststopp-Abkommen rangen und jegliche Art einer internationalen Aufwertung der DDR bekämpften, hielt sich der Generalsekretär der Arabischen Liga, Mohammed Abdel Khalek Hassouna, in Ost-Berlin auf. Wenn auch die Einladung im Jahr 1961 – kurz nach Errichtung der DDR-Generalkonsulate in Kairo und Damaskus – ausgesprochen worden war, fand die Reise nun nach den Recherchen des Auswärtigen Amts absichtlich in der Zeit vom 14. bis 31. August statt. Aus ersten Zeitungsmeldungen mit der Besuchsankündigung schloß Botschafter Weber am 12. August 1963, daß es sich um einen von einer kleinen Gruppe in Kairo inszenierten Affront gegen die Bundesrepublik „wegen ihrer angeblichen Israelhörigkeit“ handeln könne<sup>140</sup>. Der algerische Botschafter Keramane bestätigte Ministerialdirigent Böker am 14. August 1963 in der Annahme, daß die Arabische Liga die Reise Hassounas „nach Pankow bewußt als Warnung an die Bundesrepublik beschlossen habe“, um von diplomatischen Beziehungen mit Israel abzuschrecken. Der algerische Diplomat benutzte in diesem Zusammenhang das Wort „Erpressung“<sup>141</sup> und distanzierte sich von einer solchen Entwicklung in den deutsch-arabischen Beziehungen. Am 21. August machte der irakische Botschafter darauf aufmerksam, daß die „pro-israelischen Äußerungen namhafter deutscher Politiker, insbesondere die Äußerung des MdB Böhm, daß bei Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Israel das Überraschungsmoment eine Rolle spielen müsse, den Argwohn der arabischen Seite und den Verdacht“, daß die Bundesrepublik „ein falsches Spiel triebe, rechtfertigte“<sup>142</sup>.

Mit der Hassouna-Reise wurde Solidarität demonstriert, die trotz zum Teil beachtlicher Entwicklungshilfe der Bundesrepublik an einzelne Staaten und trotz inner-arabischer Auseinandersetzungen eben doch möglich war. Die „Warnung für Bonn“<sup>143</sup> bestätigte das Auswärtige Amt in seiner Nahost-Politik, während Adenauer dazu neigte, sie zu ignorieren. Jedenfalls hoffte der Bundeskanzler Mitte August 1963 offensichtlich auf eine amerikanische Intervention in Kairo zugunsten der Bundesrepublik. Nichtsdestoweniger muß bei ihm die Bereitschaft vorhanden gewesen sein, Rückwirkungen der arabischen Staaten auf eine diplomatische Anerkennung Israels in Kauf zu nehmen – und das zu einem Zeitpunkt, an dem er gerade noch einmal mit äußersten Anstrengungen um kunstvolle Erklärungen und abgestufte deutsch-deutsche Beitrittsprozeduren sowohl die Amerikaner als auch die Briten auf den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik festgenagelt hatte; jedoch war er nicht mehr in der Lage gewesen, eine gewisse Aufwertung „Pankows“ durch das Teststopp-Ab-

<sup>139</sup> Schröder an Berthold Beitz, 12. 7. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 48.

<sup>140</sup> Weber (Kairo) an Auswärtiges Amt, 12. 8. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 60.

<sup>141</sup> AAPD 1963, II, Dok. 303, S. 1028.

<sup>142</sup> Vermerk Seydel, 21. 8. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 60.

<sup>143</sup> So die Formulierung in einem Bericht der Botschaft Djidda, 28. 8. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 60.

kommen zu verhindern. Nun mußte aus der Sicht Adenauers dieser erneuten Verpflichtung der westlichen Verbündeten auf den deutschlandpolitischen Anspruch der Bundesrepublik offensichtlich eine größere Bedeutung zukommen als einer von der Bundesrepublik selbst herbeigeführten teilweisen Erschütterung der Hallstein-Doktrin durch die arabischen Staaten. Vielleicht hoffte Adenauer, daß nur einzelne Staaten die DDR anerkennen, andere sich zu einem vorübergehenden Abbruch der Beziehungen mit Bonn und so zu einer aus Bonner Perspektive reparablen Reaktion entschließen würden<sup>144</sup>. Jedenfalls zeigt Adenauers Israel-Vorstoß vom 16. August 1963 deutlich, welche Priorität im arabisch-deutsch-israelischen Verhältnis der Kanzler zu setzen bereit war. Dabei spielte zweifellos der aus den eigenen Reihen, d. h. aus den Parteien des Regierungslagers, empfundene Druck in der Anerkennungs- und Raketendiskussion eine nicht zu unterschätzende Rolle, zumal es eben keine Hinterbänkler waren, die sich für Israel stark machten, sondern Parteiprominenz wie Gerstenmaier von der CDU, Strauß von der CSU und Dehler von der FDP, neben geschätzten und ernstzunehmenden Beratern wie dem „Vater des Luxemburg-Abkommens“, Franz Böhm.

Die Ohnmacht gegenüber den deutschen Raketensöldnern und das Bewußtsein, daß die arabischen Staaten die Hallstein-Doktrin gleichsam gegen die Bundesrepublik anzuwenden versuchten – nicht Bonn drohte mit dem Abbruch diplomatischer Beziehungen bei einer Anerkennung Ost-Berlins, sondern Kairo, Damaskus und Bagdad drohten ständig mit der Anerkennung der DDR bei Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel und sogar bei einem Abzug der Experten aus Ägypten –, ließen den insbesondere von Israel ge- und bedrängten Kanzler zu der Schlußfolgerung kommen, daß ein Botschafteraustausch mit Israel der letzte Ausweg sei, um das stark angeschlagene deutsch-israelische Verhältnis wieder ins Lot zu bringen. Den Kanzler bekümmerte nämlich nicht nur die Raketenproblematik, sondern zudem die „Zeitbombe der geheimen und völlig illegalen Waffenlieferungen“<sup>145</sup> an Israel und die der weitgehenden und ebenfalls als Staatsgeheimnis eingestufteten finanziellen Zuwendungen an Israel im Rahmen der Aktion „Geschäftsfreund“. Die Rüstungshilfe und die Kreditzusagen waren für die israelische Regierung (nicht für die „unwissende“ Öffentlichkeit) von weitaus höherem Wert als eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen; jedoch konnte sich die Bundesregierung auf diese „Kompensationen“ nicht berufen, wenn sie in der Knesseth oder in der israelischen Presse angegriffen wurde. Überdies mußte von deutscher Seite befürchtet werden, daß bei einem Bekanntwerden der geheimen Transaktionen mit Israel die Folgen in den arabischen Staaten noch klarer, einheitlicher, schroffer und gefährlicher sein würden als bei einer diplomatischen Anerkennung durch Bonn.

<sup>144</sup> Rein theoretisch ließe sich auch die Behauptung aufstellen, daß die Vorgänge um das Teststopp-Abkommen den Bundeskanzler von der Unmöglichkeit überzeugt hätten, an der Hallstein-Doktrin festhalten zu können, weil bereits die eigenen Verbündeten nur noch mit größter Anstrengung hinter dem Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik stehen würden. Dafür gibt es aber quellenmäßig keine Belege.

<sup>145</sup> Schwarz, Staatsmann, S. 544.

Die Ausrüstungshilfe an Israel ging auf Vereinbarungen zwischen dem Generalsekretär im israelischen Verteidigungsministerium, Peres, und dem damaligen Verteidigungsminister Strauß zurück, die während eines Geheimg Treffens Ende 1957 in Rott am Inn getroffen worden waren. Lediglich mit Wissen und Billigung Konrad Adenauers, Heinrich Krones, Heinrich von Brentanos, Fritz Erlers von der oppositionellen SPD und eines FDP-Abgeordneten wurde – wie den 1989 posthum veröffentlichten Memoiren von Strauß zu entnehmen ist – in der Verantwortung des Verteidigungsministers eine „Hilfsaktion“ gestartet; Transportflugzeuge, Hubschrauber, Artillerie und Panzerabwehrraketen im Wert von 300 Millionen DM wurden in den folgenden Jahren nach Israel verbracht<sup>146</sup>.

Weitere Zusagen auf Waffenlieferungen wurden bei dem Treffen zwischen Adenauer und Ben Gurion am 14. März 1960 in New York gegeben. Der israelische Ministerpräsident erwähnte laut dem von Adenauer in seinen „Erinnerungen“ ausgelassenen Teil des Dolmetscherprotokolls, „daß vor etwa zwei Wochen einige seiner Herren mit Herrn Strauß in Bonn zusammengetroffen seien. Herr Strauß sei ein guter Mann. Im Zusammenhang mit diesem Themenkreis wolle er dem Herrn Bundeskanzler zwei Dinge vortragen. Israel habe U-Boote in Europa gekauft, die aber für die israelischen Zwecke nicht geeignet seien. Die U-Boote seien zu groß und brauchten auch eine zu große Besatzung. Israel benötige kleinere U-Boote, die im Mittelmeer und auch im Roten Meer operieren könnten. Es stehe fest, daß in Ägypten zehn höchst moderne U-Boote sowjetischer Bauart stationiert seien, wobei man nicht wisse, ob es sowjetische oder ägyptische U-Boote seien. Diese U-Boote stellten eine ständige Gefahr dar, könnten sie doch für Israel bestimmte Lebensmitteltransporte oder auch Schiffe mit Einwanderern versenken.“

Als zweites „heikles Thema“ der Begegnung wurde der Wunsch nach Fernlenkgeschossen angesprochen, und zwar unter Bezugnahme auf die deutsch-französische Rüstungstechnische Zusammenarbeit. Der Ministerpräsident verwies dabei auf die Unterstützung, „die die Franzosen Israel von jeher hätten angedeihen lassen. Für Israel gehe es hauptsächlich um Luftabwehrraketen, um Luft-Luftraketen und um Boden-Bodenraketen“. Strauß hatte dem israelischen Ersuchen gegenüber bereits eine positive Haltung eingenommen, so daß Ben Gurion nun den Bundeskanzler überzeugen mußte. Dieser stimmte wieder mit seinem Verteidigungsminister „überein“<sup>147</sup>. Die konkreten Einzelheiten wurden im Anschluß an das Spitzentreffen zwischen Strauß und Peres ausgehandelt<sup>148</sup>. Beide einigten sich zusätzlich darüber, daß künftig junge israelische Offiziere an Lehrgängen in Schongau und in Munster (Luftlande- bzw. Artillerieoffiziere) teilnehmen konnten.

Während des Gesprächs im Waldorf Astoria Hotel bat Ben Gurion zusätzlich um eine deutsche Anleihe von jährlich 40 bis 50 Millionen Dollar über einen Zeitraum von zehn

<sup>146</sup> Vgl. Strauß, *Erinnerungen*, S. 341–345.

<sup>147</sup> Gespräch Adenauer mit Ben Gurion, 14. 3. 1960; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1960. Vgl. zu diesem Gespräch auch Adenauer, *Erinnerungen 1959–1963*, S. 32–39.

<sup>148</sup> Vogel, *Dialog*, S. 134–143. Zu der Teilnahme an Lehrgängen stellt Vogel fest (S. 143): „Man wird ohne Übertreibung sagen dürfen, daß mit diesen Vorgängen der deutsch-israelische Jugendaustausch begann.“

bis zwanzig Jahren hinweg, die es Israel erleichtern sollten, „die außerordentlich schwierigen Aufgaben, die seinem Volk von der Geschichte, dem Schicksal und von Gott gestellt worden seien, zu lösen“. Adenauer gab daraufhin eine allgemein gehaltene Hilfszusage, so daß nach längeren Verhandlungen über die Modalitäten<sup>149</sup> im November 1961 die erste Zahlung erfolgen konnte. Wie Staatssekretär Lahr später formulierte, erwartete der „Geschäftsfreund“ seit dieser Zeit jährlich 200 Millionen DM, die „nach der bisherigen Praxis in Halbjahresraten gegeben wurden“<sup>150</sup>. Wegen der besonderen Vertraulichkeit wurde keine verbindliche schriftliche Vereinbarung fixiert; daher mußte die Aktion „Geschäftsfreund“ im Zusammenhang mit dem Kanzlerwechsel im Oktober 1963 erneut thematisiert werden, um Erhard auf die Zahlungen festzulegen.

Um die geheimen Zuwendungen brodelte die Gerüchteküche, besonders seit der Jahreswende 1962/63. Das lag zum einen an findigen Journalisten, die aus „undichten Stellen“ in Bonn und Tel Aviv sowie aus Vermutungen durchaus Zutreffendes kombinierten und hin und wieder verbreiteten, so daß mancher die in gewisser Regelmäßigkeit erfolgenden Dementis nicht mehr so richtig glauben wollte<sup>151</sup>. Zum anderen hielten Eingeweihte, ja Akteure der Geheimabsprachen es für angebracht, in der Öffentlichkeit Andeutungen zu machen. Immerhin war es kein geringerer als Ben Gurion, der in einem am 2. Dezember 1962 veröffentlichten Interview mit der Zeitung „Davar“ sein Interesse an einem guten Verhältnis zur Bundesrepublik trotz des Zögerns, diplomatische Beziehungen aufzunehmen, wie folgt begründete: „Wir sind angewiesen auf Ermutigung, wir sind angewiesen auf politische Freundschaft, wir sind angewiesen auf Waffen, mit denen wir unsere Selbständigkeit schützen können.“ Diese Hinweise dienten dem israelischen Staatsmann dazu, sich gegen den „Zorn darüber, daß sich Nazis in Ägypten befinden“, zu wenden und dagegen, „daß man das gegenwärtige deutsche Volk und den gegenwärtigen deutschen Staat verantwortlich macht“<sup>152</sup>.

Auf ähnliche Weise sollte die Öffentlichkeit in Israel während des Strauß-Besuchs sediert werden. Franz Josef Strauß erwähnte in einem Interview mit der Zeitung „Haarez“ am 2. Juni 1963, es gebe „gegenseitige Regelungen zwischen Israel und Deutschland, über die es besser ist, nicht öffentlich zu reden“<sup>153</sup>. Peres und der damalige

<sup>149</sup> Vgl. dazu AAPD 1963, III, Dok. 382, und besonders AAPD 1963, III, S. 1303 Anm. 7 und 8.

<sup>150</sup> Vermerk Lahr, 2. 10. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 372, S. 1271

<sup>151</sup> So beispielsweise: Der Spiegel, 12. 12. 1962, S. 75: „Doch die Bonner Regierung konnte sich bisher nicht dazu entschließen, mit Israel Botschafter auszutauschen: Sie fürchtet einen Abfall der israel-feindlichen Araberstaaten an Pankow. Ähnliche Befürchtungen plagen die Bundesregierung hinsichtlich jenes Kredits, den Bundeskanzler Adenauer den Israelis bei seinem Treffen mit Premier Ben Gurion im März 1960 in New York versprochen haben soll. Während die Israelis mit genauen Zahlen aufwarten – es sei von einem über zehn Jahre verteilten Zwei-Milliarden-Mark-Kredit für die Entwicklung der Negevüster die Rede gewesen –, wurde eine solche Zusage bislang in Bonn bestritten. ‚Derartige Spekulationen sind geeignet,‘ dementierte das Auswärtige Amt israelische Kreditmeldungen, ‚Unruhe zu schaffen und die Bemühungen der Bundesregierung zu stören, gute Beziehungen mit dem gesamten Nahen Osten zu unterhalten.‘“

<sup>152</sup> Übersetzung des Interviews vom 2. 12. 1962 (Anlage zur Aufzeichnung Schlagintweit, 8. 1. 1963); PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

<sup>153</sup> Zit. nach: Diskussion. Eine deutsche Studentenzeitung des Bundesverbandes Deutsch-Israelischer Studiengruppen, Jahrgang 4, Juli 1963, S. 11 f.

Finanzminister Eshkol deuteten ebenfalls öffentlich an, daß der Beitrag der Bundesrepublik für die Sicherheit Israels ebenso wichtig sei wie der französische und Strauß persönlich die wichtigste Unterstützung für Israel geleistet habe<sup>154</sup>.

Als Strauß auf einer Pressekonferenz in Israel allerdings bestritt, daß israelische Militärs oder Techniker in Deutschland ausgebildet worden seien oder werden<sup>155</sup>, nahm sich der SPD-Abgeordnete Merten dieses Themas an. Er gehörte zu den vier Abgeordneten, die vom Auswärtigen Amt über die Ausrüstungshilfe der Bundesrepublik an einzelne Staaten informiert wurden. Dabei schälten sich unterschiedliche Auffassungen heraus: Der CDU-Abgeordnete Kliesing und der SPD-Abgeordnete Schäfer plädierten für Zurückhaltung, wenn auf einer Pressekonferenz nach der Ausrüstungshilfe für Israel gefragt würde, während Merten und der FDP-Abgeordnete Emde dafür votierten, alle an Israel geleistete Hilfe bekanntzugeben, „da es doch bekannt werde“. Dem widersprach der Vertreter des Auswärtigen Amtes<sup>156</sup>, so daß Regierungssprecher von Hase sich zu Israel am 12. Juni 1963 nicht äußerte. Das tat Merten von sich aus, indem er am 15. Juni 1963 gegenüber der NRZ bestätigte, daß die Bundesrepublik „Ausbildungshilfe für israelische Soldaten hier in der Bundesrepublik, speziell durch Ausbildung an modernen Geräten“ gewähre, aber „weder Waffen noch Geräte nach Israel“ liefern würde<sup>157</sup>.

Gerstenmaiers Äußerung anlässlich des 17. Juni in New York, daß man „diplomatische Beziehungen zu Israel nicht mit diplomatischen Beziehungen zur SBZ vergleichen könne, da die SBZ von keinem nichtkommunistischen Land als Staatsgebilde angesehen werde“, die Strauß-Andeutungen und die Merten-Hinweise lockten Botschafter Weber in Kairo aus der Reserve. Für ihn stand die Glaubwürdigkeit der Außenpolitik der Bundesrepublik in den arabischen Staaten auf dem Spiel. Seiner Meinung nach würde jede Änderung des Status quo im deutsch-israelischen Verhältnis wegen der daraufhin erfolgenden Anerkennung der DDR durch die arabischen Staaten „einen Dambruch in die Hallstein-Doktrin“ hervorrufen und die sowjetische Zweistaaten-Theorie bei den blockfreien Staaten in großem Umfang zur Realität werden lassen; damit wäre die Hoffnung auf Wiedervereinigung „weitgehend begraben“, und alle Erklärungen zum Gedenken an den Aufstand vom 17. Juni 1953 würden als eine „Farce“ erscheinen<sup>158</sup>. Webers Einschätzung vom 20. Juni 1963 nahm fast alle Argumente des Auswärtigen Amtes gegen den Israel-Vorstoß des Bundeskanzlers vorweg – wie überhaupt in den nächsten Wochen übersehen werden sollte, daß es dem Bundeskanzler auf die Glaubwürdigkeit gegenüber Israel ankam und er ernsthaft nach einem Ausweg aus dem Nahost-Dilemma suchte.

<sup>154</sup> Vgl. Aufzeichnung Schirmer, 11. 6. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>155</sup> Vgl. die Zusammenstellung des Presse- und Informationsamtes, 14. 6. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 47.

<sup>156</sup> Aufzeichnung Pauls, 12. 6. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 193.

<sup>157</sup> Neue Ruhr-Rhein-Zeitung, 15. 6. 1963, S. 2.

<sup>158</sup> AAPD 1963, II, Dok. 198.

### *Anspruch auf Alleinvertretung*

Das Schreiben des Bundeskanzlers vom 17. August 1963 an seinen Außenminister stellte innerhalb eines halben Jahres in der Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen den zweiten nachdrücklichen Versuch dar, das Auswärtige Amt zur Änderung der Nahost-Politik zu veranlassen. Damit griff Adenauer in einen Bereich ein, den er – im Gegensatz zur Politik gegenüber den USA, Frankreich und sogar der UdSSR – bisher weitgehend vernachlässigt hatte und der dementsprechend von Schröder und seinen Mitarbeitern als eigene Domäne angesehen wurde.

Wie bereits gezeigt, stand der Kanzler mit dem Wunsch nach einem Kurswechsel in der Nahost-Politik nicht allein. Darauf zielten beispielsweise die Petition von Curt Radlauer sowie der Initiativgesetzentwurf von Böhm, Dehler, Jahn und anderen. Die amtsinternen Reaktionen auf solche Bemühungen spiegeln dabei nicht nur außenpolitische Grundeinstellungen wider, sondern sie zeugen auch von einem gewissen institutionellen Beharrungsvermögen, vielleicht sogar von dem Anspruch, auf Grund vorhandener Sachkompetenz und eines umfassenden Informationsstandes die Bundesrepublik in den Nahost-Fragen *allein* zu vertreten. Überspitzt gesagt: Anspruch auf Alleinvertretung in der Führung der deutschen Außenpolitik und der Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik standen aus der Sicht des Auswärtigen Amtes auf dem Spiel.

Hinsichtlich der Petition Radlauers war die Koblenzerstraße zunächst bereit, eine ausführliche schriftliche Stellungnahme gegenüber dem Bundestagspräsidenten – mit Durchdruck zur Kenntnis des Bundeskanzleramtes – abzugeben<sup>159</sup>. Mehrere Entwürfe für ein Schreiben des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes wurden gefertigt, der letzte lag am 15. Mai vor Absendung Außenminister Schröder zur Kenntnisnahme vor. Carstens wollte gegenüber Gerstenmaier ausführlich darlegen, daß die Bundesregierung glaube, „es sich gegenwärtig versagen zu müssen, ihre bisher eingenommene Haltung in der Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel einer Änderung zu unterziehen“. Denn die Bundesregierung gehe nach ihren Erfahrungen davon aus,

<sup>159</sup> Zunächst mußte sich anhand der Gemeinsamen Geschäftsordnung sachkundig gemacht werden. Dazu hielt Legationsrat Koch am 13. 2. 1963 für Referat I B 4 den entsprechenden „§ 11: Zuleitung und Ausführung der Beschlüsse“ fest: „Beschlüsse des Bundestages, die Ersuchen an die Bundesregierung enthalten (§ 115 Geschäftsordnung des Bundestages), teilt der Präsident des Bundestages dem Bundeskanzler mit. Das Bundeskanzleramt leitet sie dem federführenden Ministerium zu und benachrichtigt die beteiligten Ministerien. Der federführende Minister oder der Staatssekretär dieses Ministeriums erteilt, wenn nötig, für die Bundesregierung die Antwort. Sie ist an den Präsidenten des Bundestages zu richten. Das Bundeskanzleramt und die beteiligten Ministerien erhalten Abschrift der Antwort.“ PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65. Auffallend im Zusammenhang mit der Vorlage eines ersten Antwortentwurfs an Gerstenmaier ist eine handschriftliche Bemerkung von Carstens vom 2. 3. 1963 auf einer Zuschrift Jansens: „Ich würde dies gern zwei Wochen zurückstellen. Ist das vertretbar?“ Schirmer vermerkte dann am 5. 3. 1963, daß die Antwort auf die Petition bis zum 20. 3. zurückgestellt werden sollte; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65. Somit wollte Carstens wohl die Reaktion Schröders auf das Schreiben Adenauers vom 15. 2. 1963 hinsichtlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Israel abwarten, denn der Außenminister wandte sich erst am 13. 3. 1963 an den Bundeskanzler.

daß mehrere arabische Staaten als Gegenmaßnahmen die „SBZ“ völkerrechtlich anerkennen und sie künftig in den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen unterstützen würden: „Eine solche Entwicklung würde unsere bisher erfolgreiche Nichtanerkennungspolitik und damit zugleich auch unsere Wiedervereinigungspolitik schwer erschüttern.“ Die damit unvermeidlich verbundene Krise in den deutsch-arabischen Beziehungen würde zu einer Schwächung der gesamten westlichen Position und einem weiteren Vordringen des Ostblocks in den strategisch und wirtschaftlich ebenso wichtigen wie empfindlichen Nahen Osten führen. Dies läge jedoch am wenigsten im Interesse Israels, „da die kommunistischen Staaten den gegen Israel gerichteten arabischen Nationalismus stets bedenkenlos und tatkräftig unterstützt haben, während die Staaten der freien Welt, an der Spitze die USA, und zusammen mit ihnen die Bundesrepublik, zur Zeit bemüht sind, durch eine ausgewogene Politik freundschaftlicher Beziehungen sowohl zu Israel wie zu den arabischen Staaten den Frieden in dem Gebiet aufrecht zu erhalten und zu sichern“. Schröder vermerkte auf dem Schreiben: „Es ist keine ‚Petition‘.“<sup>160</sup> Er stoppte die ganze Aktion und nahm am 16. Mai 1963 mit Carstens Rücksprache, der sich nun davon überzeugen ließ, daß es sich um keine Petition im „eigentlichen Sinne“ handele: „Falls wir gemahnt werden, soll geantwortet werden, die B[undes]Reg[ierung] habe zu dem Komplex in öffentl[ichen] Erklärungen St[ellung] genommen“<sup>161</sup> – so hielt der Staatssekretär anschließend fest.

Ungeduldig wurde schließlich das Bundeskanzleramt, wohl nicht zuletzt im Hinblick auf die von Adenauer am 28. Mai geäußerte Hoffnung gegenüber Shinnar, noch in seiner Amtszeit diplomatische Beziehungen aufzunehmen<sup>162</sup>. Ministerialdirigent Osterheld erinnerte am 11. Juli 1963 mit Nachdruck unter Bezugnahme auf mehrere Telefongespräche mit dem zuständigen Referat und unter Hinweis auf den entsprechenden Paragraphen der Gemeinsamen Geschäftsordnung an die Erledigung seines Schreibens vom 8. Februar<sup>163</sup>. Erst daraufhin teilte Schröder dem zwischenzeitlich in der Israel-Frage erneut tätig gewordenen Bundestagspräsidenten am 22. Juli 1963 mit, daß die Bundesregierung „das von den Petenten angesprochene Problem fortlaufend unter Berücksichtigung aller für die deutsche Politik und die Politik des westlichen Bündnisses wichtigen Faktoren prüft“; darüber hinaus verwies er auf seine Rede vom 8. Mai 1963<sup>164</sup>. Damals hatte er vor dem Bundestag in Erwiderung auf eine Rede des SPD-Abgeordneten Carlo Schmid erklärt: „Man kann die Sache wirklich nur so sehen:

<sup>160</sup> PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65. Schröder nahm auch Anstoß am Briefkopf des Entwurfs (Der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes) und antwortete am 22. 7. 1963 selbst. Der Briefentwurf vom Mai 1963 wurde schließlich am 15. 6. 1963 dem Parlaments-Referat vorgelegt als „Bericht des Herrn Bundesministers zur gegenwärtigen Lage“ für die 36. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 19. 6. 1963, und zwar mit dem Hinweis: „Der Text entspricht einer von Herrn Staatssekretär Carstens genehmigten Fassung, die am 15. 5. als Briefentwurf vorgelegt wurde.“ PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

<sup>161</sup> Handschriftliche Bemerkung für Jansen: „(gemäß m[ün]dl[icher] Rücksprache)“. Böker vermerkte: „Es soll zunächst nicht geantwortet werden.“ PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65.

<sup>162</sup> Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 182.

<sup>163</sup> Osterheld an Simon (Ministerbüro), 11. 7. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65.

<sup>164</sup> Schröder an Gerstenmaier, 22. 7. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 65.

Wir kämpfen darum, daß wir die einzige wirklich legitimierte internationale Stimme Deutschlands sind. Deswegen ist doch ganz natürlicherweise alles richtig, was uns in dieser Rolle stärkt, und alles mindestens bedenklich, was uns in dieser Rolle schwächt. Natürlich ist es eine Schwächung, wenn es international andere deutsche Stimmen gibt. Deswegen haben wir eine Linie eingenommen, die sich im Grunde ganz einfach beschreiben läßt und die auch gegenüber keiner Nation der Welt irgend etwas Unfreundliches enthält. Wir haben gesagt: Diejenigen, die mit uns diplomatische Beziehungen haben, handeln uns gegenüber unfreundlich, wenn sie uns aus unserer Rolle des alleinigen Sprechers Deutschlands quasi verdrängen, indem sie einen zweiten Sprecher Deutschlands nebenbei ein bißchen mit legitimieren. [...] Ich möchte nichts Näheres zu dem Nahostbereich sagen, über den Sie gesprochen haben. Der Nahostbereich ist – Sie wissen es, und das ganze Haus weiß es – einer der empfindlichsten Bereiche der Weltpolitik. Jeder Schritt, der dort getan wird, muß mit einer großen Sorgfalt auf seine Wirkung auch auf die gesamte westliche Welt und auf seine Wirkung auf den Osten abgewogen werden. Ich glaube, die Haltung, die wir dort einnehmen, wird diesem Erfordernis gerecht.“<sup>165</sup>

Der „Sorgfalt“ gegenüber dem Nahostbereich widersprach aus dem Blickwinkel des Auswärtigen Amts besonders der vom CDU-Abgeordneten Böhm unternommene Versuch, ein Initiativgesetz einzubringen. Daher sorgten sich die Beamten darum, auf die negativen Konsequenzen eines solchen Gesetzes schon vor, aber dann auch nach dem Bundestagsbeschluß vom 28. Juni 1963 mit dem Ersuchen um einen Gesetzentwurf der Bundesregierung ausdrücklich aufmerksam zu machen. Schröder selbst nahm zu der Expertenfrage eine höchst pragmatische Einstellung ein und eröffnete am 9. August 1963 dem ägyptischen Botschafter Sabri, daß es außerordentlich schwierig sei, „ein faires und praktisches Gesetz“ zu schaffen; darüber hinaus glaube er, „je weniger über die Wissenschaftler geredet werde, desto besser sei es“<sup>166</sup>.

Grundsätzlich gab die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts zum Entwurf von Böhm zu bedenken, daß er „formell [als] ein Initiativgesetz der Legislative, in Wahrheit als ein Akt der auswärtigen Politik in Gesetzesform angesehen werden könnte“. Der Entwurf solle der Bundesregierung, die nach Ansicht der Initiatoren nicht genug zur Zerstreuung der israelischen Befürchtungen getan habe, „durch gesetzliche Statuierung von Verboten für deutsche Staatsangehörige und entsprechende Handlungsanweisungen an deutsche Behörden das Gesetz des Handelns auf einem Gebiet aufzwingen, das vom Grundgesetz in erster Linie ihr zur Wahrnehmung zugeteilt ist“. Die auswärtige Gewalt und insbesondere außenpolitische Initiativen würden nach dem Grundgesetz primär der Exekutive zustehen, während sich die Mitwirkungsbefugnis der Legislative auf politische Kontrolle und Zustimmung zu bestimmten Verträgen zu beschränken habe: „Wenn eine Mehrheit des Bundestages mit dem Entwurf Böhm die Vornahme außenpolitischer Maßnahmen (Rückruf deutscher Rüstungsfachleute) in einer bestimmten außenpolitischen Situation (Nahostkrise) gegen den Willen der Bun-

<sup>165</sup> Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 53, S. 3515 f.

<sup>166</sup> AAPD 1963, II, Dok. 289, S. 961.

desregierung erzwingen wollte, so könnte darin ein Übergriff der gesetzgebenden Gewalt in verfassungsmäßige Alleinkompetenzen der Exekutive und ein Verstoß gegen die Gewaltentrennung erblickt werden.<sup>167</sup> Dies müsse allerdings gar nicht weiter diskutiert werden, weil eine „Reihe anderer stichhaltiger Gründe gegen die Verabschiedung des Gesetzes sprechen“<sup>168</sup> und „zahlreiche Experten nur an wissenschaftlichen Instituten und nicht in Fabrikationsstätten arbeiten“<sup>169</sup>. Damit wurde die „Freiheit der Forschung“ als bedroht empfunden und zugleich eine Behauptung der ägyptischen Regierung bereitwillig übernommen, daß die Deutschen in Kairo „als Lehrer, Forscher, Berater oder in ähnlicher Weise für friedliche Aufgaben oder für Pläne der konventionellen Verteidigung“ tätig seien<sup>170</sup>.

Intern stand im Auswärtigen Amt außer Zweifel, daß deutsche Wissenschaftler zwar „an der Herstellung von Überschallflugzeugen und an der Entwicklung von Raketen beteiligt“ seien, daß jedoch eine einseitig die arabischen Staaten, insbesondere die VAR, „diskriminierende“ Gesetzespraxis die außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik belasten und diesen Staaten Anlaß geben könnte, „ihre bisherige positive Politik gegenüber der deutschen Frage zu revidieren. Durch eine solche Entwicklung würden zugleich die allgemeinen westlichen Interessen geschädigt.“<sup>171</sup> Die Akten vermitteln überhaupt den Eindruck, daß nach Meinung der Koblenzerstraße weder in der deutsch-ägyptischen Raketenöldner-Frage noch im deutsch-israelischen Beziehungsproblem gehandelt werden sollte, weil die bisherige Linie dem „Gleichgewicht“ im Nahen Osten und der Durchsetzung des Alleinvertretungsanspruchs der Bundesrepublik am besten entspräche. Jedoch stellte sich die Frage, wie der nach dem Schreiben vom 17. August an Schröder und dem Gespräch mit dem amerikanischen Botschafter McGhee nach Cadenabbia abgereiste Bundeskanzler überzeugt, wie er von einem Alleingang in Form einer öffentlichen Erklärung abgehalten werden konnte.

Carstens jedenfalls legte in einem Telefongespräch mit Staatssekretär Globke gleich am 17. August Wert darauf, daß eine Unterredung des Bundeskanzlers mit dem Außenminister „absolut unerläßlich“ sei, und zwar „bevor er irgendwelche Schritte unternehme“<sup>172</sup>. Carstens schlug sodann dem Minister ein Schreiben nach Cadenabbia vor, das am 27. August unterzeichnet wurde. Schröder betonte darin, daß die Bundesregierung ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen würde, da sie noch im Frühjahr offiziell erklärt habe, ihre Haltung zu Israel werde sich nicht ändern. Weiterhin warnte er davor, daß ein solcher Schritt von den arabischen Staaten mit der diplomatischen Anerkennung der DDR beantwortet werden würde. Dann wäre die Hallstein-Doktrin

<sup>167</sup> Aufzeichnung Borries, 1. 8. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>168</sup> Kurzfassung Meyer-Lindenberg zur Aufzeichnung Borries, 1. 8. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>169</sup> So vermerkte Böker am 3. 8. 1963 auf Kurzfassung Meyer-Lindenberg, 1. 8. 1963, betreffend „deutsche Raketenbauer in Ägypten“; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>170</sup> Entwurf für eine Anlage zur Kabinettsache des Auswärtigen Amtes und der Bundesministerien des Innern, der Justiz und für Wirtschaft, 6. 9. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>171</sup> Aufzeichnung Schirmer, 11. 10. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>172</sup> AAPD 1963, II, Dok. 310, S. 1043.

nicht mehr zu halten, weil zusätzlich „mit Kettenreaktionen mindestens in der neutralen Welt“ gerechnet werden müsse<sup>173</sup>. Neben der abschließenden Bitte „zu eingehender Rücksprache“ fügte Schröder eine Aufzeichnung Bökers vom 15. August 1963 bei, in der dargelegt wurde, daß sowohl bei den drei Westmächten als auch innerhalb Israels selbst eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen würde, man sogar annehmen müßte, „daß in den ersten Monaten und vielleicht Jahren die Deutsche Botschaft und ihr Personal Gegenstand gehässiger Angriffe und Protestaktionen wären“ und in der Bundesrepublik der politische Rückzug aus dem Nahen Osten oder eine erzwungene Aufgabe der Hallstein-Doktrin von weiten Kreisen „den Juden“ angelastet würden<sup>174</sup>.

Dabei ließ Schröder es nicht bewenden. Am 27. August leistete ihm der CSU-Abgeordnete und Bundestagsvizepräsident Richard Jäger Beistand und teilte Adenauer die „schwersten Bedenken“ mit. Er stellte heraus, daß die Araber seit den Zeiten Wilhelms II. in den Deutschen ihre „besonderen Freunde“ sähen und sie deshalb die Aufnahme deutsch-israelischer Beziehungen „besonders enttäuschen und verbittern“ würde. Außerdem ließe sich die Hallstein-Doktrin nicht gegen „ein Dutzend arabischer Staaten“ und anderer „in Erkenntnis der Gunst des Augenblicks“ ihnen folgender Länder durchsetzen: „Damit aber würde der Zone, die schon durch ihre Unterschrift unter den Atomteststopp-Vertrag eine gewisse Aufwertung erfahren hat, ein viel größerer, nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich bedeutungsvoller Erfolg zuteil werden.“ Jägers Ausführungen endeten mit einem eindringlichen Appell: „Meine Bedenken gegen die Aufnahme deutsch-israelischer Beziehungen sind weder grundsätzlicher noch dauerhafter Art, aber im Augenblick können wir uns einen solchen Schritt einfach nicht leisten. Es wäre tragisch, wenn Sie, sehr verehrter Herr Bundeskanzler, am Ende Ihrer erfolgreichen Tätigkeit durch einen solchen, in vieler Hinsicht verständlichen, aber übereilten und in seinen Folgen verhängnisvollen Schritt plötzlich vor den Trümmern Ihrer Deutschlandpolitik stehen würden. Ich möchte Sie deshalb dringend bitten, von einem solchen Vorhaben abzusehen.“<sup>175</sup>

Umgehend antwortete der Kanzler dem Außenminister, daß er gegenüber Shinnar nicht erklärt habe, er wolle „nunmehr“ diplomatische Beziehungen zu Israel aufnehmen. Lediglich seine positive Haltung zu einem solchen Schritt habe er zum Ausdruck gebracht und dem Leiter der Israel-Mission eine Überprüfung dieser Frage zugesichert: „Von meiner Seite“, so versicherte Adenauer, „wird nichts geschehen, ohne daß ich vorher mit Ihnen gesprochen habe“<sup>176</sup>.

<sup>173</sup> AAPD 1963, II, Dok. 318.

<sup>174</sup> AAPD 1963, II, S. 1043 Anm. 3 (Auszug). Zum Zitat über die „Deutsche Botschaft“ vgl. Aufzeichnung Böker, 15. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>175</sup> PA/AA, Ministerbüro, Bd. 219. Gleichzeitig erhielten die Bundesminister Erhard, Barzel, Krone und Schröder einen Abdruck dieses Schreibens. Dazu Schröder an Jäger, 10. 9. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46: „Ihre Ausführungen zu dem schwerwiegenden Problem finde ich sehr überzeugend. Ich bin wie Sie der Meinung, daß sich unser Standpunkt in der Fraktion durchsetzen wird.“ Böker vermerkte am 11. 9. 1963 zu dem Schreiben Jägers: „Ein ausgezeichnete Brief!“

<sup>176</sup> Adenauer an Schröder, 1. 9. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 324.

Von diesem erneuten Zurückweichen des Bundeskanzlers wußten die Abgeordneten Majonica und Martin, die sich bereits seit dem 28. August auf einer Reise in den Irak, nach Syrien und Ägypten befanden, nichts. Geplant worden war ihre Tour unmittelbar vor der Bundestagsentschließung vom 28. Juni. Vor Beginn der Parlamentsferien hatten der Vorsitzende des Arbeitskreises Außenpolitik der CDU/CSU-Fraktion und der Vorsitzende des Ausschusses für Kulturpolitik und Publizistik bzw. des Unterausschusses für Auslandskulturarbeit im Auswärtigen Ausschuß mit Staatssekretär Carstens gesprochen, der sogleich die Auslandsvertretungen in Kairo, Bagdad und Teheran über die Absicht der Parlamentarier in Kenntnis gesetzt hatte, „die dortigen Kulturinstitute zu besuchen. Gleichzeitig soll ihre Reise der Unterstreichung der traditionellen deutsch-arabischen Freundschaft dienen.“<sup>177</sup> Eine solche Demonstration war wohl angesichts der innenpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik als notwendig angesehen worden. Zudem hatten sich beide Abgeordnete bereits im Sinne der Nahost-Politik des Auswärtigen Amtes profiliert.

Ernst Majonica nahm am 8. Mai 1963 im Bundestag Carlo Schmid mit Zwischenrufen unter Beschuß, als dieser erklärte: „Ich weiß nicht, ob es gut ist, mit Rücksicht auf die arabischen Dinge diplomatische Beziehungen mit Israel zu unterlassen. Ich glaube es nicht. Ich glaube auch nicht, daß es uns sehr viel ausmachen könnte, wenn nun wirklich – was ich gar nicht glaube – einige arabische Staaten Pankow anerkennen sollten.“<sup>178</sup> In der gleichen Debatte ergriff Majonica seinerseits das Wort, um den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik vehement zu verteidigen: „Ich möchte hier ganz deutlich herausstellen, Herr Kollege Professor Schmid, daß ich es als einen wesentlichen Erfolg der deutschen Außenpolitik ansehe, daß sie es bisher hat verhindern können, daß die Zone auch nur von einem einzigen neutralen Staat voll diplomatisch anerkannt worden ist. Ich möchte den neutralen Staaten sagen – im Gegensatz zu Ihnen, der gesagt hat, daß sich im Grunde genommen dadurch doch gar nichts ändere –, daß das praktisch die Aufgabe ihres neutralen Status ist, weil sie in einem ganz wesentlichen Punkt der Ost-West-Auseinandersetzungen für die östliche Seite Partei ergreifen, wenn sie ihrerseits die Zone diplomatisch anerkennen. Ich muß leider sagen, daß ich in einem solchen Verhalten neutraler Staaten, die dadurch ihren neutralen Status aufgeben, eine starke Belastung des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik und diesen Staaten sehen würde, beispielsweise auch den arabischen Staaten, und daß ich angesichts der bisherigen deutsch-arabischen Freundschaft eine solche starke Belastung dieser Freundschaft durch ein derartiges Verhalten arabischer Staaten auf das tiefste bedauern würde.“<sup>179</sup>

Berthold Martin legte ein ähnlich eindeutiges, wenn auch nur durch seine Initialen gekennzeichnetes Bekenntnis ab, als er sich im „Akademischen Dienst“ vom 28. Juni

<sup>177</sup> So am 24. 6. 1963; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 393. Am gleichen Tage teilte Carstens dem Abgeordneten Majonica schriftlich mit, daß Schröder die von den beiden Parlamentariern geplante Reise für „wünschenswert“ halte. Außerdem regte der Staatssekretär an, daß sich die Abgeordneten „wegen der Besprechung etwaiger Einzelheiten“ mit dem Leiter des Ministerbüros, Simon, in Verbindung setzen sollten.

<sup>178</sup> Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 53, S. 3512.

<sup>179</sup> Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 53, S. 3517.

1963 gegen das im Entwurf vorliegende Initiativgesetz des Abgeordneten Böhm aussprach – und zwar wegen des Schadens, „den es besonders für die deutsche Forschung mit sich bringen würde“. Martin sprach wiederholt von einem „Wissenschaftler-Gesetz“ und davon, daß „die Zurückziehung deutscher Wissenschaftler zu einer Diskriminierung des betreffenden Landes“ – sprich: Ägyptens – führen könnte, „da die Maßnahme leicht als Unterstellung kriegerischer Absichten aufgefaßt werden würde“. Er kam zu dem Schluß: „Das Gesetz würde ohne Zweifel die außenpolitische Handlungsfreiheit der Bundesrepublik erheblich einschränken.“<sup>180</sup>

Um der deutsch-arabischen Freundschaft zu dienen, bedienten sich die beiden Abgeordneten im Nahen Osten ganz unkonventioneller Mittel. Hatten Strauß und Gerstenmaier in der Öffentlichkeit immer die These vertreten, daß zwei Drittel der Bundestagsabgeordneten für offizielle Beziehungen mit Israel seien, so stellten die Parlamentarier in Damaskus die Behauptung auf, daß die Mehrheit der CDU-Fraktion dagegen sei und diese Frage derzeit innerhalb der Bundesregierung überhaupt nicht zur Debatte stehe, „obgleich einige Presseorgane versuchten, die Frage hochzuspielen“<sup>181</sup>. Auch aus Kairo meldeten sich die Abgeordneten und nahmen Stellung zum deutsch-israelischen Verhältnis. Majonica erklärte, daß eine diplomatische Anerkennung „nicht im Interesse Deutschlands“ liege, weil dadurch die Beziehungen mit den Staaten des Nahen Ostens „ungünstig“ beeinflusst würden. Martin versicherte, daß es keinen Botschafteraustausch geben werde, „trotz der Versuche innerhalb des Parlaments und von Seiten einiger Zeitungen, einen Druck auf die Regierung auszuüben“. Er fügte nach Presseberichten sogar ein „niemals“ hinzu, weil es „nicht im Interesse der Sache des Friedens wäre“. Die Zeitungsschlagzeile der „Welt“ vom 11. September 1963 war damit vorprogrammiert: „Martin: Deutschland wird Israel niemals anerkennen.“<sup>182</sup>

Daß es die „Reisenden am Nil“<sup>183</sup> waren, die den Kanzler zu seinem Entschluß vom 16. September 1963 veranlaßten, weil er durch „die scharfe Absage [...] keine Möglichkeit mehr gesehen“ habe, den „ursprünglich beabsichtigten Schritt zu tun“, ist zwar schon im Oktober 1963 behauptet worden<sup>184</sup>, auf Grund der heute zugänglichen Akten und anderer Informationen aber eher unwahrscheinlich. Denn die Feststellungen der Abgeordneten eigneten sich in erster Linie dazu, die Beziehungen zu den arabischen Staaten zu festigen und das Verhältnis zu Israel zu beschädigen. Franz Böhm brachte es auf den Punkt, als er sich gegenüber Brentano am 14. September unter Bezugnahme auf die Pressemeldungen äußerte: „Aber es ist ein starkes Stück, wenn Bundestagsabgeordnete das Wohlwollen einer fremden Regierung damit zu erschmeicheln

<sup>180</sup> „Auszugsweise Abschrift“ des Artikels, in der Berthold Martin auch als Verfasser genannt wurde; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>181</sup> FAZ, 5. 9. 1963, S. 3. Ähnlich in: Die Welt, 5. 9. 1963, S. 4.

<sup>182</sup> Die Welt, 11. 9. 1963, S. 2.

<sup>183</sup> So die Überschrift eines sehr kritischen Kommentars; Die Welt, 12. 9. 1963, S. 3.

<sup>184</sup> Deutschkron, Israel, S. 175, mit der Erläuterung: „Im September schickte das Auswärtige Amt zwei CDU-Abgeordnete, den außenpolitischen Sprecher der Partei, Ernst Majonica, und den Kulturpolitiker Dr. Berthold Martin, in die arabischen Länder, um – wie der sozialdemokratische Pressedienst PPP am 16. 10. 1963 meldete – ‚Argumente gegen die Aufnahme zu sammeln und die Haltung der Araber abzutasten‘.“

suchen, daß sie als deutsches Geschenk Unfreundlichkeiten ihrer Regierung gegen ein drittes Land anbieten.“ Zu der Bemerkung Martins, daß die Aufnahme von Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel „nicht im Interesse des Friedens“ liege, stellte er sogar fest: „Sollte diese Äußerung wirklich gefallen sein, so würde es sich der arabischen Öffentlichkeit gegenüber um eine Würdelosigkeit und dem Staat Israel gegenüber um eine Beleidigung gehandelt haben.“<sup>185</sup> Demnach hätten sich die gegen Israel gerichteten Auftritte der Abgeordneten eher zu einem „Befreiungsschlag“ in Richtung Anerkennung geeignet, zumal (ver-)öffentliche Empörung nicht ausblieb und sich beispielsweise der Bayerische Rundfunk des Vergleichs mit den „zwei Elefanten im Porzellanladen“<sup>186</sup> bediente.

Daß Adenauer nach- und schließlich aufgab, hatte andere Gründe. Die dezidiert ablehnende Haltung Schröders und anderer stand sicherlich an oberster Stelle. Sie ließ ihm auch zur Gewißheit werden, daß er keine Mehrheit im Kabinett bekommen würde. Daneben spielte die eher „lauwarme“ Replik aus den Vereinigten Staaten eine entscheidende Rolle. Wohl am 17. August hatte er – wie gegenüber Shinnar angekündigt – die Vereinigten Staaten über den Botschafter in Bonn von seiner Absicht unterrichtet, und um den 10. September herum erfolgte die Antwort. McGhee bat den Leiter des Außenpolitischen Büros im Bundeskanzleramt, Osterheld, zu sich und teilte ihm mit, die amerikanische Regierung sei dankbar, daß sie um Rat gefragt worden sei; sie wolle jedoch die Bundesregierung weder in der einen noch in der anderen Richtung beeinflussen, weil die Frage der Anerkennung Israels allein die Sache Bonns sei. Hingegen sei der amerikanische Einfluß auf die arabischen Staaten – trotz der amerikanischen Lebensmittellieferungen in die VAR – sehr gering und Präsident Nasser darauf bedacht, seine Unabhängigkeit gegenüber den Vereinigten Staaten zu demonstrieren. Obwohl sich das State Department der hohen moralischen und politischen Beweggründe bewußt sei, die Adenauer veranlaßten, einen Botschafteraustausch zwischen Bonn und Tel Aviv ins Auge zu fassen, wolle man „von Freund zu Freund“ darauf verweisen, daß der eine oder andere Nahost-Staat mit der Anerkennung der DDR antworten oder die Beziehungen zur Bundesrepublik abbrechen würde. Von amerikanischer Seite würde man Adenauers Absicht „an sich freudig zustimmen“, sehe aber auch, daß sich die Bundesrepublik „in einer besonderen Lage“ befinde<sup>187</sup>.

Diplomatisch geschickt verklausuliert, riet Washington ab – wie schon im Frühjahr 1963, damals allerdings eindeutiger, von einem Rückruf der deutschen Wissenschaftler aus Ägypten abgeraten worden war<sup>188</sup>. Als der Gesandte von Lilienfeld

<sup>185</sup> Böhm an Brentano, 14. 9. 1963; Vogel, Dialog, S. 226 f.

<sup>186</sup> Zitat nach: Deutschkron, Israel, S. 176.

<sup>187</sup> Ministerialdirektor a. D. Horst Osterheld am 12. 7. 1993 unter Heranziehung eigener Aufzeichnungen gegenüber dem Verfasser. Vgl. dazu auch Vogel, Dialog, S. 235, der allerdings explizit herausstellt, daß die USA darauf Wert gelegt hätten, „daß die Bundesrepublik ihren Einfluß in den arabischen Staaten behalte“.

<sup>188</sup> Die Senatoren Scott, Javits, Dotti, Prouty, Keating und Kuchel protestierten mit Schreiben vom 5. 4. 1963 an Präsident Kennedy gegen die Tätigkeit deutscher Wissenschaftler in der VAR. Darauf antwortete der Unterstaatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Harriman, am 12. 4. 1963: „Concerning these aircraft programs, it is by no means clear that the development of supersonic jet

dann am 13. September 1963 das in der amerikanischen Hauptstadt „seit einiger Zeit“ sich haltende Gerücht kolportierte, daß in Kürze offizielle Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel aufgenommen würden und von den im State Department vorliegenden Informationen berichtete, daß die amerikanische Botschaft in Bonn diesen Schritt „in aller nächster Zeit für möglich“ halte<sup>189</sup>, wurde dieses Telegramm vom Auswärtigen Amt sofort nach Cadenabbia weitergeleitet. Unter Bezugnahme auf diesen Drahtbericht teilte Adenauer am Tag der Abreise aus Cadenabbia nach Rom der Koblenzerstraße mit, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen „zur Zeit nicht möglich“ sei<sup>190</sup>. Schröder, der sich über Frankreich auf dem Weg in die Vereinigten Staaten befand, erhielt in Washington am 20. September eine entsprechende Benachrichtigung von Carstens<sup>191</sup>. So war die Entscheidung längst gefallen, als Altbundespräsident Heuss vom Krankenbett aus die Zeitungsberichte über Martin und Majonica zum Anlaß nahm und Adenauer am 28. September schriftlich bedrängte, „daß die Herstellung diplomatischer Beziehungen überreif“ sei: „Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie diese Sache noch in Ihrer Amtszeit zum Abschluß bringen wollten.“<sup>192</sup>

Im Gegensatz zu Heuss war das Auswärtige Amt mit der Majonica/Martin-Reise zufrieden. Majonica ließ dem Amt am 16. September mehrere Exemplare einer Aufzeichnung über seinen Aufenthalt im Irak, in der VAR und in Syrien zukommen; u. a. machte er auf die zu erwartende Gegenwirkung der arabischen Staaten im Fall einer Aufwertung der Kontakte zwischen Bonn und Tel Aviv aufmerksam. Überhaupt zweifelte er, ob in Anbetracht des bereits intensiven deutsch-israelischen Verhältnisses dessen formelle Normalisierung so große Vorteile für Israel bringen würde, daß eine „schwere Schädigung für die deutsche Wiedervereinigungspolitik“ in Kauf genommen werden müsse. Schließlich erwähnte er die „schwere Schuld“, die „im Dritten Reich den Juden gegenüber begangen wurde“; aber auch eine solche moralische Verpflichtung entbinde die Bundesrepublik in der Politik nicht der Prüfung, „ob eine Entscheidung sachgerecht“ sei<sup>193</sup>. Der Bericht und die Schlußfolgerungen – so Lahr am 26. September – seien für das Auswärtige Amt von „großem Interesse“ gewesen. Schröder dankte am 1. Oktober 1963 sogar herzlich, daß sich Martin und Majonica „dieser über-

---

trainer-fighters in the UAR or Israel would seriously affect the current security situation in the Near East. The UAR has been able to obtain high performance fighters from the USSR, and Israel has similarly supplied itself from Western sources, notably France. In seeking to establish its own aircraft production, using Western sources, the UAR is apparently seeking to reduce its current almost total reliance on the USSR for military equipment. The withdrawal of most of the Germans working on jet engines and air frames would probably not put an end to these projects [...]. There are a few Germans working on the UAR missile program. It is by no means certain they all would obey a summons from the Federal German Government to return home. Likewise, they might well be replaced by Soviet Bloc personnel, again forcing the UAR into greater reliance on the USSR.“ PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 18 (übermittelt durch Botschafter Knapstein, Washington, am 18. 4. 1963).

<sup>189</sup> AAPD 1963, II, Dok. 336.

<sup>190</sup> AAPD 1963, II, Dok. 341.

<sup>191</sup> Vgl. AAPD 1963, II, S. 1132 Anm. 4.

<sup>192</sup> Heuss an Adenauer, 28. 9. 1963; Heuss/Adenauer, Briefwechsel, S. 338.

<sup>193</sup> AAPD 1963, II, Dok. 338, S. 1127.

aus anstrengenden Reise in den Nahen Osten unterzogen und mit einem so guten Erfolg abgeschlossen haben“<sup>194</sup>.

Wie sehr das Auswärtige Amt hinter den beiden Parlamentariern stand, die ihre Aussagen in Interviews vorsichtig modifizierten und auf die Frage, ob ihre Ansichten „im Einklang mit der Politik Außenminister Schröders“ stehen würden, antworteten, daß sie „nicht befugt“ seien, für den Bundesminister zu sprechen<sup>195</sup>, zeigte sich eher und eindeutiger hinter den Kulissen. Karl Marx, der Herausgeber der „Allgemeinen Wochenzeitung der Juden“, übte heftige Kritik an den Abgeordneten und forderte die Bundesregierung Anfang Oktober auf, „sich im Interesse der deutschen Demokratie, ihres Ansehens und ihrer Glaubwürdigkeit in der ganzen Welt dazu durchzuringen, die diplomatischen Beziehungen der Bundesrepublik mit Israel auf die Tagesordnung zu setzen“<sup>196</sup>. Darüber hinaus verlangte er eine offizielle Distanzierung der Bundesregierung von den Äußerungen der beiden Abgeordneten.

Bereits am 19. September unterrichtete Ministerialdirektor Mercker vom Bundeskanzleramt den Leiter des Referats „Naher Osten und Nordafrika“ darüber, daß Marx und der Generalsekretär des Zentralrats der Juden in Deutschland, van Dam, eine öffentliche Stellungnahme in dem Sinne herbeizuführen versuchten, daß Martin und Majonica „nur ihre private Meinung vertreten hätten“; dies habe Mercker abgelehnt. Am 7. Oktober rief Ministerialdirigent Osterheld in der gleichen Sache an, weil die beiden „nach wie vor“ ihre Bemühungen fortsetzten. Schirmer hielt dazu fest: „Das Argument, daß nach den Äußerungen des Herrn Bundestagspräsidenten Gerstenmaier und des Abgeordneten Strauß ein Sprecher der Bundesregierung erklärt habe, daß es sich um eine private Auffassung von Abgeordneten gehandelt habe, ist nicht stichhaltig; denn die Auffassung, die von Herrn MdB Gerstenmaier und MdB Strauß vertreten worden war, stand im Widerspruch zur Haltung der Bundesregierung, während die beiden Abgeordneten Majonica und Martin sich im Sinne der Politik der Bundesregierung geäußert haben. Die Äußerungen der Abgeordneten Majonica und Martin wären nicht erforderlich gewesen, wenn nicht vorher durch die im Gegensatz zur Politik der Bundesregierung stehenden Äußerungen der Abgeordneten Gerstenmaier und Strauß eine Unruhe in die arabische Welt getragen worden wäre, die eine Gefährdung unserer Deutschlandpolitik auszulösen drohte. Eine Desavouierung der Abgeordneten Martin und Majonica durch öffentliches Abrücken des Sprechers der Bundesregierung würde die Haltung der Bundesregierung zur Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Israel erneut in ein gefährliches Zwielflicht rücken“. Daher wies der Referatsleiter jeglichen öffentlichen Widerruf zurück<sup>197</sup>. Carstens schaltete sich schließlich persönlich ein und setzte Hase und Osterheld am 8. Oktober 1963 ausdrücklich davon in Kenntnis, daß das Auswärtige Amt gegen eine Erklärung sei. Einer der Refe-

<sup>194</sup> PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 393, und Ministerbüro, Bd. 219.

<sup>195</sup> Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland, 4. 10. 1963, S. 1 f. Martin nahm in diesem Interview das Wort „niemals“ zurück, weil es „nicht seiner Überzeugung“ entsprechen würde; die Deutsche Presseagentur habe auch bereits dementiert, daß dieses Wort in Kairo gefallen sei.

<sup>196</sup> „Deutsche Nahost-Politik?“, Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland, 4. 10. 1963, S. 1.

<sup>197</sup> Vermerk Schirmer, 7. 10. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

renten des Staatssekretärs faßte die Einstellung der Diplomaten präzise zusammen: „Die ‚Rechtsabweichung‘ der Herren M.[ajonica] u.[nd] M.[artin] hat quasi die ‚Linksabweichung‘ der vorausgegangenen Sprecher wieder ausgeglichen. Das wiedergewonnene Gleichgewicht würde durch ein ‚Abrücken‘ nur erneut gestört.“<sup>198</sup>

### *Fortsetzung der Geschäftsfreundschaft*

Nachdem es Bundeskanzler Adenauer nicht gelungen war, vor seinem Rücktritt ein Zeichen in der Nahost-Politik zu setzen, blieb ihm nur noch übrig, seine „Politik der Heimlichkeiten“<sup>199</sup> fortzusetzen. Wenigstens auf diesem Sektor setzte er sich für Israel ein. Als die an der „streng geheim“ gehaltenen Aktion „Geschäftsfreund“ beteiligten Bundesressorts – neben dem Auswärtigen Amt das Bundesministerium für Wirtschaft, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit – sich dafür aussprachen, den Zahlungsrhythmus ohne Einfluß auf die Gesamtsumme zu strecken und Israel im 2. Halbjahr 1963 statt der erwarteten 100 Millionen nur noch 50 Millionen DM zukommen zu lassen, äußerte der Kanzler den Wunsch, daß erst 1964 mit einer Verlangsamung begonnen werde. Wie Staatssekretär Lahr dazu festhielt, sei prinzipiell gegen eine Hinauszögerung nichts einzuwenden, weil die Absprache zwischen Adenauer und Ben Gurion vom März 1960 vorgesehen habe, daß die „neuen Zahlungen nach Ablauf der alten“ – mithin nach den auslaufenden Leistungen gemäß Wiedergutmachungsabkommen von 1952 – einsetzen sollten: „Wir haben jedoch entgegenkommenderweise schon zwei Jahre vorher begonnen.“<sup>200</sup>

Auf welche Weise die Bundesrepublik der Zahlungsverpflichtung nachkommen wollte, stand also zur Zeit des Kanzlerwechsels zur Diskussion – wohlgemerkt: das Wie, nicht das Ob. Und während sich Adenauer am 3. Oktober mit einer Streckung einverstanden erklärte<sup>201</sup>, ging Shinnar in Gesprächen mit Staatssekretär Lahr nicht darauf ein, sondern lehnte 50 Millionen für das zweite Halbjahr 1963 sogar als „unzureichend“ ab. Weil jedoch die „Rechtslage“ unklar bzw. nicht fixiert war, lenkte Shinnar ein und erklärte sich mit jährlich 150 Millionen DM ab 1964 einverstanden – und zwar in zwei Halbjahresraten. Lahr verwies Schröder am 8. Oktober 1963 darauf, daß die Zusage Adenauers an Ben Gurion überhaupt zu „mancherlei Zweifel Anlaß“ gebe. Der Bundeskanzler sei staatsrechtlich nicht in der Lage gewesen, ohne Zustimmung des Kabinetts, insbesondere des Finanzministers, und des Parlaments finanzielle Verpflichtungen auf 10 Jahre einzugehen. Lahr glaubte auch nicht, „daß der Herr Bundeskanzler sein Gespräch so verstanden“ habe: „Im übrigen besteht über den Gesprächsinhalt keine beiderseits anerkannte Darstellung. Auch die einseitige Darstellung der Gegenseite enthält erhebliche Lücken.“ Von deutscher Seite aus könne die Unter-

<sup>198</sup> Handschriftliche Bemerkungen auf Vermerk Schirmer, 7. 10. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

<sup>199</sup> Inge Deutschkron, Die Politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Israel – eine Bilanz, in: Giordano, Deutschland, S. 61.

<sup>200</sup> Vermerk Lahr, 2. 10. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 372.

<sup>201</sup> Vgl. AAPD 1963, III, S. 1272 Anm. 7.

redung von 1960 als Absichtserklärung des Regierungschefs angesehen werden, „daß es das Ziel seiner Politik sein werde, in dem besprochenen Umfang eine Hilfestellung zu geben“. Daß die israelische Seite dies als feste Zusage gewertet habe, eine „Entwicklungshilfe auf kommerzieller Basis in Form eines Darlehens von jährlich 200 Millionen DM für 10 Jahre“ zu bekommen, Entsprechendes auch schriftlich so dargestellt habe und von deutscher Seite darauf nicht geantwortet worden sei, hätte die bereits erfolgte politische Bindung verstärkt. Lahr vertrat die Auffassung, daß sich der künftige Bundeskanzler aus politischen Erwägungen einer vom bisherigen Regierungschef eingegangenen finanziellen Hilfszusage nicht werde entziehen können. Daher schlug er vor, den sich anbahnenden Kompromiß der Verminderung der zweiten Halbjahrestranche um 15 Millionen auf 85 Millionen und die Verlängerung der Gesamtlaufzeit von zehn auf dreizehn Jahre anzunehmen<sup>202</sup>.

Weil in der Frage der Raketenexperten nach wie vor nichts geschehen war, wandte sich der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion von Brentano am 2. Oktober 1963 an den Kanzler. Er erinnerte an die Vorlage eines zweiten Ausführungsgesetzes zu Artikel 26 Absatz 2 des Grundgesetzes; anderenfalls müsse damit gerechnet werden, daß die Initiativen einiger Parlamentsmitglieder vom Mai/Juni 1963 wiederaufgenommen würden. „Um eine in ihren politischen Folgen unerwünschte Vorlage zu vermeiden“, habe Brentano damals „diesen interfraktionellen Beschluß herbeigeführt“<sup>203</sup>.

Konnte der Kanzler in der das deutsch-israelische Verhältnis störenden Experten-Angelegenheit nichts mehr erreichen, so raffte er sich – so scheint es jedenfalls – zu einer letzten internen israelfreundlichen Geste auf. Er sprach sich am 13. Oktober 1963 in einem Schreiben an Schröder dafür aus, nun doch mit der Streckung der Zahlungen an Israel erst 1964 zu beginnen. Wie er aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit erfahren habe, seien die notwendigen Mittel vorhanden; daher bitte er, „die volle zweite Tranche 1963 möglichst bald zu zahlen“<sup>204</sup>. Am darauffolgenden 14. Oktober empfing Adenauer – im Rahmen des „großen Abschieds“<sup>205</sup> – auch den Leiter der Israel-Mission, der die bereits im Mai 1963 im Auftrag Ben Gurions ausgesprochene Einladung nach Israel<sup>206</sup> auf Veranlassung von Eshkol erneuerte. Dabei habe sich – wie das Auswärtige Amt den Auslandsvertretungen in den arabischen Staaten mitteilte – der Kanzler „rezeptiv verhalten und es vermieden, sich festzulegen“, um „unerwünschten Reaktionen“<sup>207</sup> vorzubeugen. Jedenfalls übergab Adenauer dem israelischen Vertreter noch einen Brief an Eshkol: „Sie wissen, daß wir Deutschen den Aufbau des Staates Israel mit großer Anteilnahme verfolgt haben und weiter verfolgen werden. Ihr Volk, das aus den verschiedensten Ländern zusammenkam, ist in dem Bemühen um ein großes Ziel zusammengewachsen, hat die außerordentlichen Anfangs-

<sup>202</sup> AAPD 1963, III, Dok. 382, und AAPD 1963, III, S. 1303 Anm. 7.

<sup>203</sup> Brentano an Adenauer, 2. 10. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 17.

<sup>204</sup> AAPD 1963, III, Dok. 387.

<sup>205</sup> Osterheld, Kanzlerjahre, S. 266.

<sup>206</sup> Adenauer gab hinsichtlich der Einladung nach Israel am 28. 5. 1963 seiner „Hoffnung Ausdruck, daß er ihr auch folgen könne“; AAPD 1963, I, Dok. 182, S. 596.

<sup>207</sup> Schirmer an die Auslandsvertretungen im Nahen Osten, 21. 10. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

schwierigkeiten überwunden und hat inzwischen imponierende Leistungen auf allen Gebieten vollbracht. Sie können versichert sein, daß uns das Wohlergehen Israels auch weiterhin am Herzen liegt und daß es ein wichtiges Ziel unserer Politik bleiben wird, soweit es in unseren Kräften steht, zum Frieden im Nahen Osten beizutragen. Die von mir Herrn Botschafter Shinnar gegenüber erwähnten Gespräche habe ich inzwischen geführt. Ich hoffe, daß Ihre Bemühungen, die Beziehungen zu den arabischen Ländern zu verbessern, Erfolg haben werden; auch die Bundesregierung wird den arabischen Staaten gegenüber erkennen lassen, welchen Wert sie einer friedlichen Ordnung im Nahen Osten beimißt. Ich wünsche Israel weiterhin Frieden, Wohlergehen und Erfolg bei seinem großen Aufbauwerk.“<sup>208</sup>

Am Tag des Kanzlerrücktritts, am 15. Oktober, vermerkte Schröder auf Adenauers Schreiben vom 13. Oktober ungehalten für Staatssekretär Lahr: „Wie Sie wissen, hat Dr. A[denauer] mir bei zwei vorausgegangenen Besprechungen sein Einverständnis mit Kürzung [im Jahr] 63 um 50 Mio. und Erstreckung auf längeren Zeitraum (es war nicht von 15 Jahren die Rede) erklärt.“<sup>209</sup> Der „Geschäftsfreund“ mußte sich demnach darauf einstellen, daß die Grundlagen der Geschäftsbeziehungen zunächst weiterer Klärung bedurften. Bestand deshalb auf israelischer Seite erst einmal größere Zurückhaltung beim Kanzlerwechsel, so löste dieses Ereignis in den arabischen Staaten offensichtlich – wenn man Presseberichte als Gradmesser nehmen darf – Jubel aus. Aus Kairo wurde beispielsweise am 17. Oktober berichtet, die dortige öffentliche Meinung werde weitgehend von der Klischeevorstellung beherrscht, daß Adenauer der „Mann des Israelvertrags und Freund der Juden“ sei, Erhard dagegen der „Mann des deutschen Wirtschaftswunders und Freund der Araber“<sup>210</sup>. Daneben wurde „mit Befriedigung und kaum verhehlter Erleichterung“ von einigen ägyptischen Zeitungen herausgestellt, daß Adenauer trotz ständig kursierender Gerüchte nicht mehr vor seinem Ausscheiden aus dem Amte diplomatische Beziehungen mit Israel angeknüpft habe. Man könne nur hoffen, daß „sich auch sein Nachfolger der einschneidenden Konsequenzen eines solchen Schrittes bewußt“ sei und einsehe, daß ein Botschafteraustausch mit Israel „weder mit den vitalen Interessen der Bundesregierung noch mit denen des Nahen Ostens vereinbar“ sei. Die Zeitung „Nashashibi“ schrieb in einem „Offenen Brief“ an Bundeskanzler Erhard sogar: „Oder sind Ihnen, Herr Bundeskanzler, die diplomatischen Beziehungen zu Israel den Verlust der Freundschaft von 100 Millionen Arabern wert, die Ihnen in Bewunderung und mit hochgesteckten Erwartungen für Ihre Regierungszeit von Herzen Glück wünschen?“<sup>211</sup>

Am 16. Oktober, als Ludwig Erhard von Bundespräsident Lübke die Ernennungsurkunde überreicht wurde, hielt Carstens für seinen Kollegen Lahr fest, auf Anregung Schröders hin solle in einem kleineren Kreis von Kabinettsmitgliedern über die Fi-

<sup>208</sup> Adenauer an Eshkol, 14. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

<sup>209</sup> AAPD 1963, III, S. 1315 Anm. 1.

<sup>210</sup> Gnodtke an Auswärtiges Amt, 17. 10. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 12.

<sup>211</sup> Zit. nach: Gnodtke an Auswärtiges Amt, 25. 10. 1963, PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 12.

nanz- und Ausrüstungshilfe an Israel gesprochen werden. Letzteres war nötig geworden, weil von der Nahostabteilung des State Department nach „Form und Umfang“ deutscher Lieferungen an Israel und nach der Ausbildung israelischer Soldaten in der Bundesrepublik gefragt worden war. Als Ziel nannte Carstens, die israelische Regierung unter Hinweis auf die deutschen Leistungen dazu zu bewegen, in der Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen keinen Druck mehr auszuüben<sup>212</sup>. Übrigens hatte der Minister bereits am 6. Oktober zur Problematik der Ausrüstungshilfe festgestellt: „In dieser Sache müssen wir äußerst umsichtig sein – die Projekte selbst lehne ich nach wie vor ab.“<sup>213</sup>

Um die israelischen Bemühungen, den neuen Bundeskanzler auf die mündlichen Verpflichtungen seines Vorgängers und auf möglichst hohe jährliche Zahlungen festzulegen, ging es auch in einem Gespräch zwischen Lahr und Shinnar am 28. November 1963. Zwischenzeitlich war bereits eine schriftliche Formulierung ausgearbeitet worden, die Erhard zu gegebener Zeit Eshkol zukommen lassen sollte<sup>214</sup>. Gemäß dieser Vorlage unterrichtete Lahr den Leiter der Israel-Mission vorab unter vier Augen, der Bundeskanzler habe „mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, daß es in der Vergangenheit gelungen ist, die Gewährung von Krediten auf kommerzieller Basis für konkrete Vorhaben zur Fortführung des wirtschaftlichen Aufbaus Israels mit Erfolg in Gang zu bringen. Er hält auch seinerseits pragmatische Lösungen zur Förderung der Entwicklungsvorhaben für am besten geeignet. Er hofft zuversichtlich, daß auch in Zukunft auf dem bisherigen Wege eine Kreditgewährung möglich sein wird, und wird sich in geeigneter Weise dafür einsetzen.“<sup>215</sup>

Shinnar nahm diese grundsätzliche Bereitschaft „nicht unbefriedigt“ zur Kenntnis, berief sich jedoch auf die weitergehenden Zusagen des Alt-Bundeskanzlers – insbesondere hinsichtlich des Zeitraums von zehn Jahren für die Zahlung eines Kredits von 2 Milliarden. Für das 2. Halbjahr 1963 bot Lahr „eine Vereinbarung über 52,7 Millionen DM“ an und machte die Summe für 1964 von der endgültigen Verabschiedung des Bundeshaushalts und den im Anschluß zu führenden deutsch-israelischen Gesprächen abhängig: „Herr Shinnar zeigte sich hiervon insofern befriedigt, als auf israelischer Seite offenbar der Verdacht entstanden ist, wir nähmen jetzt für 1963 eine Reduktion vor, um uns im Jahre 1964 jeder Zahlung zu entziehen.“ Lahr mahnte abschließend zu offizieller Zurückhaltung in der Frage amtlicher Beziehungen, wofür Shinnar Verständnis bekundete. Die israelische Regierung werde – so ihr halbamtlicher und mit persönlichem Botschafter-Titel versehener Vertreter in der Bundesrepublik – ihrerseits nichts tun, um die Angelegenheit „hochzuspielen“: „Es würde einen Irrtum bedeuten

<sup>212</sup> AAPD 1963, III, Dok. 390, und AAPD 1963, III, S. 1327 Anm. 5.

<sup>213</sup> AAPD 1963, III, S. 1328 Anm. 6.

<sup>214</sup> Vgl. den Entwurf vom 23. 11. 1963; AAPD 1963, III, Dok. 425.

<sup>215</sup> AAPD 1963, III, S. 1513 Anm. 4. Diese Erklärung wurde am 30. 4. 1964 in Form eines Schreibens Erhards an Eshkol übermittelt. Gegen Ende der Unterredung vom 28. 11. 1963 äußerte Shinnar nämlich den Wunsch, ob der Abschluß der Gespräche nicht Niederschlag finden könne in einem Brief des Bundeskanzlers an den israelischen Ministerpräsidenten. Vgl. dazu AAPD 1963, III, Dok. 437, S. 1515.

anzunehmen, daß deutsche Persönlichkeiten, die sich für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen ausgesprochen haben, hierbei von der israelischen Regierung in irgendeiner Weise beeinflusst worden seien.“<sup>216</sup>

Inzwischen war der Botschafteraustausch mit Israel wieder zu einem Thema unter den Parlamentariern geworden. So machte der SPD-Abgeordnete Mommer am 7. November 1963 im Auswärtigen Ausschuß den Vorschlag, eine Arbeitsgruppe zu bilden, die gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt die Frage der Beziehungen zu Israel und alle damit zusammenhängenden Probleme eingehend studieren solle – mit der Absicht, „die unterschiedlichen öffentlichen Erklärungen einzelner Abgeordneter zu diesem Problem zu beenden und eine möglichst gemeinsame Auffassung aller Fraktionen zu erarbeiten“. Der Leiter des Parlaments-Referats, Balken, stand der Anregung Mommers durchaus positiv gegenüber, „da es erfahrungsgemäß in einem kleinen Gremium eher möglich sein“ werde, den Standpunkt des Auswärtigen Amts durch Darstellung von Einzelheiten, die sich für eine öffentliche Behandlung nicht eigneten, durchzusetzen. Ministerialdirigent Böker war noch mißtrauisch, weil er nicht wußte, wie Mommer selbst zur offiziellen Anerkennung Israels stehe. Schirmer konnte ihn beruhigen: „Die SPD ist durch die Reise Brandts nach VAR und andere MdB-Reisen inzwischen auch bereiter, das Problem im Gesamtzusammenhang zu sehen.“<sup>217</sup> Am 15. November wurde auf Initiative des Ausschuß-Vorsitzenden „ohne weitere Diskussion“ ein Unterausschuß konstituiert, dem neben Kopf von der CDU/CSU-Fraktion Martin und Werner, von der SPD Schmid, Säuger und Mommer und von der FDP Achenbach angehörten. Die Nahost-Experten Böker und Schirmer machten sich daraufhin Anfang Dezember Gedanken darüber, wie jeder von ihnen „mit dem ihm am besten bekannten Abgeordneten Kontakt“ zwecks Einflußnahme aufnehmen sollte<sup>218</sup>.

Schröder lag der Vermerk Balkens vom 11. November 1963 am 17. November vor. Er teilte die Begeisterung seiner Beamten offenbar nicht, als er sich für eine Besprechung mit Kopf notierte: „Das ist unstrittig eine Sache d.[er] Reg.[ierung] – wir werden uns gegen den Gedanken einer Arbeitsgruppe wenden.“<sup>219</sup> Die Bildung des Unterausschusses konnte der Außenminister aber nicht verhindern. Dennoch stellte der Bundeskanzler die Zuständigkeit der Bundesregierung für die Nahost-Politik entschieden und deutlich heraus. Auf der Pressekonferenz vom 3. Dezember 1963 antwortete Erhard auf die Frage, ob er in absehbarer Zeit den Botschafteraustausch

<sup>216</sup> AAPD 1963, III, Dok. 437.

<sup>217</sup> Vermerk Balken, 11. 11. 1963, mit handschriftlicher Bemerkung vom 13. 11. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46. Willy Brandt hielt sich vom 4. bis 9. 11. 1963 in der VAR auf. Zum deutsch-israelischen Verhältnis äußerte er auf einer Pressekonferenz in Kairo am 8. 11. 1963: „The question of the character of relations, be it trade, be it other matters, is an open question. And I do not intend to confuse discussions on this issue by recommending any special policy at this moment, especially because it is a responsibility which lies with the Federal Government [...]“ Typoskript, S. 9; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 12.

<sup>218</sup> Vermerk Balken, 15. 11. 1963, mit handschriftlicher Bemerkung vom 2. 12. 1963. Böker wollte mit dem ihm „gut“ bekannten CDU-Abgeordneten Werner „in einen Gedankenaustausch eintreten“; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

<sup>219</sup> Handschriftliche Bemerkung auf Vermerk Balken, 11. 11. 1963; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 219.

mit Israel auf die Tagesordnung des Kabinetts setzen werde: „Unser Verhältnis zu Israel [...] findet nicht so sehr seinen Ausdruck in der Aufnahme diplomatischer Beziehung als vielmehr in der Verpflichtung des deutschen Volkes und in der auch praktisch geübten Hilfeleistung für all das, was aus deutscher Schuld dem jüdischen Volk erwachsen ist. [...] Die Frage diplomatischer Beziehungen scheint mir demgegenüber von etwas untergeordnetem Rang zu sein. Es ist nicht die Frage, ob wir sie aufnehmen, sondern es ist die Frage, wann wir sie aufnehmen. Wenn Sie bedenken, daß Israel im Jahre 1952 Bedenken hatte, diplomatische Beziehungen zu Deutschland aufzunehmen, was wir wohl zu würdigen wußten, dann sind wir heute natürlich in einer Situation, in der wir die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Israel nicht zu einer Wiederbelebung des Themas Anerkennung der DDR, vor allem im arabischen Raum, werden lassen wollen. Ich glaube, auch dafür wird Israel Verständnis haben. Wir werden mit Israel in freundschaftlichem Gespräch bleiben, das von gegenseitigem Verständnis getragen ist; aber wenn Sie mich direkt fragen, ob ich die Absicht habe, jetzt einen Antrag im Kabinett dieser Art zu stellen, dann muß ich Ihnen sagen: zunächst nicht.“

Auch zu der Frage, ob die Bundesregierung in der nächsten Zeit ein Gesetz gegen die Tätigkeit deutscher Experten in Ägypten verabschieden werde, um es dann dem Bundestag vorzulegen, nahm er offen Stellung: „Wir haben die Frage geprüft, inwieweit hier überhaupt die reale Situation mit der weit verbreiteten Meinung übereinstimmt. Sehr sorgfältige Prüfungen, und zwar nicht nur von deutscher Seite, sondern auch von anderen Ländern, haben ergeben, daß es eigentlich nur zwei Personen sind, die sozusagen noch aus der tragischen deutschen Vergangenheit belastet sind, und die sollen – nach übereinstimmenden Meldungen – keine große Rolle mehr spielen. Wir haben hier deutlich gemacht, daß es der Bundesregierung und dem Parlament im höchsten Maße unerwünscht wäre, wenn deutsche Fachkräfte auf diesem Gebiet in anderen Ländern tätig werden würden, vor allem in Ländern, die nicht zum NATO-Bündnis gehören. Aber ich glaube, das Gewicht dieser Sache ist nicht so groß, als daß es sich wirklich lohnte, daraus eine große politische Aktion werden zu lassen.“<sup>220</sup>

Erhards freimütige Feststellungen lösten unterschiedliche Reaktionen aus. Karl Marx von der Allgemeinen Wochenzeitung der Juden nahm die „abschließende Erklärung“ des Bundeskanzlers zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zum Anlaß, darauf hinzuweisen, daß sich die Bundesregierung zumindest bemühen sollte, „tatkraftige Maßnahmen gegen die arabischen Erpressungsversuche gegen den Handel deutscher Firmen und Israel einzuleiten“. Er verwies Schirmer am 5. Dezember 1963 dabei auf die „bekannten Schreiben Djabir Omars vom Mai an deutsche Firmen“ und sagte voraus, daß im Zusammenhang mit der Verweigerung amtlicher Kontakte bei gleichzeitigem weiterem Nachgeben deutscher Wirtschaftskreise gegenüber den arabischen Boykottbestrebungen damit gerechnet werden müsse, „daß die einflußreichen

<sup>220</sup> Zit. aus der Pressekonferenz (Auslassungen gemäß Vorlage) nach: Böker an Botschaft Kairo, 4. 12. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

jüdischen Geschäftskreise in der Welt ihrerseits dazu übergehen könnten, deutsche Waren zu boykottieren“. Als Böker hiervon erfuhr, nannte er die Äußerung von Marx „grotesk“ und bezeichnete sie als „versteckte Drohung“, die er „für sachlich völlig ungerechtfertigt und äußerst taktlos“ halte. Schirmer hingegen beruhigte Marx, daß die Boykottdrohungen zusammen mit den Befürchtungen der arabischen Staaten hinsichtlich einer Änderung der deutschen Nahost-Politik gesehen werden müßten. Zudem dürfe man solche Drohungen meist nicht so ernst nehmen, wie die Briefe befürchten ließen. Allerdings schiene es erwägenswert, auf diplomatischen Kanälen die Frage bei den Staaten der Arabischen Liga anzusprechen, und zum Ausdruck zu bringen, daß die Bundesrepublik „die Boykottbestrebungen der Liga grundsätzlich ablehnen“ würde<sup>221</sup>.

Weniger kämpferisch gab sich Shinnar in einer Besprechung mit Erhard am 6. Dezember 1963. Der Leiter der Israel-Mission bedankte sich für die Klarstellungen vom 3. Dezember und führte die zum Teil kritischen Kommentare der israelischen Presse teils auf unrichtige Übermittlung der Äußerungen des Bundeskanzlers, teils auf die Vorurteile „einer radikalen Rechtspresse“ zurück. Erhard versprach, für eine großzügige Regelung der handelspolitischen Probleme zwischen Israel und der EWG einzutreten. Zu dem von Shinnar vorgetragenen Wunsch, das Ergebnis seiner Gespräche mit Lahr in einem Schreiben bestätigt zu bekommen, verhielt sich der Kanzler rezeptiv und stimmte erst im Anschluß an das Gespräch gegenüber Staatssekretär Lahr einem solchen Schritt zu. Als die deutschen Raketenforscher in Ägypten thematisiert wurden, bemerkte der Bundeskanzler, „daß die inzwischen angestellten Ermittlungen zu äußerst bescheidenen Feststellungen geführt hätten“. Dies wurde von Shinnar nicht bestritten; allerdings hatte er anscheinend die Kanzler-Argumentation vom 3. Dezember nicht verstanden, wenn er erneut die emotionale „Bedeutung des in Vorbereitung befindlichen deutschen Gesetzes“ hervorhob<sup>222</sup>, das vom Bundeskanzler bereits als mehr oder weniger überflüssig bezeichnet worden war.

Zutreffender als vom Leiter der Israel-Mission wurde Erhard dagegen in den arabischen Staaten interpretiert. Eine Bagdader Tageszeitung gab ihrer Freude Ausdruck, daß nach vielen Jahren des Zögerns der neue Bundeskanzler in der Lage gewesen sei, „eine solche Kennzeichnung, die in der Nicht-Herstellung von diplomatischen Beziehungen zu Israel besteht, zu geben“. Die von den arabischen Staaten gewünschte Klärung – so Botschafter Schmidt-Horix – sei also herbeigeführt worden<sup>223</sup>. In der ira-

<sup>221</sup> Vermerk Schirmer, 6. 12. 1963, mit handschriftlicher Bemerkung vom 9. 12. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

<sup>222</sup> AAPD 1963, III, Dok. 455. Am 11. 12. 1963 beschloß das Bundeskabinett lediglich, den Bundesminister des Innern zu beauftragen, eine Änderung des Paßgesetzes zu erarbeiten. Während der SPD-Fraktion eine solche Änderung nicht ausreichte, bestanden innerhalb der Bundesregierung verfassungsrechtliche Bedenken gegen Maßnahmen aufgrund einer Erweiterung des Paßgesetzes. Dazu auch die „Schriftliche Begründung“ des Abgeordneten Jahn vom 25. 6. 1964 zum Antrag der SPD-Fraktion für ein zweites Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 2 des Grundgesetzes; Verhandlungen Bundestag, Berichte, Bd. 55, S. 6603–6607. Vgl. ferner: SPD-Fraktion, Fraktionssitzung vom 9. 6. 1964, S. 473 f.

<sup>223</sup> Schmidt-Horix an Auswärtiges Amt, 6. 12. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

kischen Tageszeitung „Al Balad“ wurde am 9. Dezember 1963 sogar ein Gedicht eines Isa Abdul Qadir auf den Bundeskanzler veröffentlicht, das offensichtlich die damalige Stimmung in der arabischen Welt treffend umschrieb:

„An den Kanzler von Westdeutschland / Die Araber erweisen Dir, o Erhard, den schuldigen Dank. / Deine Erklärung ist der Grund für diese Dankbezeugung. / Deine Erklärung, von ihnen (den Arabern) erhofft und von Dir erwartet. / Du hast erklärt, was sie (die Araber) gewünscht und begehrt haben. / Deutlich und in ausführlicher Rede hast Du Dein Ziel erklärt. / Du hast damit von ihnen (den Arabern) das notwendige Vertrauen zu Deinem Volk zurückerlangt. / Du hast klar gemacht, daß Du begreifst, was da sein und was vermieden werden muß, / damit Dein wieder-auferstandenes Land Nutzen habe. / Damit hast Du die Eigenschaft eines ‚auserwählten Kanzlers‘ verdient. / Die Juden aber waren nicht nur bestürzt, sondern äußerst erstaunt über Dich. / Du hast ihnen die Meinung offen gesagt und Du hast sie verblüfft und ihr Herzschlag hat gestockt. / Das Deutsche Reich hat bewiesen, daß nach langer Geduld der Zorn kommt. / Doch sie (die Juden) lassen nicht ab von ihrer Hartnäckigkeit im Unruhestiften, / bis daß sie ihr Ende finden. Und dieses Ende wird schlimm sein. / Erfreue Dich Deines Reiches! Möge es während Deiner Regierung erlangen, was es sich wünscht!“<sup>224</sup>

### *Zusammenfassung*

In der Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel kollidierten seit Mitte der fünfziger Jahre die Politik des Alleinvertretungsanspruchs und die Pflege der traditionellen Bindungen zu den arabischen Staaten mit der moralischen Verantwortung gegenüber dem jüdischen Volk und den Verpflichtungen gegenüber dem jüdischen Staat. Dieser Interessenkonflikt wurde im Sommer 1962 durch Nassers provokative Präsentation eigener Raketen, zu deren Bau deutsche Experten in ägyptischen Diensten beigetragen hatten, verschärft. Israel fühlte sich bedroht und wollte weitere ägyptische Rüstungsprojekte be- bzw. verhindern. Daher bemühte sich die israelische Regierung, unter Hinweis auf die nationalsozialistische Judenvernichtung die Bundesregierung in die Pflicht zu nehmen und zu Aktionen für eine Rückkehr der deutschen Waffenspezialisten vom Nil an den Rhein zu veranlassen. Bonn verwies in diesem Zusammenhang auf fehlende gesetzliche Grundlagen.

In solcher Zurückhaltung sahen prominente Parlamentarier wie der CDU-Abgeordnete Franz Böhm nur einen Vorwand und letztlich ein Indiz für eine opportunistische Gesinnung gegenüber der arabischen Welt. Dementsprechend wurden seit Ende 1962 und bis in den Sommer 1963 hinein vermehrt Stimmen in der Bundesrepublik laut, die entweder einen baldigen Botschafteraustausch mit Israel oder zumindest gesetzgeberische Maßnahmen gegen eine Beteiligung Deutscher an der Herstellung von Massenvernichtungswaffen im Ausland forderten.

<sup>224</sup> Schmidt-Horix an Auswärtiges Amt, 13. 12. 1963; PA/AA, Ref. I B 4, Bd. 46.

Der Bundeskanzler seinerseits beabsichtigte, das Nahost-Problem durch Herstellung amtlicher Beziehungen zu Israel zu lösen, und unternahm im Februar und im August 1963 entsprechende interne Vorstöße, über die die israelische Seite unterrichtet war. Mit einem demonstrativen Bekenntnis zum jüdischen Staat hoffte Adenauer wahrscheinlich, seine Amtszeit ausklingen zu lassen und den in seiner Verantwortung eingeleiteten Kurs der „streng geheimen“ Waffenlieferungen an Israel und der ebenso konsequent verheimlichten finanziellen Zuwendungen im Rahmen der Aktion „Geschäftsfreund“ zu beenden. Solche „Kompensationen“ nutzten nichts mehr, weil man sich in der öffentlichen deutsch-israelischen Auseinandersetzung über die Raketenexperten darauf nicht berufen durfte und die durch Presse und Knesseth-Abgeordnete in Bedrängnis geratene israelische Regierung trotzdem gegen Bonn agierte – insbesondere nach dem Rücktritt Ben Gurions.

Von einem Botschafteraustausch unter Inkaufnahme außenpolitischer Opfer wie einem zeitweisen Abbruch der Beziehungen einiger arabischer Staaten zur Bundesrepublik versprach sich Adenauer noch einen Nebeneffekt: Vielleicht könnte innenpolitisch ein Schlußstrich unter die vom Bundeskanzler als exzessiv empfundene „Vergangenheitsbewältigung“ gezogen und damit auch außenpolitisch der gegen die Bundesrepublik gerichteten Instrumentalisierung des „Dritten Reichs“ der Wind aus den Segeln genommen werden – ein Pragmatismus, der im Rückblick befremden muß.

Das Auswärtige Amt mit Gerhard Schröder an der Spitze und die Mehrheit der CDU/CSU-Fraktion folgten dem Kanzler aus Sorge um den Alleinvertretungsanspruch nicht. Sie gingen vielmehr davon aus, daß die Normalisierung des deutsch-israelischen Verhältnisses nicht nur eine vorübergehende Unterbrechung der deutsch-arabischen Beziehungen, sondern auch die diplomatische Anerkennung der DDR zur Folge haben würde. Ähnliche arabische „Kurzschlußreaktionen“ wurden bereits im Fall einer amtlichen Rückrufaktion der Experten aus Kairo oder bei Einführung administrativer bzw. gesetzlicher Restriktionen für die Beschäftigung von Rüstungsfachleuten im Ausland erwartet; derartige Maßnahmen stufte das Auswärtige Amt als forschungsfeindlich, als die außenpolitische Bewegungsfreiheit der Bundesrepublik in ungebührlicher Weise einschränkend und schließlich als kaum verfassungskonformen Versuch eines Übergriffs der Legislative auf die Kompetenzen der Exekutive ein.

Bei der ablehnenden Haltung der Koblenzerstraße zu einem Botschafteraustausch muß allerdings der Tatsache eines starken Informationsgefälles hinsichtlich der verschiedenen, im Laufe der Jahre gegenüber Israel eingegangenen Verpflichtungen Rechnung getragen werden. Die ständig für Rücksichtnahme auf die arabischen Staaten und insbesondere auf Ägypten plädierenden Beamten in der Zentrale und in den Auslandsvertretungen waren hinsichtlich der über das Wiedergutmachungsabkommen von 1952 hinausgehenden zusätzlichen Kredite an Israel seit 1961 nur sehr unzureichend und hinsichtlich der Rüstungshilfe fast gar nicht unterrichtet. Selbst Schröder und seine beiden Staatssekretäre Carstens und Lahr, die über die Aktion „Geschäftsfreund“ voll im Bilde waren, tappten über Umfang und Einzelheiten der Waffenlieferungen, die Strauß und sein Staatssekretär Hopf mit Billigung Adenauers eingefädelt hatten, zeitweise im dunkeln. Außerdem stand der Außenminister militärischer Hilfe an Israel

prinzipiell ablehnend gegenüber. Die zuständigen Referenten, Referatsleiter und Unterabteilungsleiter<sup>225</sup> waren vollkommen unzureichend informiert und konnten in ihrer heute einseitig pro-ägyptisch erscheinenden und auf die Hallstein-Doktrin fixierten Argumentation nie die Konsequenzen in Betracht ziehen, die aus einem Bekanntwerden der deutsch-israelischen „Heimlichkeiten“ für die Nahost-Politik der Bundesrepublik resultieren würden.

Mit Franz Josef Strauß und Franz Böhm, wahrscheinlich auch mit Eugen Gerstenmaier, hatte Adenauer Unionspolitiker hinter sich, die – wie er – aus voller Kenntnis der Gesamtproblematik für eine Normalisierung eintraten. Jedoch muß dem Bundeskanzler im September 1963 klar gewesen sein, daß ein Alleingang zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen – gegen die eigene Fraktion und gegen das Kabinett nur auf die öffentliche Meinung und die Opposition gestützt – unmittelbar vor seinem Rücktritt nicht mehr möglich war, weil er seinen Nachfolger Erhard mit den Folgen des tiefgreifenden Schritts konfrontiert hätte. Aus diesem Grund setzte Adenauer in den letzten Tagen seiner Kanzlerschaft nicht mehr auf diplomatische Beziehungen, sondern nur noch auf die ordnungsgemäße Abwicklung der „Geschäftsfreundschaft“ und konzentrierte sich auf die zweite Rate der für 1963 in Tel Aviv erwarteten und benötigten Zahlungen.

Der neue Kanzler galt im Nahen Osten als „Freund der Araber“, während sich für Israel das Problem stellte, Erhard zunächst einmal auf die schriftlich nie fixierte Linie seines Vorgängers festzulegen. Dessen war sich Erhard wohl bewußt, als er auf der Pressekonferenz vom 3. Dezember 1963 der seit einem Jahr öffentlich geführten Diskussion ein Ende setzte und feststellte, daß weder „volle“ Beziehungen zu Israel noch ein die Raketenexperten betreffendes Gesetz auf der Tagesordnung für eine Kabinettsitzung stünden. Ziemlich unumwunden machte er so darauf aufmerksam, daß die Beziehungs- und die Experten-Frage in seine Zuständigkeit fielen und er sich keine Initiativen aufzwingen lassen wollte.

Im Herbst 1964 sorgte Erhard dann aber doch für einen „ebenso geräuschlos wie wirkungsvollen Quasi-Rückkauf“<sup>226</sup> einiger Raketenexperten. Schließlich oblag es ihm am 7. März 1965 auch, den sich infolge durchgesickerter Details über deutsche Panzerlieferungen an Israel und infolge des Besuchs Ulbrichts bei Nasser immer fester schlingenden Nahost-Knoten mit der öffentlichen Ankündigung zu zerschlagen, daß er die Herstellung diplomatischer Beziehungen zu Israel anstrebe. Die wahrscheinlich wichtigste außenpolitische Entscheidung seiner Amtszeit traf Erhard allein und gegen seine

<sup>225</sup> Böker bat beispielsweise am 3. 8. 1963 das Bundesministerium der Verteidigung um Stellungnahme zu der Meldung eines amerikanischen Korrespondenten, daß die Bundesrepublik „angeblich“ Israel über Frankreich Waffen liefern würde, „die in Israel als französische Erzeugnisse eintreffen und betrachtet werden, aber aus der Bundesrepublik kommen und auch von ihr bezahlt werden“. Das Bundesministerium der Verteidigung antwortete am 14. 8. 1963 unter Bezugnahme auf eine Besprechung zwischen den Ministern Schröder und von Hassel sowie Staatssekretär Carstens, daß eine solche Stellungnahme „allseitig als unzulässig angesehen“ werde. Böker kommentierte am 23. 8. 1963: „Das spricht Bände!“ PA/AA, B 150, Aktenkopie 1963.

<sup>226</sup> Wolffsohn, Schuld, S. 118.

Berater, die sich aus deutschlandpolitischen Gründen für die seit Mitte der fünfziger Jahre immer wieder erwogene und von Israel im Vorfeld abgelehnte Errichtung eines Generalkonsulats in Tel Aviv ausgesprochen hatten<sup>227</sup>.

Den offiziell am 12. Mai 1965 vereinbarten Botschafteraustausch beantwortete der Irak noch am Abend desselben Tages mit dem Abbruch der Beziehungen zur Bundesrepublik, dem Ägypten, Syrien, der Libanon, Saudi-Arabien, Jordanien, Kuwait, der Jemen, Algerien und der Sudan folgen sollten. Erhards Entscheidung war 1965 – im Gegensatz zum Sommer 1963 – unausweichlich geworden, langfristig gesehen richtig sowie „moralisch ganz unanfechtbar und auch politisch nur begrenzt nachteilig“<sup>228</sup>, denn zu einer Anerkennung Ost-Berlins konnten und wollten sich die arabischen Staaten nicht durchringen.

---

<sup>227</sup> Vgl. Osterheld, Außenpolitik, S. 169.

<sup>228</sup> Hildebrand, Integration, S. 56.

## Gedruckte Quellen und zitierte Literatur

### *1. Gedruckte Quellen*

- Adenauer. Teegespräche 1961–1963, bearbeitet von Hans Peter Mensing, Berlin 1992.
- Adenauer: „Wir haben wirklich etwas geschaffen.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1953–1957, bearbeitet von Günter Buchstab, Düsseldorf 1990.
- Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, Bände I–III, hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, bearbeitet von Rainer A. Blasius, Mechthild Lindemann und Ilse Dorothee Pautsch, München 1994.
- Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Vom Kalten Krieg zum Frieden in Europa. Dokumente 1949–1989, München 1990.
- Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Köln 1972.
- Bonn – Warschau 1945–1991. Die deutsch-polnischen Beziehungen. Analyse und Dokumentation, hrsg. von Hans-Adolf Jacobsen und Mieczysław Tomala unter Mitarbeit von Dagmar Kunesch-Jörres, Köln 1992.
- Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, hrsg. vom Sekretariat der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel 1958 ff.
- Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn 1951 ff.
- Die deutsche Ostpolitik 1961–1970. Kontinuität und Wandel. Dokumentation, hrsg. von Boris Meissner, Köln 1970.
- Documents on Disarmament 1962, hrsg. von der United States Arms Control and Disarmament Agency, Washington D. C. 1963.
- Documents on Disarmament 1963, hrsg. von der United States Arms Control and Disarmament Agency, Washington D. C. 1964.
- Dokumentation der deutsch-polnischen Beziehungen 1945–1959, zusammengestellt und übersetzt von Johannes Maass, Bonn/Wien/Zürich 1960.
- Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, zusammengestellt von Heinrich Siegler, Bd. 12, Bonn/Wien/Zürich 1974; Bd. 14, Bonn/Wien/Zürich 1976.
- Dokumente zur Berlin-Frage 1944–1959, ausgewählt und bearbeitet von O. M. von der Gablentz, H. W. Kuhn und C. F. von Mettenheim, München 1959.
- Dokumente zur Deutschlandpolitik, I. Reihe: Vom 3. September 1939 bis 8. Mai 1945, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Frankfurt (Main) 1984 ff.
- Dokumente zur Deutschlandpolitik, III. Reihe: Vom 5. Mai 1955 bis 9. November 1958, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, 4 Bände, Frankfurt (Main) 1961–1969.
- Dokumente zur Deutschlandpolitik, IV. Reihe: Vom 10. November 1958 bis 30. November 1966, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 12 Bände, Frankfurt (Main) 1971–1981.
- de Gaulle, Charles: Discours et messages. Bd. 4: Pour l'effort. Août 1962 – décembre 1965, [Paris] 1970.
- Heuss, Theodor/Adenauer, Konrad: Unserem Vaterland zugute. Ein Briefwechsel 1948–1963, bearbeitet von Hans-Peter Mensing, Berlin 1989.
- Moskau – Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1955–1973. Dokumentation, hrsg. von Boris Meissner, 2 Bände, Köln 1975.
- Public Papers of the Presidents of the United States. John F. Kennedy 1963. Containing the Public Messages, Speeches and Statements of the President. January 1 to November 22, 1963, Washington D. C. 1964.
- Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1961–1966, bearbeitet von Heinrich

- Potthoff. Erster Halbband: 1.–72. Sitzung, 1961–1963; Zweiter Halbband: 73.–167. Sitzung, 1964–1966, Düsseldorf 1993.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Drucksachen, Bonn 1949 ff.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, Bonn 1949 ff.
- Vogel, Rolf (Hrsg.): Der deutsch-israelische Dialog. Dokumentation eines erregenden Kapitels deutscher Außenpolitik. Teil I: Politik, Band 1, München/New York/London/ Paris 1987.

## II. Literatur

- Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1953–1955, 4. Auflage, Stuttgart 1984.
- Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1959–1963. Fragmente, 3. Auflage, Stuttgart 1983.
- Adler-Karlsson, Gunnar: Western Economic Warfare 1947–1967. A Case Study in Foreign Economic Policy, Stockholm 1968.
- Allardt, Helmut: Deutschland und Polen, in: Außenpolitik 14 (1963), Heft 5, S. 295–300.
- Allardt, Helmut: Politik vor und hinter den Kulissen. Erfahrungen eines Diplomaten zwischen Ost und West, Düsseldorf/Wien 1979.
- Anić de Osona, Marija: Die erste Anerkennung der DDR. Der Bruch der deutsch-jugoslawischen Beziehungen 1957, Baden-Baden 1990.
- Arnolds, Wilhelm Werner: Die Entstehung des deutsch-französischen Vertrages vom 22. Januar 1963 und seine Bedeutung für die Außen- und Europapolitik Konrad Adenauers, Diss., Köln 1980.
- Bader, William B.: The United States and the Spread of Nuclear Weapons, New York 1968.
- Baring, Arnulf (Hrsg.): Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949–1964, Hamburg 1974.
- Bauer, Walter: Die EWG nach dem Abbruch der Brüsseler Verhandlungen, in: Europa-Archiv 1963, S. 211–220.
- Bechtoldt, Heinrich: Deutschland und das Moskauer Abkommen, in: Außenpolitik 14 (1963), Heft 9, S. 579–582.
- Bender, Peter: Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag, 2. Auflage, München 1989.
- Besson, Waldemar: Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe, München 1970.
- Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen bis zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Helsinki 1975), Braunschweig 1987.
- Blankenhorn, Herbert: Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949 bis 1979, Frankfurt (Main)/Berlin/Wien 1980.
- Blumenfeld, Alfred: Warschauer Erlebnisse und Erfahrungen. Aus den Anfängen der deutsch-polnischen amtlichen Beziehungen von 1963 bis 1966, in: Dialog 1990, Heft 3, S. 34–36.
- Bontschek, Frank: Die Volksrepublik Polen und die DDR. Ihre Beziehungen und ihre Probleme, Köln 1975.
- Brügel, Johann Wolfgang: Zur Problematik des Münchner Abkommens, in: Osteuropa 21 (1971), Heft 11, S. 880–884.
- Brügel, Johann Wolfgang: Nochmals zur Problematik des Münchner Abkommens, in: Osteuropa 22 (1972), Heft 8, S. 630–634.
- Brzezinski, Zbigniew/Griffith, William E.: Peaceful Engagement in Eastern Europe, in: Foreign Affairs 39 (1960/61), S. 642–654.
- Buchheim, Hans: Deutschlandpolitik 1949–1972. Der politisch-diplomatische Prozeß, Stuttgart 1984.
- Bühning Günther/Liebig, Gerhard: Neue Methoden – alte Ziele. Das Doppelgesicht westdeutscher „Ostpolitik“, in: Einheit 1964, Heft 3, S. 72–84.
- Bundy, McGeorge: Danger and Survival. Choices about the Bomb in the First Fifty Years, New York 1988.
- Camps, Miriam: Die Europäische Gemeinschaft, in: Die Internationale Politik 1963, hrsg. von Wilhelm Cornides, Dietrich Mende und Wolfgang Wagner, München 1969, S. 168–186.

- Camps, Miriam: Die letzte Phase der Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens (Oktober 1962 bis Januar 1963), in: Die Internationale Politik 1962, hrsg. von Wilhelm Cornides und Dietrich Mende, München 1968, S. 127–167.
- de Carmoy, Guy: Les politiques étrangères de la France, Paris 1967.
- Cornides, Wilhelm: Das Moskauer Moratorium und die Bundesrepublik. Inhalte und Tragweite des Vertrages über die teilweise Einstellung der Kernwaffenversuche, in: Europa-Archiv 1963, S. 583–592.
- Cousins, Norman: The Improbable Triumvirate. John F. Kennedy, Pope John, Nikita Khrushchev, New York 1972.
- Couve de Murville, Maurice: Außenpolitik 1958–1969, München 1973.
- Cromwell, William C.: The United States and the European Pillar. The Strained Alliance, Houndmills/London 1992.
- Czempiel, Ernst-Otto: Auf der Suche nach neuen Wegen. Die deutsch-amerikanischen Beziehungen 1961–1969, in: Die USA und die Deutsche Frage, hrsg. von Wolfgang-Uwe Friedrich, Frankfurt (Main)/New York 1991, S. 167–192.
- Dean, Arthur H.: Test Ban and Disarmament. The Path of Negotiations, New York 1966.
- Dean, Robert W.: West German Trade with the East. The Political Dimension, New York/Washington/London 1974.
- Deligdisch, Jekutiel: Die Einstellung der Bundesrepublik Deutschland zum Staate Israel. Eine Zusammenfassung der Entwicklung seit 1949, Bonn 1974.
- Detre, Paul: Ungarn, Juli – Dezember 1963, in: Osteuropa 14 (1964), Heft 12, S. 916–925.
- Deutschkron, Inge: Israel und die Deutschen. Das besondere Verhältnis, Köln 1983.
- Divine, Robert A.: Blowing on the Wind. The Nuclear Test Ban Debate 1954–1960, New York 1978.
- Eckardt, Felix von: Ein unordentliches Leben. Lebenserinnerungen, Düsseldorf/Wien 1967.
- Firestone, Bernard J.: The Quest for Nuclear Stability. John F. Kennedy and the Soviet Union, Westport (Connecticut)/London 1982.
- Gabanyi, Annelie-Ute: Die Deutschen in Rumänien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1988, B 50/88, S. 28–39.
- Gerstenmaier, Eugen: Streit und Friede hat seine Zeit. Ein Lebensbericht, Frankfurt (Main)/Berlin/Wien 1981.
- Giordano, Ralph (Hrsg.): Deutschland und Israel: Solidarität in der Bewährung. Bilanz und Perspektiven der deutsch-israelischen Beziehungen, Gerlingen 1992.
- Gotto, Klaus: Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954–1963, in: Untersuchungen zur Ostpolitik und Biographie (Adenauer-Studien III, hrsg. von Rudolf Morsey und Konrad Repgen), Mainz 1974, S. 3–91.
- Grabbe, Hans-Jürgen: Unionsparteien, Sozialdemokratie und die Vereinigten Staaten von Amerika 1945–1966, Düsseldorf 1983.
- Grewe, Wilhelm G.: Rückblenden 1976–1951, Frankfurt (Main)/Berlin/Wien 1979.
- Griffith, William E.: Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981.
- Groeben, Hans von der: Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958–1966), Baden-Baden 1982.
- Grosser, Alfred: Das Bündnis. Die westeuropäischen Länder und die USA seit dem Krieg, München 1978.
- Guhra, Iris: Die Deutschen in Polen – Spielball der Systempolitik in den 50er Jahren, in: Inter Finitimos. Wissenschaftlicher Informationsdienst deutsch-polnische Beziehungen 1993, Heft 3, S. 10–12.
- Haftendorn, Helga: Außenpolitische Prioritäten der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger Jahren, in: Politik und Kultur 1975, Heft 3/4, 79–98.
- Hanrieder, Wolfram F.: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989, Paderborn 1991.
- Harriman, W. Averell: America and Russia in a Changing World. A Half Century of Personal Observation, London 1971.

- Hefty, Georg P.: *Schwerpunkte der Außenpolitik Ungarns 1945–1973. Vorgeschichte, Infrastruktur, Orientierung, Interaktionsprozesse*, München 1980.
- Hildebrand, Klaus: *Integration und Souveränität. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1982*, Bonn 1991.
- Hildebrand, Klaus: *Von Erhard zur großen Koalition*, Stuttgart/Wiesbaden 1984.
- Hilf, Rudolf: Die tschechoslowakische Forderung auf Ungültigkeit des Münchner Abkommens ab initio, in: *Osteuropa* 20 (1970), Heft 12, S. 839–859.
- Hillgruber, Andreas: *Deutsche Geschichte 1945–1972. Die „deutsche Frage“ in der Weltpolitik*, Frankfurt (Main)/Berlin/Wien 1974.
- Jacobsen, Hans-Adolf/Schweitzer, Carl-Christoph/Sulek, Jerzy/Trzeciakowski, Leszek (Hrsg.): *Bundesrepublik Deutschland – Volksrepublik Polen. Bilanz der Beziehungen, Probleme und Perspektiven ihrer Normalisierung*, Frankfurt (Main)/Warschau 1979.
- Jacobsen Hans-Adolf/Tomala, Mieczyslaw (Hrsg.): *Wie Polen und Deutsche einander sehen. Beiträge aus beiden Ländern*, Düsseldorf 1973.
- Jacobson, Harold K./Stein, Eric: *Diplomats, Scientists and Politicians. The United States and the Nuclear Test Ban Negotiations*, Ann Arbor 1966.
- Jahn, Egbert/Rittberger, Volker (Hrsg.): *Die Ostpolitik der BRD. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*, Opladen 1974.
- Jönsson, Christer: *Soviet Bargaining Behavior. The Nuclear Test Ban Case*, New York 1979.
- Józsa, Gyula: *Die Bundesrepublik Deutschland und Ungarn: Traditionell gute Beziehungen trotz System- und Bündnisgrenzen*, Köln 1988.
- Kaiser, Karl: *EWG und Freihandelszone. England und der Kontinent in der europäischen Integration*, Leiden 1963.
- Kellermann, Volker: *Brücken nach Polen. Die deutsch-polnischen Beziehungen und die Weltmächte 1939–1973*, Stuttgart 1973.
- Koerfer, Daniel: *Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer*, Stuttgart 1987.
- Korbel, Jan: *Emigracja z Polski do RFN. Wybrane problemy*, 2. Auflage, Opole 1986.
- Kosthorst, Daniel: *Brentano und die deutsche Einheit. Die Deutschland- und Ostpolitik des Außenministers im Kabinett Adenauer 1955–1961*, Düsseldorf 1993.
- Kreile, Michael: *Osthandel und Ostpolitik*, Baden-Baden 1978.
- Kreysler, Joachim/Jungfer, Klaus (Hrsg.): *Deutsche Israel-Politik. Entwicklung oder politische Masche?* München 1965.
- Kroll, Hans: *Lebenserinnerungen eines Botschafters*, Köln 1967.
- Krone, Heinrich: *Aufzeichnungen zur Deutschland- und Ostpolitik 1954–1969*, in: *Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie (Adenauer-Studien III, hrsg. von Rudolf Morsey und Konrad Repgen)*, Mainz 1974, S. 134–201.
- Kulski, Wladyslaw W.: *Germany and Poland. From War to Peaceful Relations*, Syracuse (New York) 1977.
- Kuper, Ernst: *Frieden durch Konfrontation und Kooperation. Die Einstellung von Gerhard Schröder und Willi Brandt zur Entspannungspolitik*, Stuttgart 1974.
- Kupper, Siegfried: *Politische Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland 1955–1977*, in: *Drei Jahrzehnte Außenpolitik der DDR. Bestimmungsfaktoren, Instrumente, Aktionsfelder*, hrsg. von Hans-Adolf Jacobsen, Gert Leptin, Ulrich Scheuner und Eberhard Schulz, München/Wien 1979, S. 403–452.
- Kwasny, Kurt: *Meilenstein in der Normalisierung zwischen Bonn und Budapest*, in: *Osteuropa* 24 (1972), Heft 10, S. 715–723.
- Lahr, Rolf: *Zeuge von Fall und Aufstieg. Private Briefe 1934–1974*, Hamburg 1981.
- Link, Werner: *Neuanstöße in der Deutschlandpolitik 1961–1973*, in: *Vierzig Jahre Deutschlandpolitik im internationalen Kräftefeld*, Köln 1989, S. 32–41.
- Löwenthal, Richard: *Vom kalten Krieg zur Ostpolitik*, Stuttgart 1974.
- Lucas, Hans-Dieter: *Europa vom Atlantik bis zum Ural? Europapolitik und Europadenken im Frankreich der Ära de Gaulle (1958–1969)*, Bonn 1992.

- Macmillan, Harold: *At the End of the Day. 1961–1963*, New York/Evanston/San Francisco/London 1973.
- Maillard, Pierre: *De Gaulle und Deutschland. Der unvollendete Traum*, Bonn 1991.
- Majonica, Ernst: *Deutsche Außenpolitik. Probleme und Entscheidungen*, Stuttgart 1965.
- Mark, Davis E.: *Die Einstellung der Kernwaffenversuche. Probleme und Ergebnisse der bisherigen Verhandlungen*, Frankfurt (Main) 1965.
- Mathiopoulos, Margarita: *US-Präsidentschaft und die deutsche Frage in der Kanzlerschaft von Adenauer bis Kohl*, in: *Außenpolitik* 39 (1988), S. 353–370.
- McGhee, George C.: *Botschafter in Deutschland 1963–1968*, Esslingen/München 1989.
- Mićunović, Veljko: *Moskauer Tagebücher 1956–1958*, Stuttgart 1982.
- Mißtrauische Nachbarn. *Deutsche Ostpolitik 1919/1970. Dokumentation und Analyse*, hrsg. von Hans-Adolf Jacobsen unter Mitarbeit von Wilfried von Bredow, Düsseldorf 1970.
- Morsey, Rudolf: *Die Deutschlandpolitik Adenauers. Alte Thesen und neue Fakten*, Opladen 1991.
- Moses, Rafael/Eickhoff, Friedrich Wilhelm (Hrsg.): *Die Bedeutung des Holocaust für nicht direkt Betroffene*, Stuttgart-Bad Cannstatt 1992.
- Müller, Adolf/Utitz, Bedrich: *Deutschland und die Tschechoslowakei. Zwei Nachbarvölker auf dem Weg zur Verständigung*, Freudenstadt 1972.
- Müller-Armack, Alfred: *Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke*, Tübingen 1971.
- Oschlies, Wolf: *Rumäniendeutsches Schicksal 1918–1988. Wo Deutsch zur Sprache der Grabsteine wird ...*, Köln/Wien 1988.
- Osterheld, Horst: „Ich gehe nicht leichten Herzens ...“. *Adenauers letzte Kanzlerjahre – ein dokumentarischer Bericht*, Mainz 1986.
- Osterheld, Horst: *Außenpolitik unter Bundeskanzler Ludwig Erhard. Ein dokumentarischer Bericht aus dem Kanzleramt*, Düsseldorf 1992.
- Paul-Calm, Hanna: *Ostpolitik und Wirtschaftsinteressen in der Ära Adenauer (1955–1963)*, Frankfurt (Main)/New York 1981.
- Pfaltzgraff, Robert L.: *Britain Faces Europe*, Philadelphia 1969.
- Rautenberg, Hans-Werner: *Deutsche und Deutschstämmige in Polen – eine nicht anerkannte Volksgruppe*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1988, B 50/88, S. 14–27.
- Reuther, Helmut (Hrsg.): *Deutschlands Außenpolitik seit 1955*, Stuttgart-Degerloch 1965.
- Roos, Hans: *Geschichte der Polnischen Nation 1918–1985*, 4. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1986.
- Rostow, Walt W.: *View from the Seventh Floor*, New York/London 1964.
- Rusk, Dean: *Eine bewegliche Ost-West-Handelspolitik*, in: *Europa-Archiv* 1964, Heft 7, S. 221–232.
- Schertz, Adrian W.: *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons. Unterschiedliche Ansätze innerhalb der amerikanischen Regierung*, Köln/Wien 1992.
- Schlesinger, Arthur M.: *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*, Boston/Cambridge 1965.
- Schröder, Gerhard: *Germany Looks at Eastern Europe*, in: *Foreign Affairs* 44 (1965/66), S. 15–25.
- Schwarz, Hans-Peter: *Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967*, Stuttgart 1991.
- Schwarz, Hans-Peter: *Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963*, Stuttgart/Wiesbaden 1983.
- Schwarz, Hans-Peter: *Das außenpolitische Konzept Konrad Adenauers*, in: *Adenauer-Studien I*, hrsg. von Rudolf Morsey und Konrad Repgen, Mainz 1971, S. 71–108.
- Schweitzer, Carl-Christoph/Feger, Hubert: *Das deutsch-polnische Konfliktverhältnis seit dem Zweiten Weltkrieg*, Boppard 1975.
- Seaborg, Glenn T.: *Kennedy, Khrushchev and the Test Ban*, Berkeley (California)/London 1981.
- Seelbach, Jörg: *Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel als Problem der deutschen Politik seit 1955*, Meisenheim am Glan 1970.
- Shinnar, Felix: *Bericht eines Beauftragten. Die deutsch-israelischen Beziehungen 1956–1966*, Tübingen 1967.

- Siegler, Heinrich von: Kennedy oder de Gaulle? Probleme der Atlantik- und Europapolitik, Bonn 1963.
- Sorensen, Theodore C.: Kennedy, New York 1965.
- Stehle, Hansjakob: Adenauer, Polen und die Deutsche Frage, in: Josef Foschepoth (Hrsg.), Adenauer und die Deutsche Frage, Göttingen 1988, S. 80–98.
- Stehle, Hansjakob: Nachbar Polen, Frankfurt (Main) 1968.
- Stehle, Hansjakob: Nachbarn im Osten. Herausforderung zu einer neuen Politik, Frankfurt (Main) 1971.
- Stent, Angela: Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion, Köln 1983.
- Strauß, Franz-Josef: Die Erinnerungen, Berlin 1989.
- Strobel, Georg W.: Deutschland – Polen. Wunsch und Wirklichkeit, 2. Auflage, Bonn/Brüssel/New York 1971.
- Strobel, Georg W.: Die Deutsche Frage und Polen im Jahre 1962, in: Osteuropa 14 (1964), Heft 3, S. 196–202.
- Sulek, Jerzy: Stanowisko Rządu NRF wobec granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej 1949–1966, Poznań 1969.
- Taber, George M.: John F. Kennedy and a Uniting Europe. The Politics of Partnership, Brügge 1969.
- Tabek, Ronald J.: The Making of the Test Ban Treaty, Den Haag 1970.
- Thränert, Oliver: Ende nuklearer Tests in Sicht? Die Vertragsänderungskonferenz zum partiellen Teststoppvertrag, Bonn 1991.
- Tudyka, Kurt P.: Gesellschaftliche Interessen und auswärtige Beziehungen. Das Röhrenembargo, in: Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik, Köln/Opladen 1969 (PVS Sonderheft 1/1969), S. 205–223.
- Volle, Angelika: Großbritannien und der europäische Einigungsprozeß, Bonn 1989.
- Węc, Józef-Janusz: Die Beziehungen zwischen der VR Polen und der Bundesrepublik Deutschland 1949–1987, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1988, B 11–12/88, S. 21–33.
- Weit, Erich: Ostblock intern. 13 Jahre Dolmetscher für die polnische Partei- und Staatsführung, Hamburg 1970.
- Wettig, Gerhard: Der Einfluß der DDR auf die Deutschlandpolitik der Warschauer-Pakt-Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1969, B 43/1969, S. 3–24.
- Wiewióra, Bolesław: Problem nawiązania stosunków dyplomatycznych między Polską a Niemiecką Republiką Federalną, in: Przegląd Zachodni 1957, Heft 3, S. 44–57.
- Wolański, Marian S.: Problem niemiecki w myśli politycznej PZPR w latach 1949–1969, in: Studia historica slavogermanica 14 (1985), S. 99–123.
- Wolffsohn, Michael: Ewige Schuld? 40 Jahre deutsch-jüdische Beziehungen, München 1988.
- Wörmann, Claudia: Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland. Politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung, Frankfurt (Main)/New York 1982.
- Ziebur, Gilbert: Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten, Pfullingen 1970.
- Zorn, Hermann: Wiedergutmachung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1960, S. 2061–2066.

## Abkürzungen

AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
ABC-Waffen	atomare, biologische und chemische Waffen
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Sankt Augustin
AdG	Archiv der Gegenwart
AG	Aktiengesellschaft
BKC/L	Berlin Kommandatura Commandant/Letter
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CIA	Central Intelligence Agency
COCOM	Coordinating Committee for East-West Trade Policy
CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Dok.	Dokument
DzD	Dokumente zur Deutschlandpolitik
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EFTA	European Free Trade Association
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
Hrsg./hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
MdB	Mitglied des Bundestages
Mio	Millionen
MLF	Multilateral Force
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
ND	Neues Deutschland
NL	Nachlaß
NRF	Niemecka Republika Federalna
PA/AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts
PVAP	Polnische Vereinigte Arbeiterpartei
PVS	Politische Vierteljahrsschrift
Ref.	Referat
RFN	Republika Federalna Niemiec
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UAR	United Arab Republic
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNO	United Nations Organisation

US	United States
USA	United States of America
VAR	Vereinigte Arabische Republik
VRP	Volksrepublik Polen
VS	Verschlußsache(n)
WEU	Westeuropäische Union
zit.	zitiert
ZK	Zentralkomitee

# Personenregister

Das Personenregister wurde von Matthias Peter erstellt.  
Beim Nachweis einzelner Seiten beziehen sich hochgestellte Ziffern auf Fußnoten.

- Achenbach, Ernst 204  
Acheson, Dean 17  
Adenauer, Konrad 7, 10, 12, 16–24, 27–31, 38,  
41–43, 45 f., 49–52, 53<sup>57</sup>, 86, 92 f., 97, 101,  
108 f., 114 f., 118, 121<sup>16</sup>, 122–125, 128 f., 132 f.,  
136–139, 144, 146, 148, 151–160, 165 f., 168,  
176, 182–191, 193 f., 196–198, 200–203, 208 f.  
Allardt, Helmut 46<sup>14</sup>, 58–60, 62–66  
Alsop, Joseph W. 27, 34<sup>132</sup>  
Amerongen, Otto Wolff von 57, 88, 114<sup>131</sup>
- Babaček, Vladimír 89  
Bading, Harri 97, 104  
Balken, Richard 74, 175, 177<sup>105</sup>, 204  
Ball, George W. 116, 126, 132 f., 144 f.  
Barzel, Rainer 147, 194<sup>175</sup>  
Bausch, Paul 167<sup>69</sup>, 172, 174, 178, 180  
Beck, István 70, 72 f., 75<sup>201</sup>, 76 f.  
Beitz, Berthold 46<sup>7</sup>, 51 f., 53<sup>57</sup>, 56<sup>80</sup>, 68, 79, 87,  
94, 184  
Bengal, Josef 171<sup>83</sup>  
Ben Gurion, David 154, 157–159, 167, 171,  
176–178, 179<sup>111</sup>, 181 f., 187 f., 200 f., 208  
Berger, Hans 53  
Blankenhorn, Herbert 18, 27<sup>97</sup>, 28, 36<sup>140</sup>  
Blumenfeld, Alfred 67  
Blumenfeld, Erik 101 f., 113  
Böhm, Franz 160 f., 163, 165, 167 f., 172–180,  
183, 185 f., 190, 192, 196, 207, 209  
Böker, Alexander 169, 172–174, 185, 194, 204,  
206, 209<sup>225</sup>  
Borissow, Sergej Alexejewitsch 109 f.  
Born, Karl 90  
Bölling, Klaus 179<sup>109</sup>  
Brandt, Willy 45, 204  
Brentano, Heinrich von 48–50, 71, 104, 130, 147,  
155, 157, 159, 163, 177, 187, 196, 201  
Brzezinski, Zbigniew 46<sup>12</sup>  
Bucher, Ewald 175 f.  
Bundy, McGeorge 126, 129, 132, 136, 145
- Butler, Richard A. 153<sup>210</sup>  
Buzás, József 69, 71, 76
- Caccia, Sir Harald A. 127  
Carstens, Karl 11, 25, 31 f., 34<sup>134</sup>, 53, 64 f., 73 f.,  
82, 85, 88<sup>290</sup>, 89, 100, 103, 115, 123–127, 135,  
137, 140<sup>133</sup>, 143<sup>153</sup>, 146, 148, 163 f., 166, 179,  
184<sup>135</sup>, 190 f., 193, 195, 198 f., 202 f., 208,  
209<sup>225</sup>  
Cartellieri, Wolfgang 174  
Chayes, Abram 145 f.  
Chruschtschow, Nikita Sergejewitsch 50<sup>40</sup>,  
109 f., 115, 119–122, 123<sup>31</sup>, 128, 130<sup>79</sup>, 152,  
165  
Colombo, Emilio 26  
de Courson de la Villeneuve, Tangey 23  
Couve de Murville, Maurice 13, 15, 23, 26 f.,  
29<sup>109</sup>, 34 f., 40–42  
Cronk, Edwin M. 108, 113  
Cyrankiewicz, József 51, 52<sup>52+53</sup>, 57
- Dahlgrün, Rolf 85<sup>264</sup>  
van Dam, Hendrik George 199  
David, Václav 88  
Davis, Richard H. 127<sup>56</sup>  
Dehler, Thomas 131, 172, 174 f., 178, 180, 186,  
190  
Dobrowolski, Stanisław Wincerty 53<sup>58</sup>  
Dollinger, Werner 147  
Douglas-Home, Sir Alexander Frederick 88,  
116, 129<sup>72</sup>, 144  
Dowling, Walter C. 22, 25  
Duckwitz, Georg Ferdinand 159  
Dulles, John Foster 156
- Eckardt, Felix von 53, 157  
Eichmann, Adolf 158  
Elbe, Joachim von 133<sup>98</sup>, 142  
Emde, Hans-Georg 189  
Erler, Fritz 187

- Erhard, Ludwig 7, 12, 16, 23f., 30–32, 35<sup>138</sup>, 36, 38, 41–44, 92, 100, 121<sup>16</sup>, 153, 171f., 188, 194<sup>175</sup>, 202–207, 209f.
- Eshkol, Levi 181–183, 189, 201, 203
- Etzdorf, Hasso von 12, 15, 24
- Fayat, Henri 27
- Finletter, Thomas K. 113
- Fisher, Adrian S. 134<sup>102</sup>
- Fock, Jenő 68
- Foster, William C. 126<sup>50</sup>
- Galsworthy, John E. 40
- de Gaulle, Charles 7, 9–23, 25, 27–31, 34, 41–44, 150
- Gerstenmaier, Eugen 98, 154, 160–166, 171<sup>85</sup>, 180, 186, 189–191, 196, 199, 209
- Globke, Hans 38, 102<sup>36</sup>, 168f., 193
- Goldmann, Nahum 156
- Gomulka, Władysław 49, 50<sup>40</sup>, 57, 59, 61<sup>113</sup>
- Grewe, Wilhelm G. 49f., 136<sup>109</sup>, 156
- Gritschin, Pjotr Alexandrowitsch 101<sup>26</sup>, 109f.
- Groepper, Horst 109f., 140<sup>133</sup>
- Gromyko, Andrej Andrejewitsch 134, 138
- Güde, Max 172, 174, 180
- Guidotti, Gastone 22
- Gyptner, Richard 61
- Haeften, Gerrit von 78, 140, 145, 146<sup>168</sup>
- Hallstein, Walter 10, 18, 26, 155f., 159
- Halprin, Iser 176
- Hamouz, František 88,
- Harkort, Peter Günther 24, 32, 40
- Harriman, W. Averell 122f., 132, 134, 138, 144<sup>158</sup>, 197<sup>188</sup>
- Hase, Karl-Günther von 147<sup>174</sup>, 168f., 171, 173, 189, 199
- Hassel, Kai-Uwe von 121<sup>16</sup>, 209<sup>225</sup>
- Hassouna, Mohammed Abdel Khalek 185
- Heath, Edward 13–16, 24, 26, 30, 33
- Heck, Bruno 147
- Herter, Christian A. 153<sup>211</sup>
- Heuss, Theodor 198
- Hillenbrand, Martin J. 123f., 126f.
- Höcherl, Hermann 206<sup>222</sup>
- Hölzl, Josef 174
- Home *siehe Douglas-Home*
- Hood, Samuel, 6. Viscount Hood 135<sup>106</sup>, 144<sup>158</sup>, 149<sup>192</sup>
- Hopf, Volkmar 167–169, 173f., 208
- Horváth, Imre 50<sup>42</sup>
- Hüttebräuer, Rudolf 37
- Jachil, Chaim 161<sup>38</sup>
- Jaeger, Richard 194
- Jahn, Gerhard 172, 174, 178, 180, 190, 206<sup>222</sup>
- Jansen, Josef 18, 180, 184<sup>133</sup>, 190<sup>159</sup>
- Jaroszek, Henryk 50
- Kádár, János 51
- Kattenstroth, Ludwig 174
- Kaiser, Rolf von 170<sup>79</sup>
- Karadi, Gyula 68
- Kennedy, John F. 10, 19, 22, 24, 29, 31, 33f., 108, 116, 119–121, 124, 126, 133, 145, 150, 197<sup>188</sup>
- Keramane, Hafid 185
- Kessel, Albrecht von 50
- Kissinger, Henry A. 27<sup>96</sup>
- Klička, Otto 89
- Kliesing, Georg 189
- Knappstein, Karl Heinrich 17, 24f., 34<sup>132</sup>, 108, 115, 120, 138, 149
- Kohler, Foy D. 113
- Kopf, Hermann 162f., 177, 204
- Krafft von Dellmensingen, Leopold 70f.
- Krapf, Franz 56, 70, 72<sup>178</sup>, 75f., 80, 83, 85, 89, 140f., 162
- Kroll, Hans 115, 118<sup>5+6</sup>
- Krone, Heinrich 130, 147, 187, 194<sup>175</sup>
- Krüger, Hans 84<sup>261</sup>
- Kutin, Jozef 57
- Kveder, Dušan 50<sup>40</sup>
- Lachmann, Kurt 22
- Lachowski, Leonard 54<sup>61</sup>, 57f.
- Lahr, Rolf 11f., 19, 28, 33–39, 52, 65, 74f., 85<sup>272</sup>, 87, 91, 103, 109–111, 113, 115–117, 167<sup>67+68</sup>, 188, 198, 200, 202–204, 206, 208
- Ledwidge, William B. 138<sup>120</sup>
- Lenz, Hans 180
- Lilienfeld, Georg von 127<sup>56</sup>, 132f., 136<sup>111</sup>, 145, 149, 197, 198
- Löhr, Walter 104
- Lotz, Erich-Walter 184
- Lübke, Heinrich 202
- Luedde-Neurath, Kurt R. 80, 87
- Luns, Joseph 26
- Lupin, Friedrich Freiherr von 48
- Macmillan, Harold 10<sup>6</sup>, 12, 20, 24, 29, 119–121
- Majonica, Ernst 68<sup>159</sup>, 71, 163, 177, 180, 195, 196<sup>184</sup>, 198–200

- Margerie, Roland Jacquin de 29 f.  
 Margulies, Robert 104  
 Marschall von Bieberstein, Walter Freiherr von  
   77, 82  
 Martin, Berthold 195–200, 204  
 Marx, Karl 166, 199, 205 f.  
 Mason, Sir Paul 106  
 McCloy, John J. 17, 22  
 McCone, John 126  
 McGhee, George C. 122 f., 132<sup>89</sup>, 133 f., 144,  
   149, 183, 193, 197  
 McNamara, Robert S. 126, 128, 132, 137, 139<sup>129</sup>  
 Meir, Golda 160, 167, 181 f.  
 Mende, Erich 98, 131, 147, 152  
 Mercker, Reinhold 199  
 Merten, Hans 189  
 Meyer-Lindenberg, Hermann 52<sup>49</sup>, 145, 146<sup>168</sup>  
 Mikoyan, Anastas I. 51  
 Mirbach, Dietrich Freiherr von 72, 75<sup>201</sup>, 76–78  
 Modrzewski, Franciszek 58–65, 66<sup>147+148</sup>  
 Mommer, Karl 204  
 Mommsen, Ernst Wolf 102, 107<sup>68+72</sup>, 112  
 Monnet, Jean 18  
 Morris, Brewster H. 25  
 Müller-Armack, Alfred 11, 35–37  
 Müller-Roschach, Herbert 139 f.  
  
 Nasser, Gamal Abdel 159, 170, 183, 197, 207,  
   209  
 Nastase, Mircea 79 f.  
 Nicolae, Nicolae 79–82  
 Nixon, Richard M. 128<sup>65</sup>  
 Novotný, Antonín 88 f.  
  
 Ohira, Masayoshi 92<sup>315+317</sup>  
 Ollenhauer, Erich 147  
 Omar, Djabir 184 f., 205  
 Osterheld, Horst 16, 191, 197, 199  
 Overbeck, Egon 101  
  
 Patolitschew, Nikolaj Semionowitsch 110  
 Pele, Gheorghe 83, 85  
 Penkov, Penko 87, 90  
 Peres, Shimon 187, 189  
 Petri, Mihail 84, 85<sup>269</sup>  
 Piccioni, Attilio 14 f.  
 Pompidou, Georges 15, 44  
 Preuschen, Gerhard Freiherr von 159  
 Puja, Frigyes 79  
  
 Qadir, Isa Abdul 207  
  
 Radlauer, Curt 164, 190  
 Rasner, Will 97<sup>3</sup>  
 Reilly, Sir Patrick 34, 113  
 Reinkemeyer, Hans-Albert 81 f.  
 Rheker, Gisela 82  
 Richthofen, Oswald Freiherr von 156  
 Roberts, Sir Frank K. 88<sup>290</sup>, 116, 126, 135<sup>104</sup>,  
   137, 143<sup>153</sup>  
 Roemer, Walter 174 f.  
 Roll, Sir Eric 33 f.  
 Rusk, Dean D. 17 f., 24 f., 92<sup>315</sup>, 108, 111 f., 122,  
   125 f., 129<sup>72</sup>, 132–135, 139<sup>127+128</sup>, 143–147,  
   153<sup>210</sup>  
  
 Sabri, Ibrahim 170, 192  
 Sängler, Fritz 204  
 Savir, Leo 166<sup>62</sup>, 167<sup>67+68</sup>, 169  
 Schäfer, Friedrich 189  
 Scheel, Walter 152, 170 f.  
 Schenck, Dedo von 133  
 Scherpenberg, Albert Hilger van 51 f.  
 Schirmer, Hans 162, 178 f., 190<sup>159</sup>, 199,  
   204–206  
 Schlitter, Oskar 84 f.  
 Schmid, Carlo 191, 195, 204  
 Schmidt-Horix, Hans 206  
 Scholl, Günther 150<sup>197</sup>  
 Schröder, Gerhard 7, 12–16, 18, 20–23, 26–28,  
   30–33, 35–37, 39–43, 46 f., 56, 67, 68<sup>159</sup>, 71,  
   73 f., 84<sup>261</sup>, 88<sup>290</sup>, 91–95, 97, 101, 104, 111,  
   114, 116, 121<sup>16</sup>, 122 f., 125, 127, 129–131,  
   132<sup>89</sup>, 133–135, 141–144, 146<sup>172</sup>, 147, 149,  
   152 f., 160, 163, 166, 168, 170–172,  
   177, 183, 190–194, 197–202, 204,  
   208 f.  
 Schwarzhaupt, Elisabeth 177  
 Segni, Antonio 137<sup>118</sup>  
 Sharett, Moshe 156<sup>11</sup>  
 Shinnar, Felix 155–157, 161<sup>38</sup>, 167,  
   171 f., 177, 182, 184, 191, 194, 200, 202 f.,  
   206  
 Siroký, Viliam 88  
 Sivkov, Todor 87  
 Smirnow, Andrej Andrejewitsch 115, 118<sup>5</sup>  
 Spaak, Paul-Henri 26  
 Stalmann, Otto 53, 56 f.  
 Stempel, Otto Baron von 19  
 Strauß, Franz-Josef 130 f., 147, 163, 179 f.,  
   186–189, 196, 199, 208 f.  
 Strús, Stanislav 53  
 Szöke 75–77

Thedieck, Franz 58<sup>89</sup>  
Thierfelder, Rudolf 127, 135<sup>106</sup>, 138<sup>120</sup>, 144<sup>158</sup>,  
149<sup>192</sup>  
Thilenius, Richard 88 f.  
Thompson, Llewlyn E. 126<sup>50</sup>  
Tichomirov, Ognjan 91  
Trąpczyński, Witold 51<sup>44</sup>, 57  
Tyler, William R. 123, 135, 136<sup>109</sup>, 138

Ulbricht, Walter 61<sup>113</sup>, 209  
Urban, Jaroslav 89 f.

Vaduvescu, Nicolae 81 f.  
Voigt, Heinz 162

Walther, Gebhard von 107  
Weber, Karl 180  
Weber, Walter 180, 184 f., 189  
Wehner, Herbert 163  
Werner, Rudolf 165, 204  
Westrick, Ludger 101, 107–109, 172, 174  
Winiewicz, Józef 66<sup>147</sup>, 67  
Wittrock, Karl 174  
Wormser, Olivier 36, 38 f.  
Zahn, Peter von 182

---

# Akten zur Auswärtigen Politik

## **Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963**

Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte.  
Haupterausgeber  
Hans-Peter Schwarz,  
Mitherausgeber  
Helga Haftendorn, Klaus Hildebrand, Werner Link und Rudolf Morsey.  
Bearbeiter  
Mechthild Lindemann und Ilse Dorothee Pautsch.  
Wissenschaftlicher Leiter  
Rainer A. Blasius.  
1993. CXCIV, 1815 Seiten in drei Teilbänden,  
DM 255,-/öS 1989,-/sFr 255,-  
(Subskriptionspreis DM 216,-/  
öS 1685,-/sFr 216,-)  
ISBN 3-486-55964-8

Als „streng geheim“, „geheim“ oder „vertraulich“ waren viele der Schriftstücke eingestuft, die in dieser Aktenpublikation erstmals zugänglich gemacht werden. Aufzeichnungen aus dem Auswärtigen Amt in Bonn, Niederschriften über Gespräche mit Staatsmännern und Diplomaten sowie Schriftverkehr mit den Botschaften in aller Welt spiegeln sowohl einzelne diplomatische Aktivitäten als auch grundsätzliche außenpolitische Überlegungen wider. Die hier veröffentlichten Dokumente aus dem Politischen

Archiv des Auswärtigen Amtes und aus dem Bundeskanzleramt sind ausführlich kommentiert. Einen schnellen thematischen Zugriff ermöglichen die auf inhaltliche Schwerpunkte konzentrierten Register und ein differenziertes Sachregister. Darüber hinaus steht ein Personenregister zur Verfügung, das maßgebliche Funktionen der Entscheidungsträger und Akteure nennt. Ein Organisationsplan orientiert über die Struktur des Auswärtigen Amtes. Die „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“ schließen an die Reihen der traditionsreichen „Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918-1945“ an. Die neue Edition erscheint jährlich in zwei bis drei Bänden – unmittelbar nach Ablauf der Aktenperrfrist. Zum frühestmöglichen Zeitpunkt – dreißig Jahre nach den Ereignissen – liegt damit eine umfassende und zuverlässige Sammlung amtlicher Quellen zur Geschichte der deutschen Außenpolitik vor.

### **In der Reihe bisher erschienen:**

**Adenauer und die Hohen Kommissare 1949-1951**  
(Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, Band 1)  
1989. XXXII, 624 Seiten,  
DM 72,-/öS 562,-/sFr 80,-  
ISBN 3-486-55191-4

## **Adenauer und die Hohen Kommissare 1952**

(Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, Band 2)  
1990. XXII, 382 Seiten,  
DM 72,-/öS 562,-/sFr 80,-  
ISBN 3-486-55201-5

### **In Vorbereitung:**

## **Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1964**

Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte.  
Haupterausgeber  
Hans-Peter Schwarz,  
Mitherausgeber  
Helga Haftendorn, Klaus Hildebrand, Werner Link und Rudolf Morsey.  
Bearbeiter  
Wolfgang Hölscher und Daniel Kosthorst.  
Wissenschaftlicher Leiter  
Rainer A. Blasius.  
1994. Ca. 1200 Seiten,  
in 2 Teilbänden,  
ca. DM 192,-/öS 1498,-/  
sFr 192,- (Fortsetzungspreis  
ca. DM 144,-/öS 1123,-/  
sFr 144,-)  
ISBN 3-486-56065-4

---

# Oldenbourg

---

