

Die zweite Berlin-Krise: Deutsch-britische Beziehungen und die Neudefinierung internationaler Bindungen¹

Sabine Lee

Als der sowjetische Premierminister Nikita Chruschtschow am 10. November 1958 erklärte, daß es an der Zeit wäre, die Überreste des Besatzungsregimes in Berlin zu beseitigen und durch eine neue Regelung zu ersetzen, brachte er die prekäre Situation der Stadt erneut in das Bewußtsein der Deutschen und ihrer Bündnispartner. Diese zweite Berlin-Krise fiel in eine Phase der Neudefinierung internationaler Bindungen innerhalb der westlichen Allianz. Anders als 1948/9, während der Berliner Blockade, als Deutschland unter Besatzungsrecht stand und das Land erst langsam begann, sich selbst zu verwalten, waren nun, zehn Jahre später, die beiden mittlerweile gegründeten deutschen Staaten fest in ihre jeweiligen Verteidigungssysteme eingebunden und hatten sich innerhalb dieser relativ einflußreiche Positionen erkämpft. Das Mächteverhältnis innerhalb der westlichen Allianz bewegte sich hin zu einer Konstellation, in der die Wirtschafts- und Finanzkraft Westdeutschlands zu einer politischen Aufwertung der Bundesrepublik führte. Diese Stärkung war umso deutlicher, als sie mit einer relativen Schwächung Frankreichs und Großbritanniens einherging.² Trotz dieser internationalen Aufwertung konnte die Bundesregierung aus völkerrechtlichen Gründen wie auch aus politischen und militärischen Erwägungen in der Berlin-Frage nicht selbständig agieren.

In die zweite Hälfte des Jahres 1958 fiel zeitlich eine Reihe von Ereignissen mit starker Rückwirkung auf die Entwicklung des Kräfteverhältnisses zwischen Großbritannien, der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten zusammen; auf die bilateralen Beziehungen, aber auch auf das multilaterale Gefüge, das ganz Westeuropa und nicht zuletzt Frankreich miteinschloß. In Frankreich hatte General de Gaulle wieder eine führende politische Rolle übernommen, und das sich verbessernde Verhältnis zwischen ihm und Kanzler Adenauer gab der deutsch-französischen Annäherung neue Impulse. Die starke Orientierung Deutschlands zu Frankreich hin verschlechterte die Verhandlungsposition der Briten erheblich, sowohl in bezug auf die Bundesrepublik selbst, die nun nicht länger in gleichem Maße auf das politische Wohlwollen Großbritanniens angewiesen war, aber auch in bezug auf die sich verfestigende

¹ I owe a debt to the *British Academy* and the *Deutscher Akademischer Austauschdienst*, which aided in financing research for this project.

² G. Schmidt, 'Vom Anglo-Amerikanischen Duopol zum Trilateralismus: Großbritannien - USA - Bundesrepublik', *Amerikastudien* 39 (1994), 73ff.

Sechsergemeinschaft der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Auf der anderen Seite zwang die nicht selten auf Konfrontationskurs mit den Vereinigten Staaten liegende französische Außenpolitik unter de Gaulle die Bundesrepublik ihrerseits, ihre Stellung zwischen Frankreich und den USA zu überdenken, speziell, wenn es um Fragen der deutschen Sicherheit ging, und sich dabei stärker der Rolle Großbritanniens in den euro-atlantischen Beziehungen zu entsinnen.

Im November 1958 hatte de Gaulle die britischen Freihandelszonenpläne zu Fall gebracht. Diese waren nach der Entscheidung, nicht am Gemeinsamen Markt der Sechsergemeinschaft teilzunehmen, von der britischen Regierung initiiert worden, um die befürchteten negativen Auswirkungen ihres "staying out" zu mildern. Kurz nach dem französischen Veto in den Freihandelszonenverhandlungen, das das Zusammenhalten der EWG auf eine erste harte Probe stellte und das Verhältnis der Briten zu Frankreich und Deutschland belastete, eröffnete der sowjetische Premierminister Chruschtschow eine neue Berlinoffensive. Er drohte mit der Entmilitarisierung der Stadt und deutete an, diese im Alleingang durchzusetzen, falls die westlichen Alliierten nicht zu einer Einigung mit der Sowjetunion kommen würden.

Kurt Birrenbach, MdB und Mitglied des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, kommentierte später: "Primär wichtig (erschien) ..., wie das Schiff der Bundesrepublik sicher in den europäischen Hafen gesteuert werden kann, ohne an den Klippen des Ost-West Konfliktes Schaden zu nehmen".³ Dieses Spannungselement zwischen Deutschlands Verankerung in den "europäischen Hafen" und den weiter reichenden militärstrategischen Erwägungen eines vereinigten Deutschlands, Berlins und der Position der Stadt im Ost-West Konflikt, der Anerkennung von Grenzen, der Anerkennung der DDR, war dominierend in den Beziehungen Deutschlands zu seinen Alliierten. An der Berlin-Problematik kristallisierte sich die Frage, welchen Stellenwert die Bündnistreue der Bundesrepublik für ihre NATO-Partner hatte. Waren die westlichen Verbündeten individuell und kollektiv für deutsche Sicherheitsinteressen sensibilisiert, um die deutsche Westbindung und damit den bundesdeutschen Verteidigungsbeitrag sicherzustellen?

Die Vereinigten Staaten, Großbritannien und die Bundesrepublik waren die drei Mächte innerhalb des westlichen Bündnisses, die am stärksten auf die NATO-Karte gesetzt hatten. Folglich gerieten sie am stärksten unter Druck, als die Sowjetunion die Berlin-Frage mit dem Chruschtschow-Ultimatum wieder auf die politische Tagesordnung brachte und damit versuchte, die Glaubwürdigkeit der NATO als wirksames Schutzbündnis zu untergraben. Nicht nur sah

³ Birrenbach an Brentano, 2.3.1960, Auswärtiges Amt (AA): Politische Abteilung (PA) 2/Ministerbüro (MB) 50.

sich der Westen zunehmend zu seiner eigenen Unfähigkeit konfrontiert, der Sowjetunion wirksam zu begegnen und ihr Konzessionen abzurufen; das schwerwiegendere Problem lag darin, daß die Bundesregierung in der Teilung Deutschlands weiterhin die eigentliche Ursache des Ost-West-Konfliktes sah und dementsprechend die Beseitigung dieser Ursache zur Vorbedingung für eine Entspannungspolitik des "Westens" gegenüber dem "Osten" erhob; hingegen empfanden die Briten und - teilweise - auch die Amerikaner das Beharren Bonns auf dieser altbekannten Position mehr und mehr als belastend, weil es aus ihrer Sicht einer Entschärfung des Spannungszustandes in Mitteleuropa im Wege stand. Infolge dieser Divergenz geriet die NATO-Politik gegenüber der Öffentlichkeit in eine Legitimationskrise. Dies hatte Rückwirkungen auf das gesamte Bündnis, speziell aber auf die Vereinigten Staaten, Großbritannien und die Bundesrepublik.

Das amerikanisch-britisch-deutsche Dreiergefüge und innerhalb dessen das deutsch-britische Verhältnis stehen deshalb im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung. Es soll beleuchtet werden, wie die deutschen und britischen Reaktionen auf die Drohungen Chruschtschows die bilateralen Beziehungen zwischen diesen beiden Ländern beeinflussten. In diesem Zusammenhang ist zu klären, wie Entwicklungen der internen Positionen zu obenangeführten weiterreichenden Sicherheitsfragen die Berlin-Politik beider Länder determinierte und wie beide Länder die Politik des Partners beurteilten. Gesetzt den Fall, daß die deutschen und britischen Positionen und Präferenzen sich nicht deckten, die Regierungen jedoch das westliche Bündnisystem, gerade im Hinblick auf die sowjetische Bedrohung, nicht zusätzlich belasten wollten, stellt sich die Frage, inwieweit die bilateralen Beziehungen der Bundesrepublik und Großbritanniens mit den Vereinigten Staaten auch von Rivalitäten um Einfluß innerhalb des westlichen Bündnisses gekennzeichnet waren. Gibt es Hinweise darauf, daß die Bundesrepublik die Berlin- und Deutschland-Politik im Ringen um die Anerkennung als ein mit Frankreich oder Großbritannien gleichberechtigter Partner nutzte, oder daß Großbritannien mit seiner Politik in diesem Bereich seine Position als Vorzugspartner der USA zu verteidigen suchte? Welchen Einfluß hatten die britische 'Alternative' einer Kooperation mit Frankreich und speziell die Perspektive einer *entente nucléaire* zwischen Großbritannien und Frankreich auf die Berlin-Krise, die ein wichtiger Faktor im nuklearen *contingency planning* wurde?

Umgekehrt soll untersucht werden, welchen Einfluß die amerikanische Berlin-, Deutschland- und Ostpolitik und deren Beurteilung seitens der Deutschen und Briten auf die bilateralen Beziehungen und schließlich auch auf den sich in anderen Gebieten verstärkenden Trend zum Trilateralismus zwischen Großbritannien, der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten hatte.

I

Die Rechte der westlichen Siegermächte in Berlin basierten auf Deutschlands bedingungsloser Kapitulation im Mai 1945 und auf dem Besatzungsprotokoll, das im September 1944 von den USA, der UdSSR und Großbritannien unterzeichnet worden war. Dieses Protokoll teilte Deutschland in drei Besatzungszonen und Berlin in drei Sektoren, und es sah vor, daß Berlin von den drei (später vier) Alliierten gemeinsam verwaltet werden sollte.⁴

Die Berlinblockade der Jahre 1948/9 stellte die erste ernsthafte Herausforderung der westlichen Rechte in Berlin dar. Nachdem die anglo-amerikanische Luftbrücke die Sowjetunion zur Aufgabe der Blockade gezwungen hatte, bemühten sich die Westalliierten mehrmals erfolglos, eine schriftliche Übereinkunft mit den Sowjets zu erzielen, die die Zugangsrechte regeln sollten. Die deutlichste Verlautbarung dieser Art war ein Kommuniqué des Viermächterates der Außenminister vom Juni 1949. Dieses schrieb die Verpflichtung der Besatzungsmächte fest, "in ihren eigenen Zonen die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, damit ein normales Funktionieren und ein normaler Gebrauch der Schienen-, Wasser und Straßenverbindungen für den Personen- und Güterverkehr sowie der Post-, Telefon- und Telegrafenerbindung sichergestellt wird."⁵ Als die Sowjetunion der DDR im Jahr 1954 die Souveränität gewährte, garantierte sie die Rechte der Westmächte in bezug auf Berlin und bestätigte ihre Verpflichtung, diese zu sichern. Dies war der Stand der Dinge, als Chruschtschow am 10. November 1958 anlässlich eines polnisch-sowjetischen Freundschaftstreffens in Moskau öffentlich die Frage stellte:

Was ist denn nun nach all dem vom Potsdamer Abkommen übriggeblieben? Übriggeblieben ist faktisch nur das eine: der sogenannte Viermächtestatus Berlins, ... Ist es nicht an der Zeit, unsere Haltung zu diesem Teil des Potsdamer Abkommens zu überprüfen und darauf zu verzichten? Offensichtlich ist die Zeit gekommen, daß die Mächte, die das Abkommen unterzeichneten, auf die Reste des Besatzungsregimes in Berlin verzichten und damit die Möglichkeit

⁴ Protokoll zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der Sowjetunion vom 12. September 1944 über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Großberlin, in: Forschungsinstitut der deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (FDGAP) (Hg), *Dokumente zur Berlinfrage 1944-1966*, (München 1987⁴) (zitiert als DzB), 1-3.

⁵ DzB, 121.

*geben, eine normale Lage in der Hauptstadt der DDR zu schaffen. Die Sowjetunion ihrerseits wird die Funktionen, die noch sowjetischen Organen obliegen, an die souveräne Deutsche Demokratische Republik übertragen.*⁶

Die Reaktion der Westmächte war eindeutig ablehnend. Am 12. November verurteilte die Bundesrepublik die Chruschtschowschen Forderungen mit dem Hinweis, daß eine einseitige Zurückweisung internationaler Verpflichtungen gegen internationales Recht verstieße.⁷ Tags darauf reagierten die Westmächte mit ähnlich scharfer Ablehnung und unterstrichen die Verantwortlichkeit aller vier Mächte in Angelegenheiten, die Berlin und Deutschland als Ganzes betrafen.⁸

Doch die Einmütigkeit der gemeinsamen Verlautbarung trog. Die ersten Differenzen gab es schon bei der Beurteilung der Motive der sowjetischen Initiative. Bereits hier zeichnete sich ein Muster ab, das die folgenden drei Jahre bis hin zum Bau der Berliner Mauer bestimmen sollte: deutsche Besorgnis, französische Unbeugsamkeit, britische Kompromißbereitschaft und eine amerikanische Haltung, die zwischen Standfestigkeit und Kompromißwilligkeit schwankte.

In einer ersten Reaktion hielten die Briten und Amerikaner Chruschtschows Rede für eine Propagandaaktion.⁹ In krassem Gegensatz dazu signalisierte Frankreich sofort, daß man in der Rede eine ernsthafte Bedrohung Berlins und der deutschen Sicherheit sähe.¹⁰ Doch auch die Angelsachsen begannen mit einer eingehenden Motivanalyse. Der britische Botschafter in Bonn, Sir Christopher Steel, vermutete, daß die Sowjets die bevorstehenden Wahlen in Berlin zu beeinflussen suchten. Sie beabsichtigten, den Westen in die Enge zu drängen, ohne Schritte zu unternehmen, die eine akute Kriegsgefahr in sich bargen, und sie wollten die Verantwortlichkeit für Berlin auf die DDR übertragen.¹¹ Schließlich, so Steel, sollten westliche Intentionen erprobt werden: *"It may be that the Russians are merely beating the drums, but it would be unlike them to make such a clear statement on such an important question, unless*

⁶ DzB, 297-8.

⁷ Konrad Adenauer, *Erinnerungen, 1949-1953, 1953-1955, 1955-1959, 1959-1963*, (Stuttgart, 1965-1968), hier Adenauer, *Erinnerungen III*, 449.

⁸ DzB, 299-300.

⁹ Grewe an AA, 10.11.1958; Ritter an AA, 11.11.1958, AA, PA, Abteilung 7/169.

¹⁰ Blankenhorn an AA, 11.11.1958, AA, PA, Abt.7/169.

¹¹ Steel an Foreign Office, 11.11.1958, Public Record Office (PRO): Foreign Office (FO) 371/137333.

they intended to follow it through." Er empfahl, "ruhig zu bleiben", regte aber gleichzeitig an, die Pläne für eine Luftbrücke neu zu überdenken und der akuten Situation anzupassen.

Zu einer ähnlichen Einschätzung kam auch Christian Herter, Staatssekretär im *State Department*, der in einem Schreiben an die amerikanische Botschaft in Bonn außerdem spekulierte, daß das eigentliche Ziel der sowjetischen Attacke die Verbindungen der Alliierten mit Berlin seien.¹²

Patrick Reilly, der britische Botschafter in Moskau, lieferte eine andere Beurteilung. Er vermutete, daß die Sowjets ein Interesse daran hatten, die Genfer Verhandlungen über die Einstellung der Atomtests und die Verhinderung von Überraschungsangriffen zu beeinflussen.¹³ Darüberhinaus läge den Sowjets daran, durch eine eindeutig feindselige Position gegenüber Westdeutschland die sowjetische Entschlossenheit zu unterstreichen, die DDR zu unterstützen. Reilly schloß nicht aus, daß Ulbricht von der Sowjetunion ein Versprechen erwirkt haben könnte, die DDR aktiver in ihrer Forderung zu unterstützen, daß Berlin die Hauptstadt der DDR sei. Schließlich, so Reilly, wäre die sowjetische Initiative damit zu erklären, daß die noch anstehende deutsche Antwort auf die sowjetische Note vom 18. September 1958 beeinflusst werden sollte.¹⁴

Während Steel die sowjetische Initiative weitgehend aus "deutscher Sicht" interpretierte, sah Reilly sie im Zusammenhang europäischer und weltweiter Sicherheitspolitik. Doch die Diplomaten waren sich nicht nur in der Ursachenforschung uneinig. Ebenso groß waren die Differenzen - sowohl innerhalb des *Foreign Office* als auch innerhalb des westlichen Lagers insgesamt - über die angemessene Reaktion auf die Chruschtschow-Rede.

Hatten sich die Briten bereits dadurch ins politische Abseits manövriert, daß sie die Bedrohung Berlins nicht ernstzunehmen schienen, so verstärkte sich dieser Eindruck in den folgenden Wochen als die diplomatischen Bemühungen einsetzten, die westliche Reaktion auf Chruschtschows Drohungen im Detail auszuarbeiten. Am 14. November faßte Sir Frederick Hoyer Millar, Permanent Under Secretary im *Foreign Office*, die britische Einschätzung der Lage zusammen. In absehbarer Zeit würden sich die westlichen Alliierten mit drei Alternativen konfrontiert sehen. Entweder sie zögen ihre Kräfte aus Berlin

¹² Herter an US-Botschaft, Bonn, 21.11.1958, National Security Archives, *The Berlin Crisis 1958-1962*, #358 (zitiert als *The Berlin Crisis*).

¹³ Reilly an Foreign Office, 11.11.1958, PRO: FO 371/137333.

¹⁴ Note der Regierung der UdSSR an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, 18.9.1958, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hg.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, 3. Serie (5.5.1955-9.11.1958), 4. Serie (10.11.1958-30.11.1966), (Frankfurt-Berlin, 1969-75, zitiert als *DzD*) III/4/3, 1584-6.

zurück und überließen die Bewohner der Stadt ihrem eigenen Schicksal. Oder sie entschlossen sich, die Stadt zunächst mit Hilfe einer Luftbrücke zu versorgen, bevor gegebenenfalls Militärgewalt eingesetzt würde, um die Versorgung der Stadt auf dem Landweg zu garantieren; ein solcher Schritt barg das Risiko eines bewaffneten Widerstandes der Sowjetunion und damit eines Krieges. Die dritte Option war die Aufnahme von Verhandlungen über Formen der Anerkennung der DDR-Beamten als "Agenten" der Sowjetunion¹⁵ und, wenn nötig, die *de facto*-Anerkennung. Er argumentierte, daß es an der Zeit sei, sich Gedanken darüber zu machen, "*whether some arrangements could not be worked out, if necessary, to have de facto dealings with the GDR authorities*". Dies wäre die richtige und wahrscheinlich unaufhaltsame Linie.¹⁶ Am darauffolgenden Tag erläuterten zwei Telegramme des *Foreign Office* an die britische Botschaft in Washington diese Position; sie enthielten den Vorschlag, gemeinsame Regelungen für alle Alliierten Behörden zu erarbeiten, um den Umgang mit der DDR klarzulegen.¹⁷ In denselben Schriftstücken wurde ferner die Möglichkeit einer Luftbrücke erörtert. Der Tenor der Stellungnahme lief jedoch auf die Erkenntnis hinaus, daß auf lange Sicht der einzig gangbare Weg eine Anerkennung der DDR wäre, denn Chruschtschow habe die Situation in der Hand und könne die Anerkennung der DDR erzwingen.

Die Vereinigten Staaten teilten diese Auffassungen nicht. Sie widersprachen der Ansicht, daß die Alliierten Chruschtschow nicht daran hindern könnten, seine Drohungen auszuführen, eine Annahme, die unmittelbar zu Konzessionen im Hinblick auf die Anerkennung der DDR führen müßte.¹⁸ Außerdem wiesen sie das britische Postulat zurück, daß eine Anerkennung der DDR eine dauerhafte Präsenz der Besatzungsmächte in Berlin erlaube.¹⁹ Die Amerikaner glaubten vielmehr, daß eine solche Anerkennung dazu beitragen würde, die rechtliche Grundlage für die Zuständigkeit der Westmächte für Berlin zu beseitigen. In diesem Zusammenhang hielten sie den Briten vor, daß diese die Forderung der DDR ignorierten, Berlin als Hauptstadt des ostdeutschen Staates

¹⁵ Zur Agententheorie siehe unter S. 89.

¹⁶ Aufzeichnung Hoyer Millar, 14.11.1958, PRO: FO 371/137335.

¹⁷ FO an britische Botschaft Washington, 15.11.1958, PRO: FO 371/137333 und 137334. Diese beiden Telegramme, auf die gelegentlich mit ihren Nummern (8112/8113) verwiesen wird, wurden später in ein Positionspapier des Foreign Office umgearbeitet.

¹⁸ Aufzeichnung US Botschaft London, 19.11.1958, PRO: FO 371/137336. Siehe auch Bruce (US Botschaft Bonn) an Secretary of State, 20.11.1958, *The Berlin Crisis*, #353.

¹⁹ Whitney (US-Botschaft, London) an Secretary of State, 21.11.1958, *The Berlin Crisis*, #354.

anzuerkennen. Sie befürchteten, daß jeder Schritt in diese Richtung nicht nur stabilisierend auf die DDR, sondern auch potentiell destabilisierend auf die Bundesrepublik wirken würde. Eine Abkehr der Westdeutschen von ihrer Politik der Westbindung könnte die Folge sein, und es wäre nicht auszuschließen, daß dies den Neutralisten in der Bundesrepublik Auftrieb geben würde. Die Briten, so sahen es die Amerikaner (und mit ihnen die Deutschen), "*had failed to recognise that the Soviets [dealt] with West-Berlin as part of a world power balance.*"²⁰

Großbritannien war sich der amerikanischen Einwände bewußt, doch wie Paul Hancock, Leiter der *Abteilung West* im *Foreign Office*, gegenüber Botschafter Steel zum Ausdruck brachte, konnten die Briten der Linie der Amerikaner nicht folgen, denn in letzter Konsequenz bedeutete dies die Bereitschaft zur Anwendung von Waffengewalt zur Durchsetzung der Nichtanerkennung der DDR.²¹ In seinen Ausführungen stellte Hancock es so dar, als ob nicht die Verhinderung des sowjetisch-ostdeutschen Vorhabens, Berlin als selbständige politische Einheit für die Bundesrepublik zum Ausland zu machen, zur Disposition stand, - und gegebenenfalls mit Waffengewalt verhindert werden müßte - sondern, daß die zentrale Frage die einer Anerkennung der DDR wäre, und dagegen werde man doch nicht mit militärischen Mitteln reagieren wollen. Eine derartige Verschiebung der Problemsicht ist lediglich auf der Basis der Annahme zu erklären, daß die Anerkennung der DDR keinerlei Beeinträchtigung des Status der Westalliierten in Berlin implizierte, denn unter den westlichen Verbündeten wollte niemand (nicht einmal Adenauer) die Anerkennung der DDR an sich mit Waffengewalt verhindern. Auf der anderen Seite war jedoch die Bereitschaft zur Anerkennung der DDR keine Garantie für die Lebensfähigkeit West-Berlins als Enklave auf dem Staatsgebiet der DDR. Dies galt um so mehr, als die Anerkennung der DDR ohne die gleichzeitige Akzeptanz Ost-Berlins als Hauptstadt der DDR keine ausreichende Bedeutung für die ostdeutsche und sowjetische Regierung hatte.

Am 19. November diskutierte der britische Außenminister Lloyd die Grundideen des auf Hoyer Millars Analyse beruhenden Memorandums mit dem amerikanischen Botschafter Bruce. Er versuchte, ohne großen Erfolg, die amerikanischen Befürchtungen vor einer zu 'weichen' britischen Politik zu zerstreuen, und betonte stattdessen die Gemeinsamkeiten zwischen der amerikanischen und der britischen Position. Gleichzeitig entschied er sich, der Bundesrepublik den Inhalt des Memorandums zur Kenntnis zu bringen. Damit glaubte Lloyd, den Schaden, den die darin zum Ausdruck gebrachten Ideen im Hin-

²⁰ Aufzeichnung US Botschaft London, 19.11.1958, PRO: FO 371/137336.

²¹ Hancock an Steel, 21.11.1958, PRO: FO 371/137336.

blick auf das deutsche Vertrauen in den britischen Partner anrichten könnten, so gering wie möglich zu halten.²²

Man braucht nicht viel Phantasie, um sich die deutsche Reaktion auf das britische Memorandum auszumalen. Steel berichtete von seinem ersten Treffen mit Außenminister von Brentano nach der Übermittlung des Textes, daß die Deutschen sich sehr unflexibel gezeigt hätten und daß insbesondere der Kanzler mißtrauisch gewesen wäre.²³ Eine Unterhaltung mit seinem Kollegen Bruce bestätigte Steel in seinem Eindruck, daß für die Bundesregierung jede Art von Anerkennung der DDR außer Frage stand.²⁴

Der deutsche Botschafter in London, von Herwarth, bestätigte diese Einschätzung. In einem Gespräch mit Hoyer Millar gab er zu, daß die britischen Ideen auf große Skepsis, wenn nicht gar unverhohlene Ablehnung gestoßen seien. Hoyer Millar unterstrich im Gegenzug erneut, daß es kaum substantielle Unterschiede in der Einstellung der Briten und der Deutschen gäbe. Beide seien von der Überzeugung getragen, daß es richtig und wichtig sei, in Berlin Präsenz zu wahren und jeglichen Versuchen einer Vertreibung von dort zu widerstehen. Von Herwarth betonte seinerseits, daß das *Auswärtige Amt* strikt jede Politik ablehnte, die schließlich zu einer Anerkennung der DDR führte. Besonders unnachgiebig zeigte sich das Bonner Außenministerium in seiner Ablehnung der Agententheorie, von der es glaubte, daß sie unweigerlich auf eine Aufwertung und Anerkennung der DDR hinausliefe.²⁵

Die *Agententheorie* war ein Konstrukt, mit dem die Alliierten hofften, die Anerkennung der DDR umgehen zu können; die Theorie sah vor, das DDR-Regime als Substitut für die Sowjetunion zu behandeln; als Agenten der Sowjetunion würden die DDR-Beamten immer noch von sowjetischen Vorgesetzten abhängig sein und somit nicht kraft eigener Kompetenz die Kontrolle über den Zugang zu West-Berlin ausüben können. Die Agententheorie wurde erstmals am 26. November 1958 vom amerikanischen Außenminister Dulles in einer Pressekonferenz öffentlich zur Sprache gebracht. Doch die Alliierten Hohen Kommissare hatten sich schon im Jahr 1954 auf Instruktionen für den Notfall geeinigt, die vorsahen, DDR-Beamte als Agenten der Sowjetunion zu betrachten. Diese Linie wurde 1957 von den westalliierten Botschaftern in Bonn bestätigt.²⁶ Kurz nach Chruschtschows Rede am 10. November wurden diese

²² Foreign Office an Botschaft Washington, 19.11.1928, PRO: FO 371/137339.

²³ Steel an Foreign Office, 20.11.1958, PRO: FO 371/137336.

²⁴ Steel an FO, 22.11.1958, PRO: FO 371/137336.

²⁵ Aufzeichnung Hoyer Millar, 26.11.1958, PRO: FO 371/137338.

²⁶ Einführung *The Berlin Crisis*.

Konzepte erneut in Diplomatenkreisen aufgegriffen. Am 21. November 1958 schrieb ein britischer Repräsentant in Berlin, bezugnehmend auf einen Vorschlag des *Foreign Office*:

*I agree that subject to the possibility of carrying Americans and Germans along with us, we shall probably be compelled to develop theories of GDR authorities acting as agents in controlling our communications. ... We have not discussed this idea with the Americans or the French here, as you may prefer to take it up in Bonn, if you think it's worth pursuing.*²⁷

Offensichtlich befand das *Foreign Office* die Angelegenheit für wert, weiter verfolgt zu werden, denn am darauffolgenden Tag diskutierte Steel das Konzept mit seinem amerikanischen Amtskollegen Bruce. Die Botschafter waren sich einig, daß es sich grundsätzlich um eine gute Strategie handelte; jedoch wäre es jetzt zu spät, sie zu implementieren; ohne Zweifel würde die Agententheorie zur baldigen Anerkennung der DDR führen.²⁸

Dies war ein seltenes Beispiel britisch-amerikanischer Übereinstimmung in der Frühphase der zweiten Berlin-Krise. Von Anfang an fanden die Briten die Amerikaner wenig hilfsbereit und Steel monierte des öfteren, daß sie in der Berlin-Frage eine sehr unflexible und sture Haltung einnähmen. Als die Presse über ernsthafte Differenzen im westlichen Lager, besonders zwischen Briten und Deutschen, zu spekulieren begann, vermuteten die Briten, daß die treibende Kraft hinter solchen Gerüchten einzelne, Unruhe stiftende Amerikaner wären.²⁹ Daß die Vermutung nicht aus der Luft gegriffen war, bestätigte von Herwarth wenig später, als er berichtete, daß ein Angehöriger der Bonner US-Botschaft die deutschen Befürchtungen bezüglich der britischen Haltung in der Berlin-Frage geschürt hätte.³⁰ Es gibt keinerlei Hinweise darauf, daß dies Teil einer größer angelegten amerikanischen Propagandakampagne gegen die Briten war. Außer Zweifel steht jedoch, daß es mit dem Verhältnis zwischen der amerikanischen und britischen Botschaft in Bonn in dieser Zeit im allgemeinen nicht zum Besten stand. Eine Ausnahme bildete das persönliche Einvernehmen zwischen den beiden Botschaftern, Steel und Bruce, die sich gegenseitig re-

²⁷ Berlin an FO, 21.11.1958, PRO: FO 371/137336.

²⁸ Steel an FO, 22.11.1958, PRO: FO 371/137336.

²⁹ Roberts an FO, 24.11.1958, PRO: FO 371/137337 und Wilkinson an Hancock, 24.11.1958, PRO: FO 371/137339.

³⁰ Aufzeichnung Hoyer Millar, 6.12.1958, PRO, FO 371/137342.

spektierten und trotz zahlreicher Differenzen in der Krise dennoch eng zusammenarbeiteten.³¹

Verglichen mit der Politik, die von deutscher und amerikanischer Seite vertreten wurde, muteten die britischen Vorstellungen, die nach der Chruschtschow-Rede in Umlauf gebracht wurden, wenig eindeutig an. Selbst wenn die britische Situationsanalyse korrekt und die Schlußfolgerungen realistisch gewesen wären, war die Unterbreitung weitreichender Kompromißvorschläge ein sehr undiplomatisches Vorgehen. Dieses ist um so verwunderlicher, wenn man bedenkt, daß die deutsche Einschätzung des britischen Bündnispartners von Mißtrauen durchsetzt war, und daß die Briten sich dieser Tatsache durchaus bewußt waren. Der den britischen Gedankenspielen folgende deutsche Aufschrei war voraussehbar und im Blick auf die brisante Situation nach der Chruschtschow-Rede vielleicht sogar unausweichlich. Deshalb ist zu fragen, warum die Briten mit ihrer kompromißbereiten Haltung das deutsch-britische Verhältnis, das ohnehin gegen Ende des Jahres 1958 nicht spannungsfrei war, noch stärker auf die Probe stellten. Glaubte die britische Regierung tatsächlich, daß die deutschen, amerikanischen und französischen Verbündeten auf die Vorschläge eingehen konnten? Schätzten sie das bilaterale Verhältnis zu Deutschland als belastbar genug ein, so daß man sich nicht ernsthaft mit den Folgen der eigenen Berlinvorschläge auf diese Beziehungen auseinandersetzen mußte? Wollten sie sich, wie gelegentlich von deutscher und britischer Seite vermutet wurde, lediglich für die mangelnde deutsche Unterstützung in wirtschaftlichen Fragen revanchieren? Oder glaubten die Briten, den amerikanischen Partner dazu bewegen zu können, gemeinsam einen Gegenpol zu der sich herausbildenden deutsch-französischen Achse zu bilden und damit das "special relationship" stärken zu können?

Gegen Ende des Jahres 1958 waren mehrere dieser Faktoren wirksam, aber die britische Linie kann nur vor dem Hintergrund der andauernden deutschlandpolitischen Aktivitäten der Bundesrepublik und allen voran des Bundeskanzlers verstanden werden. Die Ereignisse der Jahre 1957/8 können ansatzweise erklären, warum die Briten sich auf die riskanten Manöver einließen, die ihre prekäre Stellung innerhalb des westlichen Lagers noch verstärken sollte.

Seit 1957 hatte sich das Erscheinungsbild der deutschen Ost- und Deutschland-Politik gewandelt und war scheinbar flexibler geworden. Dies galt insbesondere für die Verlautbarungen des Regierungschefs. Adenauer hatte immer die Bedeutung der Westintegration als Grundlage seiner Politik gegenüber der Sowjetunion betont, aber er hatte ebenfalls wiederholt auf die Bedeu-

³¹ Steel an FO, 20.11.1958, PRO: FO 371/137336.

tung der bilateralen deutsch-russischen Beziehungen hingewiesen. Für ihn war der Dialog mit der Sowjetunion nicht die Rückkehr zu einer vom Westen gefürchteten und von ihm abgelehnten Schaukelpolitik, die er als "direkten Weg zur Hölle"³² wertete. Vielmehr waren die direkten deutsch-sowjetischen Kontakte ein wichtiger, wenn nicht gar der wichtigste, Bestandteil seiner Ostpolitik.

In den Jahren 1957/58 hatten diese Kontakte zwischen Bonn und Moskau an Quantität und Qualität zugenommen. Dies lag nicht unwesentlich an der Entspannung der internationalen Lage. Die Sowjets hatten den Willen zu ernsthaften Verhandlungen signalisiert;³³ im Gefühl westlicher Einheit und Stärke angesichts des erfolgreichen Abschlusses der Römischen Verträge griff Adenauer dieses Signal auf. In den folgenden zwei Jahren verfaßten die Vertrauten des Kanzlers - von Eckardt, Blankenhorn und Grewe -, aber auch Ministerialbeamte des *Auswärtigen Amtes* zahlreiche Arbeitspapiere und Memoranda zur Ost-West Problematik.³⁴ Wie weit Realität und Schein der Adenauerschen Ostpolitik in dieser Zeit auseinanderklafften, macht Pressesprecher von Eckardt in seinen Memoiren deutlich.

*Freunde und Feinde Konrad Adenauers taten bewußt, häufiger unbewußt, alles, um seine Persönlichkeit und Politik als unbeweglich darzustellen. Dieses Bild des Kanzlers ist völlig verzeichnet. Sein Geist beschäftigte sich unablässig mit neuen Ideen und Plänen, wie durch ein vertretbares Sicherheitssystem in Europa die Wiedervereinigungspolitik fortgetrieben werden könnte.*³⁵

Obwohl von Eckardt im Rückblick ein zu flexibles Bild des Deutschlandpolitikers Adenauer zeichnet, ist die Einschätzung im Hinblick auf die Widersprüchlichkeit zwischen Schein und Sein aufschlußreich. Dieses Phänomen hat die westlichen Bündnispartner, vor allem aber die Briten, zu einigen schwerwiegenden Fehlurteilen der deutschen Ostpolitik geführt. Im allgemeinen

³² Hans-Peter Schwarz, *Adenauer and Russia*, Konrad-Adenauer Memorial Lecture 1980, (Oxford, o.J.), 33.

³³ Siehe Klaus Gotto, *Konrad Adenauer. Seine Deutschland- und Ostpolitik. 1945-1963*, (München, 1975) 31; 'Ein Markstein in der Geschichte der deutsch-sowjetischen Beziehungen. Zum 35. Jahrestag des Rapallo-Vertrages', *Die Sowjetunion heute* (1957), Nr. 11; abgedruckt in *DzD III/3/1*, 587-90.

³⁴ Felix von Eckardt, *Ein Unordentliches Leben. Lebenserinnerungen*, (Düsseldorf-Wien, 1967), 474-5.

³⁵ Ebda., 475.

wurde, wie von Eckardt bemerkte, der starre und unflexible Charakter der Politik Adenauers in den Vordergrund gestellt, ohne die zweite Seite der Medaille, den permanenten Meinungsbildungsprozeß, mit ins Kalkül zu ziehen. In den Jahren 1957/58 wandelte sich dieses vordergründige, äußere Erscheinungsbild der Politik des Kanzlers, ohne daß sich jedoch die politische Linie substantiell änderte.³⁶ So erklärte Adenauer - sehr zur Überraschung der westlichen Verbündeten beispielsweise im Rahmen einer NATO-Ratssitzung am 16. Dezember 1957 -, daß er bereit wäre, in direkte Verhandlungen mit der Sowjetunion zu eintreten, und er ersuchte die Bündnispartner um Einverständnis hierzu. Die Reaktion war bezeichnend. "Wie eine Bombe schlug die Rede Adenauers ein. Will der Kanzler seinen Kurs ändern?"³⁷ kommentierte der Fraktionsvorsitzende Krone. Die folgenden Monate zeigten deutlich, daß die Rede des Kanzlers keineswegs eine Richtungsänderung darstellte. Adenauer zeigte keinerlei Anzeichen, Positionen oder Forderungen im Ost-West Konflikt ohne Gegenleistungen der anderen Seite aufzugeben. Aber er war bereit, unorthodoxe Methoden anzuwenden, um seine eigenen Ziele zu erreichen.

Die sogenannte Schäffer-Affäre ist ein Beispiel hierfür.³⁸ Die geheimen Treffen zwischen Finanzminister Schäffer und dem stellvertretendem Minister des Inneren der DDR, die zwischen 1955 und 1958 aller Wahrscheinlichkeit nach zum Zweck einer deutsch-russischen Annäherung stattfanden, zeigten zwar keine handfesten Ergebnisse, aber es ist klar, daß sie das Einverständnis des Kanzlers hatten, und es ist ebenso klar, daß dieser nicht daran interessiert war, sie an die Öffentlichkeit zu tragen, wie dies im Jahr 1958 geschah.

Ein zweites Beispiel dieser "Hintertreppendiplomatie" ist ein anderer Vorstoß Adenauers in Richtung Sowjetunion, in dem der Kanzler anläßlich des Deutschlandbesuchs des stellvertretenden sowjetischen Ministerpräsidenten, Mikojan, dem sowjetischen Botschafter in Bonn, Smirnow, in einem Treffen unter vier Augen eine "Österreichlösung" für die DDR vorschlug. Wiederum führte der Vorschlag zu nichts, aber er verdeutlicht einige typische Merkmale der Adenauerschen Außen- und Deutschland-Politik. Er wollte alle Fäden in der Hand halten und scheute nicht einmal vor Geheimdiplomatie zurück. Der Kanzler hegte tiefes Mißtrauen in die Fähigkeit der Deutschen, ihre Außenpo-

³⁶ Siehe Hans-Peter Schwarz, *Adenauer. Der Staatsmann: 1952-1967* (Stuttgart, 1991, hier zitiert als *Adenauer II*), 402-39.

³⁷ 'Aufzeichnungen zur Deutschland- und Ostpolitik', in: Klaus Gotto, *Konrad Adenauer. Seine Deutschland- und Ostpolitik. 1945-1963*, 134-201 (zitiert als *Krone Tagebuch* mit Datum), hier 16.12.1957.

³⁸ Für Details siehe Schwarz, *Adenauer II*, 190-194 und Franz Josef Strauß, *Erinnerungen*, (Berlin, 1988), 188-190.

litik zu gestalten. Wie er gelegentlich zu sagen pflegte: "Ich hadere mit meinem Herrgott. Er hat die Klugheit der Menschen begrenzt, aber leider nicht ihre Dummheit."³⁹ In dieses Urteil schloß er auch seine engsten Mitarbeiter, seine Kabinettskollegen und Vertrauten ein.

Adenauers deutschlandpolitische Vorstöße in den Jahren 1957 und 1958 demonstrieren nicht nur seine Taktik, die nicht zuletzt von dem Bestreben geprägt war, in der Deutschland-Politik das Zepter in der Hand zu halten; sie verdeutlichen auch seine Überzeugung, daß eine Lösung der deutschen Frage notwendig sei. Obwohl die andauernden Diskussionen um Disengagement, die Konföderationspläne der SPD und vor allem die von innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik an den Kanzler herangetragenen Forderungen einer konstruktiveren Ost- und Deutschland-Politik die *deutsche Frage* auf der politischen Tagesordnung festschrieben, stand der Kanzler nicht unter außergewöhnlichem Druck. Die CDU hatte gerade die Bundestagswahlen mit absoluter Mehrheit gewonnen und war nicht dem Drängen "progressiver" Koalitionspartner ausgesetzt. Ebenso wenig bestand zu dieser Zeit besonderer außenpolitischer Druck der Westalliierten. Folglich kann davon ausgegangen werden, daß seine Politik auf dem genuinen Wunsch fußte, die deutsch-deutsche politische Situation zu verbessern. Darüber hinaus können seine Aktivitäten als Signale in beide Richtungen, gen Westen und gen Osten, gewertet werden. Adenauer wollte die deutsche Rolle in den Verhandlungen über das Schicksal Deutschlands hervorheben und klarstellen, daß die Bundesregierung nicht gewillt war, ihre Zukunft allein von den Alliierten determinieren zu lassen.

Obwohl die offizielle Linie der Bundesregierung in der Ost- und Deutschland-Politik nach wie vor von der Dogmatik der Hallstein-Doktrin getragen war, verwirrten die Verlautbarungen des Kanzlers und die unorthodoxen Vorstöße die britische Regierung. Sie hatte Grund zu glauben, daß sowohl im *Bundeskanzleramt* als auch im *Auswärtigen Amt* ein grundsätzliches Umdenken im Gange war. Blankenhorn, deutscher Botschafter bei der NATO, übermittelte seinem britischen Kollegen Frank Roberts in einem vertraulichen Schreiben den Eindruck, daß im Zusammenhang mit der deutschlandpolitischen Bundestagsdebatte im Januar 1958 die Frage direkter Verhandlungen mit der Sowjetunion über die Parteigrenzen hinweg kontrovers diskutiert würde und daß auch im *Auswärtigen Amt* die Meinungen hierüber auseinandergingen.⁴⁰ Einen ähnlichen Eindruck gewann man in der britischen Botschaft in Bonn: "*What is certainly happening is that many people in West Germany, in-*

³⁹ Hans-Heinrich von Herwarth, *Von Adenauer zu Brandt*, (München, 1990) 162.

⁴⁰ Roberts and Rumbold, 28.1.1958, PRO: FO 371/137336.

cluding officials, are beginning to look round for a formula (für die Wiedervereinigung).“⁴¹

Diese Beobachtungen veranlaßten die Briten, die Flexibilität im bundesdeutschen Lager höher zu veranschlagen, als es tatsächlich der Fall war. Dies verdeutlicht einige Aspekte der Komplexität der deutsch-britischen Beziehungen, speziell in ihrer Manifestation im Rahmen des Ost-West Konfliktes:

1) In der Bundesrepublik gab es ein Interesse, den ins Stocken geratenen Dialog mit dem Osten wiederaufzunehmen. Politiker und Ministerialbeamte wie Blankenhorn, von Eckardt, Krone, Scherpenberg und natürlich besonders der deutsche Botschafter in Moskau, Kroll, verbanden den generellen Wunsch nach Verbesserung des politischen Klimas mit der Bereitschaft zu einem stärkeren Entgegenkommen gegenüber der Sowjetunion und der DDR. Ein Großteil dieser Politiker entstammte dem direkten politischen Umfeld des Kanzlers und war einflußreich genug, um die Aufmerksamkeit der Briten von der Tatsache abzulenken, daß letztendlich Adenauer selbst, wenn nötig im Alleingang, politische Entscheidungen größerer Tragweite fällt.

2) Die Politik des Kanzlers gegenüber der Sowjetunion, den osteuropäischen Staaten und der DDR im Jahr 1958 war zwar einerseits in sich konsistent, hatte aber ein mehrdeutiges Erscheinungsbild. Im ersten Viertel des Jahres war sie von Aktivität bestimmt, in der zweiten Jahreshälfte von Passivität. In dieser Zeit kritisierte Adenauer alle heftig, die seinem früheren Beispiel einer Orientierung zum Osten hin folgten, unabhängig davon, ob sie dem Lager der Opposition angehörten, wie Dehler, Heinemann, Wehner oder Brandt, oder ob sie Ideen in seiner eigenen Partei oder im *Auswärtigen Amt* entwickelten.⁴² Das deutschlandpolitische Aktionsbarometer des Kanzlers stand in engem Zusammenhang mit internen Hoch- und Tiefdruckgebieten. Die Aktivität im Frühjahr 1958 beispielsweise war eine Folge der stürmischen deutschlandpolitischen Debatte im Januar, in der Adenauer und die Regierung Federn lassen mußten.

3) Die Briten erkannten die Bedeutung der innenpolitischen Faktoren; sie interpretierten viele deutschlandpolitische Schachzüge der Bundesregierung im Jahr 1958 als Propagandaaktionen, um den Bundestag ruhigzustellen.⁴³ Dennoch konnte man sich des Eindrucks einer politischen Richtungsänderung nicht erwehren und las diese in die bundesdeutsche Politik hinein. Wie der

⁴¹ Jackson to C.M. Rose, 12.5.1958, PRO: FO 371/137398.

⁴² Siehe Sitzung des CDU-Bundesparteivorstandes, 27.11.1958 in Schwarz, *Adenauer II*, 437-8.

⁴³ Siehe Briefwechsel zwischen Botschafter Steel und Foreign Office zwischen Juli und September 1958. PRO: FO 371/137399.

Kanzler in Zusammenhang mit den sowjetischen ultimativen Drohungen im November 1958 bemerkte, war er davon überzeugt, "daß ... bei den drei Westmächten ... der Eindruck eines Aufweichungsprozesses bei uns entstanden ist, daß nämlich doch allmählich das deutsche Volk auf Rußland wegen der Frage der Wiedervereinigung zukommt."⁴⁴

Die bundesdeutsche Reaktion auf das sowjetische Schreiben vom 18. September 1958 mit der Forderung nach neuen Friedensvertragsverhandlungen bestärkte die Verwirrung der Briten. Die Westalliierten, und allen voran das Vereinigte Königreich, waren weder mit dem Tenor noch mit dem Inhalt des deutschen Antwortentwurfes zufrieden. Dieser enthielt weder eine klare Formulierung der westlichen Position, daß diese Friedensvertragsverhandlungen nur mit einem in Freiheit wiedervereinigten Deutschland stattfinden könnten, noch nahm er zu den im sowjetischen Schreiben enthaltenen Vorwürfen gegen die Westalliierten Stellung.⁴⁵

Das *Foreign Office* hatte hierfür zwei Erklärungen. Entweder fühlte sich die Bundesregierung jetzt, gegen Ende des Jahres 1958, - das trotz der deutschlandpolitischen Bundestagsdebatte vom Januar 1958 keine Erfolge in der deutsch-deutschen Politik gebracht hatte, - unter internem Druck, Fortschritte in der Ost-West-Politik zu erzielen⁴⁶, und begänne, die klassische Position der westlichen Verbündeten in Zweifel zu ziehen. Oder sie hätte ihre Einstellung nicht geändert, zöge es jedoch vor, die harte kompromißlose Linie nicht öffentlich zu bekräftigen, sondern sich stattdessen hinter den Alliierten zu verstecken.⁴⁷ Im Herbst 1958 sah man sich folglich in der ungewohnten Situation, daß der britische Botschafter in Bonn das *Auswärtige Amt* vor der Gefahr warnte, die westliche Position durch zu kompromißbereites Auftreten zu verzerrern und damit die Anerkennung der DDR heraufzubeschwören.⁴⁸

Die Unklarheiten in der Beurteilung der Haltung der Bundesregierung und die Überbewertung der Signale größerer Flexibilität Adenauers und seiner Regierung erklären zwar nicht das verzerrte Bild, das das *Foreign Office* und die britische Regierung von der Berlin-Problematik entwickelten, doch sie verdeutlichen, warum die Briten nicht davor zurückscheuten, eine kompromißbereite

⁴⁴ Protokoll des CDU-Bundesparteivostandes, zitiert in Schwarz, *Adenauer II*, 438.

⁴⁵ Siehe Briefwechsel Steel mit Foreign Office, PRO: FO 371/137405.

⁴⁶ Nach Einschätzung des Foreign Office wirkten sich die anhaltenden deutschlandpolitischen Diskussionen in der zweiten Jahreshälfte 1958 in einem erhöhten Erwartungsdruck auf den Kanzler aus. Vgl. oben S. ??

⁴⁷ FO an britische Botschaft Washington, 20.10.1958, PRO: FO371/137404; Steel an Foreign Office, 13.11.1958, PRO: FO 371/137406.

⁴⁸ Ebda.

und in ihren Augen von Realismus getragene Haltung auch mit den Verbündeten zu erörtern. In ihrer Einschätzung der Lage übersah die britische Regierung jedoch zwei wichtige Faktoren:

1) Eine flexiblere Haltung in bezug auf Verhandlungen mit der Sowjetunion einerseits und Kompromißbereitschaft in der Berlin-Frage und der Anerkennung der DDR andererseits waren zwei unterschiedliche Dinge. Die Deutschen, und speziell Adenauer, waren nicht bereit, die Nichtanerkennungsdoctrin aufzugeben. In ihr sahen sie trotz des legalistischen Charakters, der den Realitäten der späten Fünfziger Jahre nicht mehr angemessen schien, die einzige Möglichkeit, den Anspruch auf staatliche Einheit aufrechtzuerhalten. Im Fall von Berlin kam zu den grundsätzlichen juristischen Überlegungen noch die emotionale Bindung an die Stadt hinzu. Es ist immer wieder betont worden, daß Adenauer selber diese Bindung fehlte, doch nahezu alle engen Mitarbeiter des Kanzlers hatten persönliche Bindungen an die Stadt: Otto Lenz, Wilhelm Grewe, Herbert Blankenhorn, Felix von Eckardt, Heinrich Krone, Eugen Gerstenmaier, Hans Globke, Kurt Georg Kiesinger, um nur einige herausragende Persönlichkeiten zu nennen. Ohne diesen emotionalen Aspekt kann die Einstimmigkeit innerhalb der bundesdeutschen Regierung in ihrer Unterstützung für Berlin kaum verstanden werden - und dieser Aspekt wurde von den Briten häufig übersehen oder in seiner Bedeutung verkannt.⁴⁹

2) Zwischen einer flexibleren Politik der Deutschen selbst und einer kompromißbereiten Haltung der Briten bestand in den Augen des Kanzlers ein großer Unterschied. Erstere war kompatibel mit dem Versuch einer Annäherung an die Sowjetunion mit dem langfristigen Ziel der Wiedervereinigung; letztere wurde vom Kanzler häufig als Ausverkauf deutscher Rechte und Ansprüche gewertet. Dies galt besonders im November 1958, als der britische Premierminister Macmillan die wenig hilfreiche Haltung der Bundesrepublik im Rahmen der Freihandelszonenverhandlungen mit einer ähnlichen Haltung der Briten in der Berlin-Frage zu vergelten suchte.

⁴⁹ Siehe hierzu auch Schwarz, *Adenauer II*, 469ff.

II

Am 27. November 1958 ließ der sowjetische Premierminister Chruschtschow seinen warnenden Tönen bezüglich des Status Berlins konkrete Drohungen folgen. In Noten an die westlichen Alliierten machte er deutlich, daß die Sowjetunion das Besatzungsprotokoll vom September 1944 und die Londoner Vereinbarungen des Jahres 1945 als nicht länger bindend ansah. Er forderte, West-Berlin in eine freie entmilitarisierte Stadt, eine "unabhängige Einheit", umzuwandeln. West-Berlin sollte dann mit der DDR selbständig über Zugangsrechte verhandeln und würde damit für Westdeutschland zum Ausland; Ost-Berlin müßte als Hauptstadt der DDR anerkannt werden. Ultimativ stellte er klar, daß die Sowjetunion sechs Monate lang die existierenden Transport- und Zugangsregelungen nicht ändern, danach aber einseitig die Umwandlung des Berlin-Status durchsetzen würde, falls die Westalliierten nicht innerhalb dieser Frist zu einer zufriedenstellenden Vereinbarung mit der Sowjetunion kommen würden.⁵⁰

Eine mittlerweile veröffentlichte Aufzeichnung des ostdeutschen Botschafters in Moskau, Johannes König, vom 4. Dezember 1958 ist im Hinblick auf das Zustandekommen des Ultimatums aufschlußreich. Sie verdeutlicht, daß die Initiative für die sowjetische Berlin-Offensive von Chruschtschow selber ausging, daß jedoch die für Deutschland zuständige Europaabteilung 3 im sowjetischen Außenministerium sowohl über die Rede vom 10. November informiert als auch in die Planung der ultimativen Schreiben vom 27. November 1959 einbezogen war.⁵¹ Außerdem waren sowohl die DDR-Spitze als auch die Führung der Sowjetunion der Ansicht, daß der Westen nicht wegen Berlin zu den Waffen greifen würde, daß die Krise zu einer Prestigefrage für den Westen würde und daß deshalb den Westmächten eine Möglichkeit offengehalten werden müsse, im Falle eines politischen Rückzuges das Gesicht zu wahren.

Der Westen konnte über die sowjetischen Motive wiederum nur spekulieren. In der Reaktion auf das Ultimatum zeigten die westlichen Alliierten und die Bundesrepublik Einstimmigkeit. In einer Erklärung am 14. Dezember 1958

⁵⁰ Note der Regierung der Sowjetunion an die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 27.11.1958, *DzB*, 301-19.

⁵¹ Aufzeichnung König, 4.12.1958, Politisches Archiv des Außenministeriums der Deutschen Demokratischen Republik; Akten des Staatssekretärs Otto Winzer, A 17723 (in englischer Übersetzung abgedruckt im *Bulletin* des Cold War International History Project, Herbst 1994. Dies widerspricht der Information Sergo Mikoyans (Sohn des Präsidiumsmitgliedes Anastas Mikoyan), wonach die Rede des 10. November 1958 nicht mit anderen Stellen abgesprochen war. Raymond L. Garthoff, 'Assessing the Adversary. Estimates by the Eisenhower Administration of Soviet Intentions and Capabilities', *Brookings Occasional Paper* (Brookings Institution, Washington D.C., 1991), Fußnote 98.

betonten die Westmächte ihre Entschlossenheit, ihre Rechte bezüglich Berlins einschließlich des Rechts auf freien Zugang aufrechtzuerhalten. Außerdem kritisierten sie scharf die einseitige sowjetische Zurückweisung ihrer Verpflichtung gegenüber den übrigen Alliierten.⁵² Zwei Tage später wies der NATO-Rat auf seiner Jahrestagung die sowjetischen Forderungen vom 27. November zurück und unterstützte die Dreimächteresolution.⁵³

Am 31. Dezember 1958 beantworteten die Vereinigten Staaten, Frankreich und Großbritannien in gleichlautenden aber separaten Noten die Sowjetnote vom 27. November. Sie wiesen die einseitige Aufkündigung internationaler Verpflichtungen seitens der Sowjetunion zurück und lehnten es ab, West-Berlin in eine Freie Stadt umzuwandeln. Außerdem weigerten sie sich, das sowjetzonale Regime an Stelle der sowjetischen Regierung in Fragen der Regelung des Zugangs von und nach Berlin anzuerkennen. Gleichzeitig wiederholten die Westmächte ihr Angebot, die Berlin-Frage im weiteren Zusammenhang der deutschen Frage als Ganzer zu verhandeln.⁵⁴ In diesen Noten drückten sie zwar keine Kompromißbereitschaft aus, aber sie signalisierten ihre Disposition, mit der Sowjetunion im Gespräch zu bleiben. Hiermit versuchten sie, dem sowjetischen Wunsch nach Verhandlungen *pro forma* nachzukommen, gleichzeitig jedoch die Gespräche von der potentiell gefährlichen Berlin-Thematik auf das weite Feld der deutschen Frage allgemein umzuleiten.

Die Bundesregierung faßte, anders als in der umstrittenen Antwort auf die sowjetische Note vom 18. September, ihr Antwortschreiben vom 5. Januar 1959 ebenfalls in unmißverständlicher Sprache ab. Sie wiederholte den klassischen westlichen Standpunkt, daß die Berlin-Problematik nur im Zusammenhang mit einer Lösung der deutschen Frage als Ganzer diskutiert werden könnte und daß sie hierzu bereit wäre.⁵⁵

Diesen westlichen Antwortnoten setzte die Sowjetunion am 10. Januar 1959 einen Entwurf für einen Friedensvertrag für Deutschland entgegen, der für Berlin einen Spezialstatus als entmilitarisierte freie Stadt vorsah.⁵⁶ In Reaktion hierauf schlugen die westlichen Alliierten am 16. Februar 1959 eine

⁵² Erklärung der drei Westmächte und der Bundesrepublik vom 14.12.1958, *DzB*, 337

⁵³ Erklärung des Nordatlantikrates vom 16.12.1958, *DzB*, 338.

⁵⁴ Note der Regierungen der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs an die Regierung der Sowjetunion, 31.12.1958, *DzB*, 339-353.

⁵⁵ *DzB*, 471-78.

⁵⁶ Note der sowjetischen Regierung an die amerikanische Regierung vom 10.1.1959 betreffend einen Friedensvertrag für Deutschland, *DzB*, 373-5.

Außenministerkonferenz vor.⁵⁷ Während des Rußlandbesuchs des britischen Premierministers Macmillan zwischen dem 21. Februar und dem 3. März 1959 zog die sowjetische Regierung ihr Ultimatum zurück; in einer Note am 2. März gab sie ihrer Haltung Ausdruck, daß sie ein Gipfeltreffen einer Außenministerkonferenz vorzöge, willigte aber dennoch in letztere ein.⁵⁸ In einer Rede am 9. März 1959 zog der sowjetische Premierminister die Forderung nach Entmilitarisierung West-Berlins zurück, als er erklärte, daß die Sowjetregierung der Stationierung ausländischer Truppen zustimmte, die den Status Berlins als Freier Stadt garantierten.⁵⁹ Schließlich einigten sich Ost und West auf eine Außenministerkonferenz in Genf im Mai 1959.

Soweit der Ablauf der Ereignisse. Auf den ersten Blick erscheint es, daß die Standfestigkeit der westlichen Alliierten, ihre Einigkeit in der Zurückweisung der sowjetischen Drohungen und ihre Absprachen mit der Bundesregierung und untereinander einen Rückzug der sowjetischen Forderungen erzwungen hätten. Doch bei genauerem Hinsehen wird deutlich, daß die vermeintliche Einigkeit oberflächlich und die Differenzen innerhalb des westlichen Lagers beträchtlich waren. Offen ausgesprochenes Mißfallen und Kritik an der Moskareise Macmillans und die Pressekonferenz General de Gaulles, in der er existierende Grenzen (einschließlich der Oder/Neiße Linie) anerkannte,⁶⁰ waren nur die Spitze des Eisberges von Unstimmigkeiten zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik.

Ähnlich den Überlegungen nach Chruschtschows Rede vom 10. November versuchte der Westen zunächst, Klarheit über die Hintergründe für die sowjetischen Forderungen zu gewinnen. Man war sich einig, daß die Sowjetunion ein Interesse daran hatte, die Berlin-Frage als selbständiges Thema, unabhängig von der deutschen Frage, auf die politische Tagesordnung zu setzen, um damit die moralische Stellung des Westens aufzuweichen und die juristischen Positionen bezüglich Berlins zu verwirren.⁶¹ Übereinstimmend wurde auch festgestellt, daß die Note vom 27. November zwar gemäßigter im Ton, dafür aber nicht weniger rigide in der Substanz ihrer Forderungen war.⁶²

⁵⁷ Note der amerikanischen Regierung an die sowjetischen Regierung vom 16.12.1959, *DzB*, 375-6.

⁵⁸ Note der sowjetischen Regierung an die amerikanische Regierung vom 2.3.1959, in: *DzB*, 376-7.

⁵⁹ Rede des sowjetischen Premierministers Chruschtschow auf einer Kundgebung der Nationalen Front des Demokratischen Deutschland, 9.3.1959, *DzD*, IV/1/2 1106-12.

⁶⁰ *DzD* IV/1/2 1263, Pressekonferenz de Gaulle, 25.3.1959.

⁶¹ Reilly an Foreign Office, 29.11.1959, PRO: FO 371/137388.

⁶² *Ebda.* Young (Paris) an Foreign Office, 28.11.1958, PRO: FO 371/137388.

Nicht einig war man sich wiederum in der Frage, wie man den Drohungen begegnen sollte. Zunächst konzentrierten sich die Differenzen auf Verfahrensfragen wie die, ob die Bundesrepublik zu den Beratungen über die westliche Reaktion auf Chruschtschows Note hinzugezogen werden sollte.⁶³ Ein zweites Problem ähnlicher Art war, ob und wo eine ständige Kommission eingerichtet werden sollte, die sich mit der Berlin-Problematik befassen würde. Die Briten hatten schon zuvor versucht, die anderen Westmächte zu überzeugen, *"that the proper place for consultations about the methods of handling the immediate crisis was Bonn"*.⁶⁴ Die Deutschen stimmten dieser Einschätzung zu und schlugen nach Chruschtschows Ultimatum vor, eine ständige Berlin-Kommission, bestehend aus den Botschaftern der drei Westalliierten und dem Bundesaußenminister, in Bonn einzurichten. Die Amerikaner stimmten zwar grundsätzlich einer solchen Arbeitsgruppe zu, zogen jedoch eine separate Kommission in Washington vor, die sich ausschließlich mit der Beantwortung von Chruschtschows Schreiben befassen sollte. Die Franzosen ihrerseits schlugen Paris als Tagungsort an Stelle von Bonn vor. Dies sollte die Verantwortlichkeiten der Alliierten für die Berlin- und Deutschland-Frage unterstreichen und den Eindruck verhindern, daß die Westmächte sich durch die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik unter Druck setzen ließen.

Die britische Reaktion auf diese französischen Argumente ist ebenso interessant wie überraschend. Beamte des *Foreign Office* betonten erneut die Notwendigkeit, an Bonn als Tagungsort festzuhalten. In einem Memorandum des stellvertretenden Staatssekretärs Rumbold heißt es hierzu:

*I do not think that there is anything in the two French points. It is true that the Western Powers have a special responsibility different from that of the German Government, but the German Government have got to be carried with us right from the start. There is nothing in the point that we might give the impression of being subject to the pressure of German opinion, if the work was done in Bonn. The public must realize that in our German policy German public opinion is one of the factors which has to be taken account of.*⁶⁵

⁶³ Foreign Office Aufzeichnung, 1.12.1958, PRO: FO 371/137342.

⁶⁴ Foreign Office Aufzeichnung Rumbold, 1.12.1958, PRO: FO137342.

⁶⁵ Ebda.

Anders als der allgemeine Eindruck, den die britische Politik gegenüber Deutschland erweckte, gab es demnach durchaus Stimmen im *Foreign Office*, für die - auch gegenüber der Öffentlichkeit - die Loyalität zum deutschen Bündnispartner eine hohe Priorität hatte.

War man sich innerhalb des westlichen Lagers über prozedurale Fragen uneinig, so galt dies ebenso für die Grundlagen der Politik gegenüber der Sowjetunion. Die Bundesregierung war mit den westlichen Resolutionen vom 14. und 16. November 1958 sehr zufrieden gewesen, nicht zuletzt, weil sie auf die bundesdeutschen Vorschläge zurückgriffen.⁶⁶ Doch die Tatsache, daß die deutsche Reaktion allgemein mit "*slight relief*" umschrieben wurde,⁶⁷ läßt vermuten, daß ursprünglich eine weniger standhafte Reaktion der Westmächte befürchtet worden war. Der britische Botschafter Steel beschrieb die deutschen Gedanken in zutreffender Weise, wie die Zukunft beweisen sollte:

*Although the Chancellor's public statements appear more rigid than the view held by the majority of his party, the Federal Government have good reason to fear that if they make any proposals in public which depart from this rigid position they will arouse suspicions of softness, not only here, but also in America. ... Net result of all this has been that there is no visible inclination at present in Western Germany to give serious consideration to the alternatives which will certainly have to be faced in the next six months, and the Chancellor has outwardly at least associated himself with the blind belief that to hold firm is all that is required.*⁶⁸

Inwieweit war diese Haltung der Deutschen unverrückbar, und inwieweit ließ sie sich mit der britischen Position von Verhandlungs- und Kompromißbereitschaft, die spätestens seit der Chruschtschow-Rede des 10. November erkennbar war, vereinbaren? Um die Bedeutung der Politik gegenüber dem Osten auf die deutsch-britischen Beziehungen und auf den sich herausbildenden Trilateralismus einschätzen zu können, ist es notwendig, die deutschen und britischen Konzeptionen und die Politik beider Staaten genauer zu beleuchten, bevor in einem zweiten Schritt das bilaterale Element innerhalb des multilateralen Gesamtzusammenhangs untersucht werden kann.

⁶⁶ *Krone Tagebuch*, 14.12.1958.

⁶⁷ Steel to Foreign Office, 19.12.1958, PRO: FO 371/137347.

⁶⁸ Ebda.

III

Die vorherrschende Einschätzung der deutschen Ostpolitik unter Adenauer betont die defensive Grundeinstellung, die einzig darauf ausgerichtet war, westliche Konzessionen auf Kosten der Bundesrepublik zu verhindern. In der Tat ist dies die Linie, die die Bundesregierung offiziell nach dem Chruschtschow-Ultimatum vertrat; alles schien lediglich auf das Ziel Schadensbegrenzung hinauszulaufen. Die internen Überlegungen gingen jedoch sehr viel weiter.

Adenauer vermutete, daß das sowjetische Ultimatum nur der Beginn eines ernsthaften Zusammenstoßes von Ost und West war, und er befürchtete, daß die Situation der Kontrolle der Politiker entgleiten könnte - Gedanken, die dem britischen Premierminister Macmillan nicht fremd waren.⁶⁹ Obwohl Adenauer nach wie vor offiziell eine rigide Politik der Stärke gegenüber der Sowjetunion befürwortete, war er sich der westlichen Position und Stärke nicht sicher. In seiner Sicht glichen Rußland und die Vereinigten Staaten zwei Zügen, die mit hoher Geschwindigkeit auf eine Frontalkollision zusteuerten.⁷⁰ Die Unsicherheit, die diese Situation in sich barg, veranlaßte den Kanzler, sich mit einem Mantel der Unnachgiebigkeit zu umhüllen.⁷¹

Doch die Deutschen wurden von ihren Bündnispartnern, allen voran den Amerikanern, gedrängt, Konzeptionen zu entwickeln, die über ein bloßes "Nein" zu den sowjetischen Vorschlägen hinausgingen.⁷² Adenauer beauftragte daraufhin Staatssekretär Globke, einen umfassenden Plan zur Lösung der deutschen Frage auszuarbeiten. Dieser sogenannte Globke-Plan war der wohl weitestreichende ernsthafte Kompromißplan auf deutscher Seite.⁷³ Er war ursprünglich für Diskussionen mit dem amerikanischen Außenminister Dulles im Februar 1959 entworfen worden. Anlässlich des Deutschlandbesuchs von Dulles kam er jedoch nur ansatzweise zur Sprache⁷⁴ und wurde auch während der Diskussionen der Folgemonate nur in Einzelpunkten aufgegriffen. Der

⁶⁹ Adenauer, *Erinnerungen II*, 538.

⁷⁰ Harold Macmillan, *Riding the Storm, 1955-1959*, (London, 1971) 581; auch Steel an Pat Hancock, 3.1.1959, PRO: PREM 11/2713.

⁷¹ Siehe Einschätzungen innerhalb des Foreign Office. Roberts an Foreign Office, 14.1.1959, Bonn an Foreign Office, 15.1.1959, PRO: FO 371/145688; Roberts an Foreign Office, 28.1.1959, PRO: FO 371/145692.

⁷² *Krone Tagebuch*, 22.1.1959 und 24.1.1959.

⁷³ Synopsis der Originalversion vom Januar 1959 und der revidierten Fassung vom 17.11.1960 in Klaus Gotto, *Konrad Adenauer. Seine Deutschland- und Ostpolitik. 1945-1963*, 202-9.

⁷⁴ *Neue Zürcher Zeitung*, 12.2.1959.

Globke-Plan, ohne Beteiligung des *Auswärtigen Amtes* erstellt, kreiste um eine auf fünf Jahre begrenzte Einfrierung des *Status Quo*. Während dieser Übergangszeit sollten die DDR als souveräner Staat und der Freistadtstatus für Berlin anerkannt werden. Nach Ablauf der Fünfjahresfrist sollte eine Volksabstimmung über die Wiedervereinigung Deutschlands und den zukünftigen Status von Berlin entscheiden.

Der Globke-Plan ist ein Konzept in einer ganzen Reihe von Ausarbeitungen, die in den späten Fünfziger Jahren unter anderem von Verteidigungsminister Strauß, Generalinspekteur Heusinger, aber auch von Heinrich Krone und Wilhelm Grewe verfaßt worden sind.⁷⁵ Doch der Globke-Plan zielte stärker als die anderen Vorschläge darauf ab, einen innenpolitisch akzeptablen Kompromiß mit der Sowjetunion zu erzielen, der den Deutschen eine Atempause in der Berlin-Frage verschaffte, ohne daß Rechtspositionen in Sachen deutsche Einigung aufgegeben würden. In welchem Maße Adenauer jemals bereit war, den weitreichenden Konzeptionen Globkes zu folgen, ist umstritten und wird sich schlüssig nicht klären lassen. Der Plan ist in seiner Gänze erst nach dem Tod des Kanzlers an die Öffentlichkeit gelangt, und angesichts dessen liegt es nahe, seinen Einfluß völlig zu negieren. Interne Diskussionen deuten jedoch darauf hin, daß Adenauer Globkes Ideen ernst nahm. Er verfertigte ein vierseitiges Schriftstück mit Fragen, die ihn über die Implikationen der Vorschläge aufklären sollten.⁷⁶ Der Einfluß des Plans darf jedoch auch nicht überbewertet werden. Er wurde zu einem Zeitpunkt verfaßt, zu dem sich die Bundesregierung unter Handlungsdruck gesetzt fühlte; einerseits von den Amerikanern, die auf die Entwicklung von neuen Konzeptionen drängten, andererseits von den Briten, deren Regierungsspitze sich, so befürchtete Adenauer, beim bevorstehenden Rußlandbesuch zu weitreichenden Konzessionen in bezug auf die Anerkennung der DDR hinreißen lassen könnte.⁷⁷ Vor diesem Hintergrund erscheint Adenauers ernsthafte Erwägung der Pläne seines Staatssekretärs eher als eine Art Verzweiflungsakt.⁷⁸

Daß Adenauer der Verzweiflung nahe war, wird nicht zuletzt bei Dulles' letzter Europareise deutlich. Nachdem der amerikanische Außenminister zunächst Macmillan anvertraut hatte, daß er sich von den Plänen des Pentagon für die Offenhaltung der Zugangswege nach Berlin distanziert hätte, äußerte er sich wenig später im Gespräch mit Adenauer dahingehend, daß im Rahmen des

⁷⁵ Siehe F.-J. Strauß, 23.1.1958 in Deutscher Bundestag (Hg.), DBTIII/9, 383-4; 'Der Weg zum Frieden', *Bulletin*, 39,27.2.1958, 329-30.

⁷⁶ Schwarz, *Adenauer II*, 482.

⁷⁷ Nachlaß Krone, ACDP I-028-031/1, Memoranda im Februar 1959.

⁷⁸ D. Kosthorst, *Brentano und die deutsche Einheit* (Düsseldorf, 1993), 265.

gemeinsamen Phasenplanes in letzter Konsequenz auch Atomwaffen zur Verteidigung Berlins eingesetzt werden würden.⁷⁹ Der Bundeskanzler schloß jedoch im Gegenzug den Einsatz von Nuklearwaffen in diesem Fall aus.⁸⁰

Anders als der britische Premierminister kam Adenauer jedoch nicht zu dem Schluß, daß man durch westliches Entgegenkommen einer Situation vorbeugen müßte, in der der Westen zum Offenbarungseid der eigenen Ohnmacht gegenüber der Sowjetunion gezwungen wäre. So folgte Adenauer weder Dulles' 'harter' noch Macmillans 'weicher' Option. Ebenso wenig hielt er eine überzeugende Alternativlösung bereit, denn auch der Globke-Plan bot keinen für ihn akzeptablen Ausweg. Nur zwei der Leitideen dieses Plans hielten Überlegungen stand, die der Kanzler anstellte, nachdem sich die Krisensituation Anfang Februar wieder beruhigt hatte.⁸¹ Zum einen der Gedanke, daß die *deutsche Frage* sich nicht kurzfristig lösen ließe; dementsprechend müsse das Grundanliegen der Bundesregierung eine Verbesserung der Lebenssituation der Deutschen im Ostteil des Landes sein. Zweitens, und wesentlicher, daß eine Interimslösung gegebenenfalls einen Vorteil gegenüber Stillstand in den Ost-West-Beziehungen darstellte. Letzteres wurde zuerst mit dem britischen Premier Macmillan diskutiert, als dieser im Anschluß an seine Moskaureise im März 1959 zur Berichterstattung nach Bonn kam.⁸² Doch auch hier führten die Gespräche zu nichts. Die Art und Weise, in der Adenauer das Interimskonzept benutzte, macht deutlich, daß er es als das kleinste vieler Übel ansah, zu einer Zeit, in der sich einem Berlin-Ultimatum gegenüber sah, in der Rüstungsbegrenzung und Disengagement diskutiert wurden, und in der eine ernsthafte Gefahr bestand, daß die Deutschland-Frage in einem Sinne "gelöst" würde, die nicht dem der Bundesregierung entsprach. Sobald die "größeren Übel" dieser Art von der internationalen Tagesordnung verschwunden waren, ließ auch die Bereitschaft des Kanzlers nach, Interimslösungen für Berlin zu diskutieren; diese Bereitschaft kehrte erst im September 1960, kurz vor der UN-Debatte über Berlin, wieder, als Adenauer sich gleichermaßen in die Ecke gedrängt fühlte.

⁷⁹ Siehe H. Köhler, *Adenauer: Eine politische Biographie* (Berlin: Propyläen, 1994), 1019.

⁸⁰ Edba.

⁸¹ Siehe Schwarz, *Adenauer II*, 483-4.

⁸² Aufzeichnung der Treffen zwischen Adenauer und Macmillan vom 12-13.3.1959 in PRO: PREM 11/2676. Siehe auch *DzD IV/1/2 1168-73*. Die deutschen Aufzeichnungen (Stiftung Bundeskanzler Konrad Adenauer Haus III, 88), die genaueren Ausschluß über den Verlauf der Diskussionen speziell in der Frage einer Interimslösung der Deutschen Frage geben könnten, sind zwar von Schwarz benutzt und zitiert worden, der Allgemeinheit jedoch noch nicht zugänglich.

IV

Gegen Ende des Jahres 1958 und im Laufe des Jahres 1959 begannen die Beamten des *Western* und *Northern Departments* im *Foreign Office*, die britische Ost- und Deutschland-Politik neu zu überdenken und Positionen in bezug auf Berlin, die Anerkennung der DDR und der Oder/Neiße Linie sowie die Beziehungen zu den Staaten des Warschauer Paktes zu klären.

Die britische Regierung erkannte offiziell die Bundesregierung als einzig legitime deutsche Regierung an, die das Recht hatte, in internationalen Verhandlungen für das deutsche Volk aufzutreten. Dieser Alleinvertretungsanspruch wurde in manchen Kreisen des *Foreign Office* als von der Realität überholt angesehen, und eine Anerkennung der DDR wurde immer häufiger ins Gespräch gebracht. Bei dieser Anerkennung konnte es sich nur um ein *de facto*-Arrangement handeln, da man an den Rechten der Alliierten in bezug auf Deutschland als ganzes und Berlin festhalten wollte.⁸³ Wie ein Beamter des *Western Department* argumentierte, ließ sich dies mit der bisherigen Linie des *Foreign Office* - der Anerkennung der Bundesregierung als einziger rechtmäßiger deutscher Regierung - insofern vereinbaren, als die Bundesrepublik, aber eben auch die DDR, Teile des nach wie vor völkerrechtlich existenten deutschen Gesamtstaats seien. Die DDR könnte somit zwar nicht als Staat anerkannt werden (was der sowjetischen Zwei-Staaten-Theorie gleichkommen würde), wohl aber könnten die DDR-Behörden als *de facto*-Regierung auf dem Gebiet des deutschen Gesamtstaats, das der Sowjetzone entspräche, anerkannt werden. Diese Regelung, so die *legal advisers* des *Western Department*, stünden der Aufrechterhaltung Alliiertes Rechte in keiner Weise entgegen.⁸⁴

Doch die rigiden juristischen Argumentationsketten der Rechtsberater innerhalb des *Foreign Office* machten schnell dem sprichwörtlichen britischen Pragmatismus Platz. Es wurde herausgestellt, daß ein Alleingang Großbritanniens nicht zuletzt wegen der katastrophalen Wirkung auf die deutsch-britischen Beziehungen undenkbar wäre.⁸⁵

Im Zusammenhang mit der Rußlandreise Premierminister Macmillans wurden die juristischen Gedankenspiele der Vormonate in einen konkreten politischen Zusammenhang gebracht. Am 21. Januar 1959 wurde der britische Botschafter in Paris, Sir Gladwyn Jebb, nach London beordert, um "frischen Wind" in die Überlegungen des *Foreign Office* zu bringen.⁸⁶ Macmillan hatte

⁸³ Foreign Office Memorandum (Simpson), 25.11.1958, PRO: FO 371/137411.

⁸⁴ Foreign Office Memorandum, 29.11.1958, PRO: FO 371/137411; siehe auch Kommentare von Killick, Hancock und Drinkall, PRO: FO 371/137411.

⁸⁵ Foreign Office Memorandum, 29.11.1958, PRO: FO 371/137411.

⁸⁶ Briefwechsel zwischen Jebb und Lloyd, Januar 1959, PRO: FO 371/137411.

fünf Leitfragen gestellt, die die grobe Richtung andeuteten, in die der britische Premierminister sich orientierte. Würde die Sowjetunion ein vereinigtes Deutschland als Mitglied der NATO akzeptieren? Würde ein vereinigtes Deutschland einer Ausweitung der Entspannungspolitik entgegenstehen? Wie wahrscheinlich wäre es, daß Deutschland einem sowjetischen Angebot nachkäme, das auf eine Wiedervereinigung unter der Bedingung hinausliefe, daß Deutschland die NATO verließ? Könnte die NATO im Falle deutscher Neutralität überleben? Ließe sich Europa auch ohne NATO adäquat gegen eventuelle sowjetische Aggression verteidigen?⁸⁷ Das Hauptanliegen der Studie war eine Einschätzung der Bedeutung Deutschlands für das westliche Verteidigungssystem.

Jebb argumentierte in seinem Memorandum, daß die Festschreibung des *Status Quo* die für Großbritannien beste Option wäre, und er malte das Szenario aus:

"This may mean that we may even have to go so far as to contemplate joining the Common Market ... so that we must avoid as far as we can the neutralisation of a reunified Germany. In a word, our aim should be not to neutralize Germany, but to neutralize Berlin."

Obwohl London diese Politik nicht öffentlich propagierte, wurden Gladwyn Jebbs Gedanken sowohl innerhalb des *Foreign Office* als auch von Politikern durchaus mit Zustimmung registriert. Zum Zeitpunkt des Mauerbaus, weniger als drei Jahre später, hatten sie sich soweit durchgesetzt, daß die alliierte Reaktion auf das Schließen der Sektorengrenze kaum noch die Gemüter erhitzte. Stabilität für das geteilte Deutschland wurde durch die Preisgabe des Zugangs zum Ostteil Berlins erkaufte - im wesentlichen der Weg, den Jebb vorausgesagt hatte.

Einige Grundzüge des Berlin-Memorandums finden sich in vielen *Foreign Office*-Aufzeichnungen der folgenden Jahre wieder - Akzeptierung der Agententheorie; Konzessionen in bezug auf die Anerkennung der DDR und der Vorschlag einer deutschen Konföderation. Doch so kompromißbereit Jebb (und mit ihm ein Teil des *Foreign Office*) war, so strikt hielt er sich an die zwei Grundprinzipien britischer Deutschland-Politik: Keine deutsche Neutralität und kein amerikanischer Rückzug aus Deutschland. Was zur Disposition stand, waren

⁸⁷ *Berlin and Germany. A Memorandum written by Sir Gladwyn Jebb*, Februar 1959, Kopie im Besitz der Verfasserin.

die Anerkennung der Oder/Neiße-Linie, deutsche diplomatische Beziehungen mit den sogenannten Satellitenstaaten oder auch eine Art Nichtangriffspakt.

Initiiert durch eine Direktive des Premierministers,⁸⁸ befaßte sich nun auch eine Arbeitsgruppe des *Foreign Office* und des Verteidigungsministeriums mit Vorschlägen für Disengagement, Truppenausdünnungen und Rüstungsbegrenzung.⁸⁹ Das *Foreign Office* selbst hatte in der Zwischenzeit die Grundzüge der britischen Berlin-, Deutschland- und Ostpolitik zusammengefaßt und in unmißverständlicher Weise deutlich gemacht, daß der Premierminister anläßlich seines Moskaubesuchs als oberstes Ziel den Eindruck vermitteln müßte, daß der Westen in bezug auf Berlin keinen Zentimeter zurückweichen würde.⁹⁰ Chruschtschows Vorschläge für eine Lösung der Berlin-Frage wären nicht akzeptabel, also liege die Schuld für die Verschlechterung des internationalen Klimas eindeutig auf seiten der Sowjets. *"If Mr Khrushchev really thinks that Berlin is a tinder box, why is it that he deliberately puts his match so near it?"*⁹¹

Anders als im Jebb-Memorandum, das die Möglichkeit und auf lange Sicht die Unausweichlichkeit von Konzessionen in den Vordergrund stellte, betonte das *Foreign Office* also striktes Festhalten an den klassischen westlichen Verhandlungspositionen, ohne detaillierte Vorschläge für die Gespräche mit der sowjetischen Regierung zu machen. Anders als der Globke-Plan und das Jebb-Memorandum verstand sich die *Foreign Office*-Aufzeichnung als Begründung und logische Untermauerung der von der britischen Regierung offiziell vertretenen Position und nicht als Forum taktischer oder strategischer Planung. Die offiziellen Verlautbarungen während und nach der Moskaureise suggerieren, daß die Briten der im *Foreign Office*-Memorandum dargelegten Politik der Unbeugsamkeit weitgehend folgten.⁹² Doch in Geheimgesprächen mit dem stellvertretenden sowjetischen Außenminister, Kusnetsow, ging Selwyn Lloyd einen Schritt weiter als die offiziellen Kommuniqués vermuten lassen. Er machte deutlich, daß die britische Regierung gegebenenfalls bereit wäre, die DDR anzuerkennen; im Falle eines sowjetischen Sonderfriedensvertrages mit der DDR müßte die Sowjetunion dem Westen garantieren, daß die DDR Alli-

⁸⁸ Direktive des Premierministers anläßlich eines Treffens in Chequers, 14.2.1959, PRO: FO 371/145819.

⁸⁹ FO Aufzeichnung, Killick, 3.4.1959, PRO: FO 371/1458320.

⁹⁰ FO Aufzeichnung, 12.2.1959, PRO: FO 371/145820.

⁹¹ Ebda.

⁹² Report of the Visit of the Prime Minister and the Foreign Secretary to the Soviet Union 21 February to 3 March 1959 (zitiert in folgenden als *Report*), PRO: CAB 133/293.

ierte Rechte respektierte. "If the Soviet Union wanted to create a successor State, they must see that that State carried out the existing obligations".⁹³

Daß dieser Vorschlag die Unterstützung der gesamten Regierung fand, ist unwahrscheinlich; ebenso unklar ist, ob Selwyn Lloyd bereit gewesen wäre, die in seinem Alleingang unterbreiteten Vorschläge auch im Kabinett durchzusetzen. Das Gespräch mit Kusnetsow war der einzige Ausdruck britischer Bereitschaft, über die westliche Verhandlungsposition hinauszugehen und über eine Anerkennung der DDR zu sprechen. Es besteht Grund zur Annahme, daß die Vorschläge eher ein taktisches Manöver waren, um ein Mißlingen der gesamten Moskaureise, das zu diesem Zeitpunkt ernsthaft befürchtet wurde, zu verhindern.⁹⁴ Selbst wenn weitreichende Konzessionen, wie sie Lloyd im Gespräch mit Kusnetsow angedeutet hatte, zu keinem Zeitpunkt der Berlin-Krise offizielle Regierungspolitik waren, zeigen die Aufzeichnungen des britischen Rußlandbesuches dennoch, daß die Befürchtungen Adenauers über die britische Standfestigkeit ihre Berechtigung hatten. Der Kanzler vermutete, daß britische Regierungsvertreter auch auf "gegnerischem Territorium" laut über Kompromißvorschläge nachdenken würden, was aus der Sicht der Bundesrepublik katastrophale Auswirkungen haben könnte.

Ähnlich den Überlegungen zu einer Neubestimmung der westlichen Verhandlungspositionen in der Berlin-Frage, befaßten sich die Briten auch mit einer Überarbeitung der politischen Linie in bezug auf die Anerkennung der deutsch-polnischen Grenze. Das Thema wurde des öfteren in parlamentarischen Fragestunden und Debatten behandelt. Die offiziellen Regierungserklärungen basierten auf dem von allen westlichen Alliierten vertretenen Standpunkt, demgemäß die endgültige Festlegung der polnischen Westgrenze einer Friedenskonferenz vorbehalten war; folglich sei die Anerkennung der Oder/Neiße-Linie seitens der Polen und Sowjets ein Bruch der entsprechenden Vertragsbestimmungen des Potsdamer Vertrages.⁹⁵

Im *Foreign Office* gingen die Meinungen darüber, ob die Regierung an dieser Auffassung festhalten sollte, auseinander. Sie reichten von Zustimmung⁹⁶ über vorsichtige Kritik⁹⁷ bis hin zu offener Ablehnung⁹⁸. Die in die

⁹³ Top Secret Annex zum *Report*, 4.

⁹⁴ Zu den Details des sogenannten "toothache"-Zwischenfalls siehe Macmillan, *Riding the Storm, 1955-1959*, 618-9.

⁹⁵ FO Aufzeichnung C.M. Rose, 18.11.1959, PRO: FO 371/137415.

⁹⁶ Z.B. Connor O'Neill, Assistant Under-Secretary of State, Northern Department, Aufzeichnung, 26.6.1959, PRO: FO 371/146125.

⁹⁷ Z.B. Tony Rumbold, Aufzeichnung, 18.11.1959, PRO: FO 371/13415.

⁹⁸ Z.B. Berthoud, britischer Botschafter in Polen, Brief an Foreign Office, 3.6.1959, PRO: FO 371/146125.

sem Zusammenhang angestellten Überlegungen korrelierten stark mit der Einstellung der Diplomaten zur Anerkennung der DDR, denn nach der völkerrechtlichen Anerkennung der Oder/Neiße-Linie durch die DDR im Görlitzer Abkommen implizierte eine Anerkennung der Oder/Neiße-Linie durch die Westmächte vor der Wiedervereinigung auch die staatliche Anerkennung der DDR.

Hier, wie in den internen Diskussionen um die britische Haltung zur Berlin-Frage, wird deutlich, daß zahlreiche Stimmen laut wurden, die eine größere Flexibilität in der Gestaltung der Ost-West-Verhandlungen forderten. Die Mehrzahl der Diplomaten war von der Notwendigkeit überzeugt, aus der Sackgasse der Verhandlungen mit den östlichen Nachbarn, allen voran mit der Sowjetunion heraus zu finden. In dem starken Bewußtsein, daß der Haupthinderungsgrund für einen Fortschritt im Ost-West-Dialog die starre Haltung der Bundesrepublik sei, die als "gatekeeper" immer stärker bremsend wirkte, wurden mehr und mehr Forderungen laut, daß man verstärkt auf den westdeutschen Partner einwirken müsse - sei es direkt oder auf dem Umweg über Frankreich und die Vereinigten Staaten.⁹⁹

V

Während die ersten Monate des Jahres 1959 von eher unkoordinierten Bemühungen der einzelnen westlichen Verbündeten geprägt waren, ihre Positionen für die anstehenden Verhandlungen mit der Sowjetunion zu bestimmen, fand ab März verstärkt ein Abstimmungsprozeß zur Ausarbeitung einer gemeinsamen westlichen Verhandlungslinie statt. Dazu gab zunächst die Rundreise Macmillans Gelegenheit, mit der der britische Premierminister beabsichtigte, in Paris, Bonn und Washington auf Regierungsebene die Wogen zu glätten, die sein entspannungspolitischer Alleingang der Moskaureise des Vormonats hervorgerufen hatte.¹⁰⁰ Diese Gespräche wurden ab Anfang April in den Vorbereitungen für die für Mai geplante Außenministerkonferenz fortgesetzt.

Die US-amerikanische Einschätzung der britischen Standpunkte in bezug auf Berlin und die *deutsche Frage* läßt wiederum erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Bündnispartnern erkennen. Auf amerikanischer Seite vermutete man, daß die britische Regierung große Flexibilität in der Frage zeigen würde, wann und wie freie Wahlen innerhalb des Wiedervereinigungsprozesses angesetzt werden sollten, oder ob man gar an freien Wahlen als Schlüsselfrage

⁹⁹ Zur Rolle der Bundesrepublik als "gatekeeper" siehe vor allem J. Joffe, *The limited partnership*, (Cambridge/Mass., 1987), 32-42.

¹⁰⁰ Macmillan bereiste Paris (9./10.3.1959), Bonn (12.3.1959) und Washington (19.-23.3.1959). Siehe Macmillan, *Riding the Storm*, 636-650.

festhalten sollte. Man erwartete, daß Großbritannien die Agententheorie befürworten und deutsch-deutsche Kontakte bis hin zur *de facto*-Anerkennung der DDR verlangen würde.¹⁰¹ Demgegenüber vertrat die US-Regierung die Auffassung, daß weder die einseitige sowjetische Zurückweisung von Verpflichtungen im Rahmen der Viermächteabkommen noch die *de facto*-Anerkennung der DDR akzeptabel wären. Nach US-Verständnis war die DDR keine separate staatliche Einheit, und eine Anerkennung hätte eine Zementierung der deutschen Teilung zur Folge.¹⁰² Darüberhinaus, so betonte man seitens des *State Department* immer wieder, gefährdete eine Hinwendung zu einer Politik nach britischem Muster nicht nur die innere Stabilität der Bundesrepublik, sondern setzte auch die guten Beziehungen zwischen den Westmächten aufs Spiel.¹⁰³

In den ersten Monaten der Berlin-Krise wurde deutlich, daß dieser Aspekt der Förderung und Erhaltung der guten Beziehungen zum deutschen Weststaat eine nicht unwesentliche Komponente in der deutschlandpolitischen Standortbestimmung der Vereinigten Staaten wurde. Argumentationsmuster, die aus Arbeitspapieren zur Gestaltung der Anglo-Amerikanischen Beziehungen wohlvertraut sind, werden nun auch im Hinblick auf die Bundesrepublik angewendet: Die Verbesserung bilateraler Beziehungen zu einem Staat, dessen politische Macht in keinem Verhältnis zu der der USA steht, wird, unter anderem aus strategischen Überlegungen heraus, als wichtig erachtet und führt zu Entscheidungen, die unter taktischen Gesichtspunkten nicht gleichermaßen zwingend sind. In bezug auf die deutsch-amerikanischen Beziehungen manifestierte sich dies gegen Ende der fünfziger Jahre darin, daß die Vereinigten Staaten nicht nur in der Verteidigungs- und Finanzpolitik, in der eindeutige Forderungen an die Bundesrepublik gestellt wurden,¹⁰⁴ politische Rücksichtnahme und Kompromißbereitschaft übten, sondern auch in der Ost- und Deutschland-Politik, in der es deutsche Interessen zu verteidigen galt.

Diese Politik stand in deutlichem Gegensatz zum britischen Vorgehen. Großbritannien stellte in Finanz- und Verteidigungsfragen ähnliche Forderungen an die Bundesrepublik wie die USA, war aber nicht bereit, auf anderen - aus Bonner Sicht vitalen - Gebieten, wie der Wahrung deutscher Sicherheitsinteressen, gleichermaßen verlässliche Unterstützung anzubieten. Grundlage der Haltung der USA gegenüber der Bundesrepublik war die Annahme, daß Adenauer die Westbindung, und insbesondere auch den NATO-Beitritt, gewählt

101 Aufzeichnungen US State Department, 17.3.1959, *Berlin Crisis*, # 982, 984, 985.

102 Aufzeichnung US State Department, 17.3.1959, *Berlin Crisis*, #984.

103 Aufzeichnung US State Department, 17.3.1959, *Berlin Crisis*, #985.

104 Schmidt, 'Vom Anglo-Amerikanischen Duopol zum Trilateralismus', 77ff.

hatte, um langfristig die deutsche Frage offenhalten zu können. Eine Orientierung hin zu der von Moskau propagierten Zwei-Staaten-Theorie entzog dieser Politik die Grundlage, da sich in Deutschland dann unmittelbar die Frage nach dem Nutzen der NATO stellen würde. Diese von den Neutralisten in Deutschland vorgebrachte Argumentation mußte die britische Politik als potentiell schädlich erscheinen lassen. Deshalb verstimmte sie in dieser ersten Phase der zweiten Berlin-Krise nicht nur die Bundesrepublik, sondern irritierte auch die Amerikaner.

In London schien man jedoch eher darum besorgt, Moskau zum Stillhalten zu bewegen, als darum bemüht, wie man verhindern konnte, daß die Bundesrepublik aus Enttäuschung über die mangelnde Unterstützung für die vitalen deutschen Interessen ins neutralistische Fahrwasser abgleiten könnte. Die Hauptgefahr lag darin, daß Adenauers Position innenpolitisch untergraben wurde, wenn beispielsweise die SPD (was vor der Verabschiedung des Godesberger Programms im Jahr 1959 durchaus denkbar war) die These der Neutralisten aufgreifen würde, daß die deutsche NATO-Mitgliedschaft der deutschen Wiedervereinigung schädlich war und daß die Bundesrepublik ihre Interessen gegenüber der Sowjetunion besser außerhalb des Bündnisses durchsetzen konnte. Obwohl Großbritannien ebenso wie die Vereinigten Staaten daran interessiert war, einerseits die Politik Adenauers glaubwürdig erscheinen zu lassen und andererseits die SPD auf dem Kurs der Westorientierung zu halten, überwog bei den Briten die Präferenz, den Dialog mit der Sowjetunion zu verstärken und den Durchbruch in den Ost-West-Beziehungen an die Anerkennung des territorialen (und politischen) *Status Quo* zu koppeln. In diesem Sinne unterschied sich das deutsch-britische Verhältnis deutlich von der amerikanisch-deutschen und deutsch-französischen Achse.

Das britische Credo, daß es in der Politik gegenüber der Sowjetunion in erster Linie darauf ankomme, die Glaubwürdigkeit aller avisierten Maßnahmen zu gewährleisten und infolgedessen darauf achten zu müssen, daß man sämtliche Drohungen, die im Verlauf der Verhandlungsführung ausgesprochen würden, auch in die Tat umsetzen könne, erschien den Amerikanern nicht nur absurd,¹⁰⁵ sondern wurde auch als Zeichen der unterschiedlichen strategischen Ausblicke gewertet. Dachte man die britischen Gedankengänge zu Ende, daß man der sowjetischen Drohpolitik, "Fakten zu schaffen", nicht standhalten oder mit Bluffen entgegentreten könne, so liefen sie auf "Appeasement" hinaus - die Westmächte sahen sich angesichts fehlender militärischer Optionen zur Beantwortung der Drohungen Chruschtschows in einer ähnlich ohnmächtigen Lage wie zwei Jahrzehnte zuvor England und Frankreich angesichts Hitlers. Das

¹⁰⁵ Amerikanische Botschaft London an State Department, 3.4.1959, *Berlin Crisis*, # 1139.

britische Votum gegen die Erwägung militärischer Abwehroptionen im Fall einer einseitigen Veränderung des *Status Quo*, mußte die Frage aufwerfen, was die westliche Allianz im Ernstfall bewirken könne und welchen politischen Wert sie aus Sicht der Bundesrepublik hätte. Dies war letzten Endes auch die Frage, die de Gaulle im Hinblick auf die Ohnmacht der Vereinigten Staaten als Schutz vor der sowjetischen Bedrohung in Europa stellte. De Gaulles Antwort auf diese Frage war eine westeuropäische kollektive Sicherheitsgarantie, welche nicht zuletzt vor Erpreßbarkeit durch die Sowjetunion schützen sollte. Eine solche "Lösung" lag nicht im britischen Interesse, die einzig in der amerikanischen Präsenz in Europa eine Garantie westeuropäischer Sicherheit sah.

Die Regierung Macmillan war sich durchaus der Grenzen des britischen politischen und militärischen Potentials bewußt; im Bewußtsein, die Sowjetunion zwar von einem Globalkonflikt mit Hilfe der strategischen Nuklearwaffen abschrecken zu können, aber wegen der konventionellen Übermacht der UdSSR keine Eskalation "begrenzter" Konflikte riskieren zu sollen, besannen sich die Briten auf eine enge Abgrenzung der eigenen Interessen, und *'it slightly [blinded] them to what can happen elsewhere, as in the Common Market, or what can be expected in Germany'*.¹⁰⁶

Die vielzitierte britische *'softness'* in Fragen der Ost-West-Beziehungen wurde von den Amerikanern, wie zuvor bereits von Kanzler Adenauer und seinen Beratern, auch darauf zurückgeführt, daß die britische Regierung bewußt starke Rücksicht auf die öffentliche und veröffentlichte Meinung im eigenen Land nahm. Im Wahljahr 1959, in dem es für die Konservativen nach der Schlappe der Suezkrise um alles oder nichts ging, war Premierminister Macmillan darauf angewiesen, in den Augen der Öffentlichkeit außenpolitische Erfolge vorweisen zu können. In diesem Wissen relativierte das *State Department* die britischen Vorschläge im Rahmen des Ost-West-Dialogs bis hin zur *de facto*-Anerkennung der DDR als Propagandaaktionen, die nicht zuletzt zur Befriedigung der heimatlichen Wähler inszeniert wurden.¹⁰⁷ Im Ernstfall, so glaubte die US-Botschaft in London, sei auf Großbritannien Verlaß.

"When the chips are down", both the British public and the British government would show determination and firmness. The key to the British position is the need on the part of the leadership not to get too far away from public opinion and to find itself in a position where the US government is urging the use of force while the British public is either split or negative on this issue. British

¹⁰⁶ Ebd.

¹⁰⁷ Intelligence Report, 9.4.19549, *Berlin Crisis*, # 1122.

*public opinion, however, may be expected to harden, if the Soviets take a tough line in forthcoming negotiations.*¹⁰⁸

Dieser Einschätzung der US-Botschaft in London entsprach auch das Urteil des deutschen Außenministers. Von Brentano äußerte im Gespräch mit seinem Amtskollegen Lloyd, daß man Vertrauen in Großbritannien habe und keinerlei Zweifel an der Zuverlässigkeit des Bündnispartners hege. Er räumte darüber hinaus ein, daß die Deutschen den öffentlichen Druck, der auf die Regierung Macmillan ausgeübt wurde, erkannten und in seiner Auswirkung auf die politischen Diskussionen zu würdigen wußten.¹⁰⁹

Dieses Vertrauen sahen die Deutschen jedoch sehr bald enttäuscht. Die mit der Vorbereitung der Genfer Viermächte-Außenministerkonferenz betraute Arbeitsgruppe legte ein auf britische Entwürfe zurückgehendes Abschlußpapier vor, das der Bundesrepublik einmal mehr vor Augen führte, wie weit man seitens der drei westlichen Verbündeten zu gehen bereit war.¹¹⁰ Entmilitarisierungspläne und Zonen verdünnter Truppenstationierung fanden ebenso Eingang in die Vorschläge der Arbeitsgruppe wie Verbote für die Herstellung atomarer Waffen, die erstaunlich deutlich an den vom Westen vormals vehement verworfenen Rapacki-Plan erinnerten. Zudem wurden auch Forderungen nach einer Anerkennung der Oder/Neiße-Linie laut.¹¹¹ Obwohl Disengagement-Pläne auch innerhalb des *Auswärtigen Amtes* offen diskutiert wurden und eine Reihe von Befürwortern fanden, sahen nicht nur Kanzler und Außenminister diesen mit Skepsis entgegen. Der Grund hierfür lag nicht zuletzt in der Unüberschaubarkeit der Veränderungen der Machtverhältnisse, die solche Pläne in sich bargen; die weitreichenden Konzepte wollte man nur in engem Schulterschuß mit dem amerikanischen Bündnispartner in Erwägung ziehen,¹¹² doch die US-Unterstützung war gerade zu dieser Zeit, aufgrund der tödlichen Krankheit des amerikanischen Außenministers, John Foster Dulles, ein zunehmend schwieriger zu kalkulierender Faktor.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ Record of the Visit of the Prime Minister and the Foreign Secretary to Bonn, 12.3.1959, PRO: PREM 11/2676.

¹¹⁰ Zu den Treffen der Arbeitsgruppe, die am 5. Februar 1959 ihre Arbeit aufnahm siehe, Wilhelm G. Grewe, *Rückblenden. 1976-1951. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt*, (Frankfurt, 1979), 388-9; PRO: FO 371/14526-28.

¹¹¹ Aufzeichnung Hancock, 16.2.1959, PRO: FO 371/145694.

¹¹² Brentano an Grewe, 21.2.1959, Grewe, *Rückblenden*, 761-3. Kommentar Grewe 389.

Daß Kanzler Adenauer in dieser Situation wieder Halt bei dem französischen Fels in der Brandung, de Gaulle, suchte, verwundert wenig. Dieser sagte dem Kanzler spontan klare Rückendeckung für eine harte und unbeugsame Linie in der Berlin-Frage und der Nichtanerkennung der DDR zu, wenn er auch kurze Zeit später in der bereits erwähnten Pressekonferenz eine kompromißbereite Haltung in der Frage der Anerkennung der europäischen Grenzen einschließlich der Oder/Neiße-Linie an den Tag legte.

In den Vorbereitungstreffen für die Außenministerkonferenz setzte sich die von den Briten bereits öfter propagierte Taktik durch, daß zwar Vorschläge für die deutsche Wiedervereinigung als Maximalprogramm in die Diskussionen mit den Sowjets eingebracht, aber ebenso eine Reihe von Alternativpositionen für den Fall erarbeitet werden sollten, daß die Sowjetunion daran nicht interessiert wäre; diese Rückfallpositionen enthielten die verstärkte Bereitschaft zu Konzessionen zu Lasten der Bundesrepublik. Doch anders als von den Briten intern als Marschroute festgelegt, einigten sich die Westmächte darauf, daß die Anerkennung der DDR, ob faktisch oder juristisch, nicht auf der Tagesordnung stand.¹¹³

Die Besorgnis des Kanzlers über die westliche Kompromißbereitschaft im Vorfeld der Genfer Außenministerkonferenz ging einher mit einer erneuten Phase des Mißtrauens gegenüber seinem deutschen Beraterstab.¹¹⁴ Viele der zwischen März und Mai 1959 seitens des *Auswärtigen Amtes* ausgearbeiteten Positionspapiere ähnelten nicht nur einigen in der Washingtoner Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Vorschlägen, sondern sie trugen auch Züge des von Adenauer als von Grund auf inakzeptabel angesehenen Deutschlandplanes der SPD.¹¹⁵ Aus dieser Zeit stammt der vielsagende Ausspruch des Kanzlers, er habe nur drei Feinde: Die Kommunisten, die Briten und das *Auswärtige Amt*.¹¹⁶ Adenauers Skepsis veranlaßte ihn dazu, wie so oft in solchen Phasen des Mißtrauens gegenüber seinem Außenminister und der Bonner Ministerialbürokratie, das außenpolitische Zepter, so weit eben möglich, selbst in die Hand zu nehmen. Dies führte zu der für alle Beteiligten an Peinlichkeit grenzenden Situation, daß von Brentano während der Besprechung der vier westlichen Außenminister im Vorfeld der NATO-Ratssitzung am 1. April vollständig die Hände

¹¹³ Intelligence Report, 9.4.1959, *The Berlin Crisis*, #1122, 5; Bundesarchiv (BA) NL Blankenhorn, Bd. 98b.

¹¹⁴ *Krone Tagebuch*, 24.4.1959, 15.5.1959.

¹¹⁵ Deutschlandplan der SPD, 18.3.1959, DzD IV/1/2 1207-1222. Siehe hierzu H. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, (Baden-Baden, 1982).

¹¹⁶ Steel an Hoyer Millar, 3.6.1959 and Steel and Foreign Office, 26.6.1959, PRO: FO 371/145776.

gebunden waren; er sah sich gezwungen, die Vorschläge der Arbeitsgruppen abzulehnen.¹¹⁷ In den anschließenden Diskussionen mit den NATO-Partnern wurde deutlich, daß der von Adenauer oktroyierte "*spirit of absolute negation*"¹¹⁸ bei den Westmächten auf starke Kritik stieß; man erwartete von der Bundesrepublik mehr als nur die wohlformulierte Ablehnung westlicher Vorschläge. Wie schon im Januar 1959 betonten die Vereinigten Staaten, daß es nun an den Deutschen sei, Vorschläge zu unterbreiten, die als Verhandlungsbasis mehr Aussicht auf Erfolg hätten als die vom britischen Außenminister Lloyd vorgelegten Konzepte zur Neuregelung des Berlin-Status.¹¹⁹

Es verwundert nicht, daß der Versuch des *Auswärtigen Amtes* mißlang, in Zusammenarbeit mit dem Gesamtdeutschen Ministerium, dem Innen-, Verteidigungs- und Justizministerium, ein solches Konzept noch vor dem Ende der in London stattfindenden Sitzung der westlichen Arbeitsgruppe zu kreieren.¹²⁰ Doch die Tiefe der Krise im bundesdeutschen Lager wird noch deutlicher in dem von der Hartnäckigkeit des Kanzlers heraufbeschworenen Rücktrittsgesuch der drei im Auswärtigen Amt für die Ost-West-Gespräche Hauptverantwortlichen, Außenminister von Brentano, Staatssekretär van Scherpenberg und Duckwitz, Leiter der Ostabteilung.¹²¹ Erst nach diesem riskanten Schritt gelang es dem in Ungnade gefallenen *Auswärtigen Amt*, wieder so weit in die Verhandlungsführung mit den westlichen Partnern einzugreifen, daß die Arbeitsgruppe eine gemeinsame westliche Verhandlungsposition für die Viermächte-Außenministerkonferenz formulieren konnte.¹²²

Während der Genfer Außenministerkonferenz, die - in zwei Phasen unterteilt - vom 11. Mai bis 5. August 1959 andauerte,¹²³ konzentrierte sich die Sorge des Kanzlers wieder auf die Westmächte und deren Standfestigkeit in den Verhandlungen mit der Sowjetunion. Der Leiter der deutschen Delegation, Wilhelm Grewe, kommentierte, das Genfer Treffen habe ihn lediglich um die Erfahrung einer weiteren ergebnislosen Konferenz bereichert,¹²⁴ und in der Tat

117 Grewe, *Rückblenden*, 392-402.

118 Caccia an FO, 4.4.1959, PRO: FO 371/145698.

119 Aufzeichnung Brentano für Auswärtiges Amt, 3./4.4.1959; BA NL Blankenhorn, Bd. 98b.

120 Sitzungsprotokolle 7./8.4.1959, AA: PA Abt. 7 Bd. 236.

121 Schwarz, *Adenauer II*, 500.

122 Scherpenberg and Brentano, 13.4.1959; BA Nachlaß Brentano, Bd. 179

123 Detaillierte Kommentare zue Genfer Konferenz in Grewe, *Rückblenden*, 402-10; Schwarz, *Adenauer II*, 91-94; von Eckardt, *Ein unordentliches Leben*, 566-603; Konferenzpapiere in PRO: FO 371/ 145701-5, 145830-2, 146118.

124 Grewe, *Rückblenden*, 410.

war das langwierige Treffen arm an Höhepunkten oder handfesten Ergebnissen. Weder die geringen Hoffnungen auf einen wirklichen Fortschritt noch die zahlreichen Befürchtungen vor einem britischen Alleingang bewahrheiteten sich. Die bemerkenswerteste diplomatische Episode war ein Austausch von Noten über eine Übergangslösung für Berlin, die auf Adenauer und Macmillan gleichermaßen zurückging. Ausgangspunkt hierfür war ein westlicher Vorschlag, der am 28. Juli 1959 der sowjetischen Delegation übergeben wurde. Dieser war unter Mitwirkung deutscher Vertreter entstanden, aber er wurde in der Folgezeit, nicht zuletzt auf Drängen des britischen Außenministers, mit immer weitergehenden Konzessionen "angereichert". Die ursprüngliche Fassung sah eine auf fünf Jahre befristete Übergangsphase vor, während der die Anzahl der in West-Berlin stationierten westalliierten Truppen auf dem derzeitigen Stand von 11.000 eingefroren werden sollte - mit Möglichkeiten einer weiteren Reduzierung -, die Tätigkeit ostdeutscher "Agenten" geduldet und unter UN-Beteiligung "subversive Aktivitäten" in Ost- und Westberlin kontrolliert werden sollten.¹²⁵ Die Sowjetunion unterbreitete einen Gegenvorschlag, und die Folgezeit war von den Bemühungen gekennzeichnet, die beiden Positionen einander näherzubringen.

Die Konferenz bildete den "Tiefpunkt westlicher Aktionsfähigkeit und Entschlossenheit in der Spätphase der Eisenhower-Administration nach Dulles' Tod".¹²⁶ Doch es war wiederum Großbritannien, auf das sich das deutsche Mißtrauen richtete. Die Schwäche der westlichen Position wurde augenscheinlich, als nach Dulles' Tod und aufgrund der in den Vereinigten Staaten anstehenden Wahlen Großbritannien innerhalb des westlichen Lagers die Führungsrolle zu übernehmen versuchte. Daß zu diesem Zeitpunkt tatsächlich ein Machtvakuum entstand, und daß Großbritannien in der Lage war, dieses zu füllen, ist häufig in Frage gestellt worden.¹²⁷ Wesentlich ist jedoch, daß Premierminister Macmillan die Situation nutzen wollte, um die westliche Politik richtungsweisend neu zu gestalten. Die für Deutschland wenig befriedigende Situation westlicher Schwäche im Frühsommer 1959 wurde folglich auf die Briten und die Regierung Macmillan zurückgeführt. Das ohnedies beträchtliche

¹²⁵ Der westliche Vorschlag vom 28.7.1959 ging auf eine ähnliches Papier vom 16. Juni zurück. Siehe Boris Meissner, *Dokumente zur Pariser Gipfelkonferenz*, Bd. II, (Hamburg, 1960), 365-69; Alois Riklin, *Das Berlinproblem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus* (Köln, 1964), 194-5.

¹²⁶ Richard Löwenthal, 'Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik', in: R. Löwenthal/H.-P. Schwarz (Hg.), *Die Zweite Republik. 25 Jahre Deutschland - eine Bilanz*, (Stuttgart, 1974), 652.

¹²⁷ Siehe zum Beispiel Interview Martin Hillenbrand, 11. Oktober 1988, *The Berlin Crisis*, # 2945, 20.

Mißtrauen des Kanzlers gegenüber der britischen Deutschlandpolitik verstärkte sich noch und der Mangel an Zusammenhalt im westlichen Lager konnte bequem dem Konto der britischen Politik angelastet werden.

Wiederum war die Sorge der Deutschen nicht unbegründet, denn zu der Zeit, als in Genf um Positionen im Ost-West-Dialog gerungen wurde, versuchte sich die britische Regierung einmal mehr an der Ausarbeitung des Konzeptes für einen Vorstoß in den Verhandlungen mit der Sowjetunion. Im Juni 1959 gab Macmillan dem *Foreign Office* den Auftrag, eine Studie anzufertigen, die darlegen sollte, wie die Minimalposition des Westens für eine Lösung der Berlin-Krise aussehen mußte. Die Studie, so Macmillan's Anweisung, sollte freimütig sein und *"should take no account of the view of any other government"*.¹²⁸ Das *Foreign Office* kam zu dem Ergebnis:

- (1) *"the only absolute fundamental requirement [was] the continued presence of the Western forces"*,
- (2) *"concessions could be made on any other aspect of the problem without counter-concessions provided that the freedom of the population of West-Berlin [was] still guaranteed"*.¹²⁹

Der Kanzler war zwar nicht über Details der britischen Gedankengänge informiert, doch auch unabhängig davon kühlte sich das deutsch-britische Klima merklich weiter ab. Es bedurfte einiger Anstrengung seitens des Auswärtigen Amtes¹³⁰ und besonders des deutschen Botschafters in London, Heinrich von Herwarth, um die Differenzen zwischen den Bündnispartnern herunterzuspielen und schließlich auszugleichen.¹³¹ Allerdings gelang es nicht, des Kanzlers Mißtrauen zu zerstreuen, aber er konnte davon überzeugt werden, daß gute Arbeitsbeziehungen zum britischen Nachbarn im Interesse der Bundesrepublik lagen, und so schien es, als ob Adenauer bereit war, das Kriegsbeil vorerst zu begraben.¹³²

Der Stimmungsumschwung wurde dadurch begünstigt, daß dem Kanzler nun auch Zweifel an der Zuverlässigkeit der Vereinigten Staaten und Frankreichs kamen. Schon während der Genfer Konferenz hatte Adenauer Macmillan anvertraut, daß er bezweifelte, ob Eisenhower den Anforderungen

¹²⁸ Thompson an Hoyer Millar, 17.6.1959, PRO: FO 371/145706.

¹²⁹ Kommentar zu Killicks Aufzeichnung, 18.6.1959, PRO: FO 371/145705.

¹³⁰ Siehe Berichte zur deutschen Außenpolitik, AA: LA 3/304/88, 160, 161.

¹³¹ Siehe Pressekommentare *The Times*, *Süddeutsche d Brentano*, 19.6.1959, 30.6.1959, BAK, NL 239/179 (Brentano), Birrenbach an Etzel, 12.6.1959, ACDP: I-028-005/6 (Krone).

¹³² FO Aufzeichnung, 7.7.1959, PRO: FO371/145776.

einer solchen Konferenz gewachsen wäre.¹³³ Er rechnete fest damit, daß Eisenhower und Chruschtschow während der für September 1959 geplanten Gespräche in Camp David zu einer Übergangsregelung für Berlin kommen würden, ohne die deutschen Interessen zu berücksichtigen.¹³⁴ Diese Furcht nahm noch zu, als Eisenhower begann, die sowjetische Sprachregelung zu übernehmen, daß die Berlin-Situation "abnormal" sei.¹³⁵

Selbst der französische Faktor in der internationalen Gleichung war gegen Ende des Jahres nicht mehr über alle Zweifel erhaben. Der Kanzler sah sich im eigenen Lande einer immer stärker werdenden Phalanx von Kritikern gegenüber, die die Rationalität und Weisheit seiner Anlehnung an Frankreich anzweifeln, zumal sich Klagen über Frankreich häuften. Diese Klagen bezogen sich beispielsweise auf die französische Haltung gegenüber der NATO und besonders auf die Weigerung, amerikanische Nuklearwaffen auf französischem Gebiet zu stationieren. Gleichermaßen kritisierte man die französische Ablehnung der britischen Pläne für eine Freihandelszone als einen Versuch, Großbritannien vom wirtschaftlichen Einigungsprozeß Europas auszugrenzen; nicht zuletzt lehnte man de Gaulles Anerkennung der Oder/Neiße-Linie ab.

Entgegen dem Trend der öffentlichen Meinung seines Landes hielt Adenauer an der engen Bindung zu de Gaulles V. Republik fest, obwohl sogar seine engsten Berater offen ihre Bedenken gegen die nahezu kritiklose Unterstützung für de Gaulle äußerten. Doch auch der Kanzler selbst wurde sich im Laufe des Jahres der Gefahr bewußt, die der französischen NATO-Politik innewohnte. Da die NATO in ihren Grundzügen für Adenauer nicht zur Disposition stand, wandte er sich in dieser Phase wieder verstärkt Großbritannien zu, denn dort wurde, bei aller Kritik, die NATO als unverrückbare Grundlage der "Sicherheit des Westens" akzeptiert.

Im November 1959 fand der mehrfach verschobene London-Besuch des deutschen Kanzlers statt. Die offiziellen Berichte und Verlautbarungen vermittelten den Anschein eines Arbeitstreffens, bei dem die vorausgegangenen Mißverständnisse ausgeräumt wurden. Entgegen deutschen Befürchtungen wurde Adenauer von Presse und Öffentlichkeit freundlich empfangen, und man zeigte sich allgemein zufrieden mit dem Ergebnis der Visite.¹³⁶ Doch der oberflächlich positive Eindruck konnte Kenner der Szene nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Schwierigkeiten lediglich überdeckt worden waren. Botschafter von

¹³³ Record of a confidential conversation between the Prime Minister and the Chancellor, part II, 3, PRO: PREM 11/2767.

¹³⁴ Blankenhorn Tagebuch, 31.12.1959, zitiert in Schwarz, *Adenauer II*, 555.

¹³⁵ Bericht der Pressekonferenz am 28.9.1959, *The New York Times*, 29.9.1959, 16.

¹³⁶ Ritter an AA, AA: LA 3/304/88, Steel an Hoyer Millar, 27.11.1959, PRO: PREM 11/2714; Harold Macmillan, *Pointing the Way. 1959-1961* (London, 1973) 100.

Herwarth berichtete von diplomatischen Turbulenzen,¹³⁷ und britisch-französische Gespräche im Dezember 1959 geben Anlaß zu vermuten, daß das Fazit des Auswärtigen Amtes nicht die ganze Wahrheit war.¹³⁸ Britische Diplomaten in Paris fanden ihren Eindruck bestätigt, daß Adenauer Großbritannien nach wie vor mißtraute, aber aus der verfahrenen Situation das Beste machen wollte, indem er seine Gedanken anläßlich des Staatsbesuchs nicht offen kundtat, ein Schritt, der angesichts des für Dezember 1959 anstehenden westlichen Vorgipfels ratsam erschien.

Unter den Tagesordnungspunkten dieses Gipfels nahm die Berlin-Problematik einen prominenten Platz ein. Adenauer versuchte, seine Bündnispartner davon zu überzeugen, daß die westliche Verhandlungsposition vom 28. Juli 1959 nicht der Anfangspunkt der Diskussionen mit der sowjetischen Regierung sein konnte, da das in Genf beratene Herter-Papier bereits das absolute Limit des Entgegenkommens seitens der Bundesregierung darstellte.¹³⁹

Die Aufzeichnungen und Berichte über die Diskussionen der vier Regierungskonferenzen sind widersprüchlich und reflektieren, was im Vorfeld des Gipfels bereits zu erahnen war. Das *State Department* konzentrierte seine Überlegungen zur Berlin-Problematik auf die Ablösung des Berlin-Status;¹⁴⁰ die Briten hingegen waren zu weitreichenden Konzessionen auch auf anderen Gebieten bereit. Adenauer behauptet, daß der amerikanische Präsident in der ersten Sitzung am 19.12.1959 die westliche Position, daß es keine Änderung des völkerrechtlichen Status für Berlin geben sollte, in Frage stellte. Daraufhin wäre Adenauer selbst, unterstützt von de Gaulle und Macmillan, vehement für die Aufrechterhaltung des derzeitigen Berlin-Status eingetreten. Schließlich, so Adenauer, erklärte Eisenhower, "... er [sähe], daß er mit seinen Gedanken bei den Herren keinen Anklang [fände], und [schlösse] sich daher auch ihrem Standpunkt an".¹⁴¹

Macmillans Memoiren vermitteln, auf der Grundlage seiner Tagebuchaufzeichnungen, einen anderen Eindruck über den Verlauf der Gespräche:

Adenauer is trying to go back to last year's position ... Meanwhile, the Americans have moved from their very rigid position and are ready to consider various plans for the future of Berlin which

¹³⁷ Herwarth, *Von Adenauer zu Brandt*, 226.

¹³⁸ Notiz für Macmillan, 4.12.1959, PRO: PREM 11/2714. Weber in Hans-Peter Schwarz (Hg.), *Konrad Adenauers Regierungsstil*, (Bonn, 1991), 185-6.

¹³⁹ Aufzeichnung Bundeskanzleramt, BAK/BKA/2054, 11.11.1959.

¹⁴⁰ Aufzeichnung 30.11.1959, AA: PA/MB 123.

¹⁴¹ Adenauer, *Erinnerungen IV*, 24-26.

*they were unwilling even to discuss some time ago. The Chancellor, no doubt, was aware of this. But the President was very firm and almost rude. He was throughly exasperated. As a result of being "bullied" a bit, the German Chancellor collapsed and did not speak again.*¹⁴²

Wahrscheinlich liegt die Wahrheit zwischen diesen beiden Darstellungen. Eisenhower war gezwungen, in bezug auf Änderungen im Berlin-Status einen Rückzieher zu machen,¹⁴³ und es gibt Grund zur Annahme, daß Adenauer nicht so am Boden zerstört war, wie Macmillan uns glauben macht. Auf der anderen Seite bestätigen unabhängige Quellen nicht den Eindruck einmütiger Unterstützung durch Macmillan, den der Kanzler zu erwecken sucht.

Während des vorausgegangenen Jahres hatten die Briten ihre Verhandlungstaktik innerhalb des westlichen Lagers geändert. Es war offensichtlich geworden, daß der Versuch einer unabhängigen Politik am Beginn des Jahres sich nicht ausgezahlt, sondern eher zu einer Verstimmung der Alliierten geführt hatte. Deshalb zog sich die Regierung Macmillan in der zweiten Jahreshälfte bewußt zurück und ließ die Franzosen und Amerikaner verstärkt ins Rennen gehen.¹⁴⁴ In dieser Situation wäre es für Macmillan kontraproduktiv gewesen, den Amerikanern in der Form in den Rücken zu fallen, wie Adenauer es in seinen Erinnerungen andeutet. Auch Lloyds Resümee des Vor-Gipfels impliziert, daß man einen Mittelweg gegangen war. *"On Berlin, we have not given in to the West Germans, and we have done nothing to discourage constructive US thinking about a new status for Berlin."*¹⁴⁵ Folglich ist die naheliegende Interpretation der beiden sich widersprechenden Berichte, daß sich die britische Regierung in den Dreier- und Vierergesprächen im Hintergrund hielt.¹⁴⁶ In dem Bemühen, die Rolle der Protagonisten den Franzosen und Amerikanern zu überlassen, brachte Macmillan lediglich in bilateralen Gesprächen den britischen Standpunkt klar zum Ausdruck. Diese Taktik erwies sich aus drei Gründen als gewinnbringend.

¹⁴² Macmillan, *Pointing the Way*, 103-4.

¹⁴³ Bericht der Sitzung im Elysée, 19.12.1959, PRO: PREM 11/2991. "President Eisenhower said that he had said nothing about any change in the status of Berlin."

¹⁴⁴ Hinweise auf diese Taktik sind zahlreich. Z.B. Vorbereitung auf die Genfer Konferenz, PRO: FO 371/145701-5; Treffen Macmillan-Eisenhower, 18.8.1959 PRO: FO 371/145708; Steel an FO, 2.12.1959, PRO: FO 371/145710; Aufzeichnung Steel 18.11.1959, PRO: FO 371/145781.

¹⁴⁵ Lloyd an Macmillan, 31.12.1959, PRO: PREM 11/2991.

¹⁴⁶ Berichte über die Gespräche in PRO: PREM 11/2991

1) Oberstes Ziel Macmillans war es, das Zustandekommen eines Ost-West-Gipfeltreffens festzuschreiben und zu terminieren. Dies gelang ihm gleich in der ersten Arbeitssitzung am 19. Dezember 1959.

2) In der Berlin-Krise lagen die Briten und Amerikaner auf einer gemeinsamen Linie entgegen dem französischen harten Kurs.¹⁴⁷ Doch Macmillan hatte keinerlei Ambitionen, mit de Gaulle im Zusammenhang mit der Berlin-Krise aneinanderzugeraten, denn Ende 1959 suchte er ein politisches Rapprochement mit dem französischen Präsidenten.¹⁴⁸ Folglich war der britische Regierungschef gewillt, das Vorbringen der gemeinsamen Vorschläge seinem amerikanischen Kollegen zu überlassen und so bei der Konfrontation mit den Franzosen nicht in der Frontlinie zu stehen.

3) Aufgrund der belasteten deutsch-britischen Atmosphäre war es wahrscheinlich, daß jegliche Kompromißvorschläge von seiten der Briten weniger positiv aufgenommen würden als die der Amerikaner oder Franzosen. Das sprach dafür, sich für die Übermittlung solcher Lösungsmuster der Amerikaner und Franzosen als Sprachrohr zu bedienen.

Die Briten nutzten diese Strategie auch während der Vorbereitungen auf das Pariser Gipfeltreffen im Mai 1960, die im Januar 1960 begannen.¹⁴⁹ Wiederum überließen sie es ihren amerikanischen Kollegen, Forderungen nach größerer Flexibilität an die Bonner Adresse zu richten.¹⁵⁰ Doch wie Heinrich Krone in Gesprächen mit der britischen Regierung feststellen mußte, bedeutete die englische Zurückhaltung keineswegs eine veränderte Haltung in der Sache. Lloyd gab ihm zu verstehen, daß die Regierung Macmillan Konzessionen für unumgänglich hielt, und auch der Regierungschef selber zögerte nicht, die Genfer Kompromißformel vom 28. Juli 1959 in den Mittelpunkt seiner Überlegungen zu stellen.¹⁵¹

Mit diesen Berichten im Hinterkopf fiel es dem deutschen Kanzler leicht, die Ursache für den amerikanischen Meinungsumschwung gegen Ende der Eisenhower-Administration auf den negativen Einfluß Macmillans zurückzuführen.

¹⁴⁷ James L. Richardson, *Deutschland und die NATO*, (Köln, 1967), 289-308.

¹⁴⁸ Macmillan an Lloyd, 22.12.1959, PRO: PREM 11/2991.

¹⁴⁹ Die Treffen der Washingtoner Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Gipfeltreffens begannen am 27. Januar 1960. Vom 5. bis 9. April wurden sie von hochkarätigen Diplomaten fortgesetzt und zwischen 12. und 14. April trafen sich schließlich die Außenminister der westlichen Partner zu letzten Absprachen. PRO: FO 371/154083. Grewe, *Rückblenden*, 423-33.

¹⁵⁰ Adenauer an Brentano, 9.2.1960, BAK: Nachlaß Brentano, Band 158.

¹⁵¹ Krone Notiz, 6.2.1960, Herwarth an AA, 25.2.1960, Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP)-I-068/3 und ACDP I-028-005/6.

ren.¹⁵² Die Kluft zwischen der deutsch-französischen und der anglo-amerikanischen Achse des Verteidigungsbündnisses war selten deutlicher als im Vorfeld des Pariser Gipfels. Im Vorbereitungstreffen am 15. Mai 1960, dem Tag vor dem offiziellen Beginn der Sitzungen mit Chruschtschow, klafften die Einstellungen deutlich auseinander. Eisenhower und Macmillan äußerten sich vage in bezug auf die westliche Verhandlungsposition, während de Gaulle den Kanzler in seiner harten und unnachgiebigen Haltung unterstützte. Adenauer kommentierte: *"Der Gesamteindruck ... war deprimierend und befestigte mich in dem Entschluß, die Bande mit Frankreich ... noch enger zu knüpfen."*¹⁵³

In dieser Situation hätte Chruschtschow den Deutschen keinen größeren Dienst erweisen können, als die Gipfelkonferenz auffliegen zu lassen. In einem Propagandafeldzug gegen amerikanische Spionageflüge, die durch den Abschub eines U2-Aufklärers an die Öffentlichkeit gelangt waren, ließ Chruschtschow den Gipfel noch vor seinem Beginn scheitern,¹⁵⁴ und Adenauer sprach mit seinem Kommentar: *"Wir haben noch mal fies Glück gehabt"*¹⁵⁵ vielen seiner engen politischen Vertrauten aus der Seele.

Die nächsten Monate waren davon geprägt, die Scherben des geplatzten Gipfels zusammenzukehren und sich einmal mehr in Standortbestimmung zu üben. Adenauer orientierte sich dabei erwartungsgemäß nach Frankreich, doch auch bei dem sonst über alle Zweifel erhabenen Bündnisgenossen bemerkte der Kanzler eine "merkwürdige Veränderung".¹⁵⁶ Neben einigen kleineren diplomatischen Provokationen¹⁵⁷ waren es vor allem Tripartismus und der systematische Aufbau einer französischen *force de frappe*,¹⁵⁸ die in Deutschland Sorge bereiteten. Wie immer, wenn am deutsch-französischen Horizont Gewitterwolken aufzogen, konnten die Briten ihrerseits auf eine weniger stürmische deutsch-britische Wetterfront hoffen, und so bemühte man sich ab Mitte 1960 einmal mehr, die Wogen zu glätten.¹⁵⁹

Ein Treffen zwischen Adenauer und de Gaulle in Rambouillet gab dem französischen Präsidenten Gelegenheit, Adenauers Vertrauen zurückzugewin-

¹⁵² Adenauer an Globke, 28.5.1960, ACDP I-070-052/2 zitiert in Schwarz, *Adenauer II*, 551. Brentano an Krone, 17.3.1960, AA: PA/MB Bd. 52.

¹⁵³ Adenauer, *Erinnerungen IV*, 42-51.; hier, 51.

¹⁵⁴ Jack M. Schick, *The Berlin Crisis. 1958-1962* (Philadelphia, 1971) 112-28.

¹⁵⁵ von Eckhardt, *Ein unordentliches Leben*, 614.

¹⁵⁶ Adenauer, *Erinnerungen IV*, 54.

¹⁵⁷ Roberts an Shuckburgh, 2.9.11960. PRO: FO 371/154039.

¹⁵⁸ Jacques Bariéty, 'De Gaulle, Adenauer, et la Genèse du Traité Franco-Allemand du 22 Janvier 1963', *Revue d'Allemagne* 4 (1990), 551.

¹⁵⁹ Steel an Hoyer Millar, 22.7.1960, PRO: PREM 11/2993.

nen, und in der Tat gelang dies de Gaulle.¹⁶⁰ Wie ein Historiker die zweite Hälfte des Jahres 1960 treffend charakterisiert: "Selten ... wird alles so stark wie in diesen Wochen von Eitelkeiten, den Eifersüchteleien, den komplizierten Kalkülen und den Mißgriffen der Spitzenchargen bestimmt."¹⁶¹

In der Tat spielten in diesen Wochen strategische Langzeiterwägungen nur eine untergeordnete Rolle in den politischen Aktivitäten europäischer Staatsmänner. Macmillan war in dieser Phase, in der er an einer stärkeren Annäherung an Frankreich interessiert war, sogar bereit, die ansonsten unantastbare NATO zur Disposition zu stellen. Während der Sommermonate hatte er wiederholt den britischen Vertreter bei der NATO, Frank Roberts, dafür kritisiert, "*plus royaliste que le roi*" zu sein, wenn es um die NATO ging,¹⁶² und im September warf er ihm vor, er wäre "*tempted to play the role of a friend of NATO as an institution without regard to our (Britain's) situation*".¹⁶³ Macmillan unterstrich, daß in der gegenwärtigen Situation das Interesse Großbritanniens als Exportnation der wichtigste Faktor außenpolitischer Überlegungen zu sein hätte und man folglich dem französischen Wirtschaftspartner auf anderen Gebieten, wie beispielsweise in der Frage der NATO-Reorganisation, entgegenkommen müsse. Das *Foreign Office* scheute sich nicht, dem Premierminister in diesem Punkt heftig zu widersprechen. Die NATO, so gab man zu verstehen, "is not an institution which we can support or discourage according to the requirements of the European situation. No NATO, no American participation in defence. No American participation, no defence!"¹⁶⁴

Daß Macmillan nicht auf seiner kompromißbereiten Haltung gegenüber Frankreich beharrte, lag nicht nur an der Ablehnung einer solchen Politik durch das *Foreign Office*, sondern auch daran, daß Adenauer nach einigem Zögern und nach eindringlicher Warnung durch seine außenpolitischen Berater die an Neonationalismus grenzenden NATO-Pläne de Gaulles abgelehnt hatte¹⁶⁵ und sich nun wieder aktiver Großbritannien zuwandte.¹⁶⁶ Begünstigend muß auch die eindeutige Position der Amerikaner gewirkt haben, daß Schritte in Richtung

¹⁶⁰ Dem Treffen von Rambouillet ist wegen de Gaulles weitreichenden Vorschlägen bezüglich NATO Reorganisation und europäischer Integration großes Interesse entgegen gebracht worden. Siehe zum Beispiel Pierre Maillard, *De Gaulle und Deutschland. Der unvollendete Traum* (Bonn, 1991), 87ff.

¹⁶¹ Schwarz, *Adenauer II*, 575.

¹⁶² Macmillan an Lloyd, 29.6.1960, PRO: PREM 11/2993.

¹⁶³ Macmillan an Bligh, 16.9.1960, PRO: PREM 11/3334.

¹⁶⁴ FO Aufzeichnung, 19.6.1960, PRO: PREM 11/3334.

¹⁶⁵ Für Einflußnahme durch Krone, Globke, von Eckardt siehe: Brief Krone an Adenauer, 2.8.1960, ACDP-I-028-006/4; Schwarz, *Adenauer II*, 574-5.

¹⁶⁶ Blankenhorn Aufzeichnung, 15.8.1960, BAK: NL Blankenhorn, Bd. 104.

französischer Desintegrationsbemühungen einen Abzug amerikanischer Truppen vom europäischen Kontinent nach sich ziehen würden, eine Warnung, die Eindruck auf Adenauer und Macmillan gleichermaßen machte.¹⁶⁷

Ein Treffen beider Staatsmänner im August 1960 trug dazu bei, die Regierungschefs einander wieder näherzubringen. Obwohl sich Macmillan von einem Besuch in Bonn nicht viel versprach, nahm er die Einladung des Kanzlers an, und die Begegnung verlief harmonischer als zunächst erwartet. Macmillan ging sogar so weit, das Treffen als "historisch" zu bezeichnen.¹⁶⁸ Dies galt jedenfalls in dem Sinn, daß Großbritanniens Hinwendung zur EWG, mit der der britische Premier in Bonn aufwartete, Adenauer veranlaßte, die Briten stärker als Teil Europas zu akzeptieren.¹⁶⁹ Doch auch das *Auswärtige Amt* notierte eine Verbesserung der Atmosphäre,¹⁷⁰ und sowohl Presse als auch die Öffentlichkeit reagierten positiv.

Europa war in Wartestellung. Nach dem gescheiterten Gipfel hatte Chruschtschow die Berlin-Krise - zumindest was die Konfrontation auf Regierungsebene betraf - für die verbleibende Amtszeit der Eisenhower-Administration auf Eis gelegt; abgesehen von der theatralischen Schuhszene vor der UN-Vollversammlung beschränkte sich die Ost-West-Konfrontation auf relativ unbedeutende Zwischenfälle in Berlin und an der "Zonen"-Grenze.¹⁷¹

Während dieser Atempause im Ost-West-Konflikt waren verstärkte Anstrengungen auf beiden Seiten des Kanals zu spüren, die deutsch-britischen Beziehungen auf festeren Boden zu stellen, und man war bemüht, das Momentum, das der Staatsbesuch gebracht hatte, nicht zu verspielen. Auf deutscher Seite zeigte sich dies in stärkerem Interesse, eine Brücke zwischen EWG und EFTA zu bauen und die britische Orientierung zu einer betonten Assoziierung mit der EWG zu fördern.¹⁷² Im Gegenzug unterstützte die britische Regierung die Bundesrepublik verbal stärker als bisher in Fragen der europäischen Sicherheit und der innerdeutschen Problematik.¹⁷³

¹⁶⁷ Eisenhower an Adenauer, 6.10.1960, BAK: NL Blankenhorn, Bd. 104. Zu der von der Eisenhower-Administration angestrebten Europa-Option in der Frage der nuklearen Mitwirkung siehe Schmidt, 'Vom Anglo-Amerikanischen Duopol zum Trilateralismus', 107.

¹⁶⁸ Macmillan, *Pointing the Way*, 317-8.

¹⁶⁹ Ebda, 318.

¹⁷⁰ Bericht, November 1960, AA: LA 3/304/180.

¹⁷¹ Zur Einschätzung der Lage FO-Aufzeichnung, 5.8.1960, PRO: PREM 11/3346. Die Zwischenfälle betrafen z.B. Zugangsrestriktionen für West-Berlin (*DzB*, 477-8), Reisedokumente und ähnliches (Riklin, *Das Berlinproblem*, 119).

¹⁷² M.E.Hammond, *The Anglo-German Association. The first forty years 1951-1991* (London, 1992), 18-9.

¹⁷³ Bericht zu deutsch-britischen Beziehungen, November 1960, AA: LA 3/304/184.

Wie schon zur Jahreswende 1958/59, als der Zusammenbruch der Freihandelszonenverhandlungen mit dem Chruschtschow-Ultimatum zusammenfiel und Wirtschafts- und Sicherheitsfragen im multilateralen Kräftegefüge starken Einfluß aufeinander hatten, zeigte sich gegen Ende des Jahres 1960, daß die zwei Komplexe nicht isoliert voneinander betrachtet werden können. Anders als im Jahr 1958 führte dieser Zusammenhang jedoch nicht zu deutsch-britischen Spannungen, da die Vorzeichen positiv waren. Nach dem gescheiterten Gipfel hatte Premierminister Macmillan sein Interesse vom Hauptaugenmerk der Jahre 1959/60, der Gipfeldiplomatie und dem Ost-West-Dialog, zurück auf die europäische Integration verlagert, und während des folgenden Jahres steuerte er Großbritannien zu einer Neubewertung seiner Europapolitik bis hin zum EWG-Beitrittsgesuch im Juli 1961.¹⁷⁴ Der britische Premier war sich nicht nur der amerikanischen Unterstützung für diesen Umschwung sicher,¹⁷⁵ sondern er erkannte auch, daß die Gelegenheit günstig war, den deutschen Kanzler für seine Politik zu gewinnen. Zum einen war sich dieser nach seinem Treffen mit de Gaulle in Rambouillet im Juli 1960 nicht länger der Konvergenz deutscher und französischer Europa-Interessen sicher; zum zweiten mußte sich die Tatsache, daß die Berlin-Krise (und mit ihr die Zweifel an der britischen Bündnistreue) nicht länger an erster Stelle der internationalen Tagesordnung standen, positiv auf das deutsch-britische Klima auswirken.

Ein nicht unwesentlicher Gesichtspunkt dürfte bei dieser Taktik eine Überlegung gewesen sein, die in den Folgejahren der Kennedy-Administration eine immer wichtigere Rolle spielen sollte: Das amerikanische Interesse an einer stärkeren britischen Einbindung in den europäischen Einigungsprozeß.¹⁷⁶ Wenn der britische Premier kommentierte, "*the Germans had woken up to the seriousness of the division of Europe*",¹⁷⁷ so kann mit gleicher Berechtigung festgestellt werden, daß die Briten "*had woken up*", indem sie erkannten, daß in einer Assoziierung mit dem europäischen Einigungsprozeß die größte Chance lag, die Stellung als Vorzugspartner der USA zu behaupten. Die Briten waren nicht an einem deutsch-britisch-amerikanischen Trilateralismus interessiert, aber noch viel weniger war ihnen daran gelegen, daß deutsch-amerikanischer Bilateralismus das "special relationship" ersetzte. In

¹⁷⁴ Siehe PRO: CAB 128/34 CC(60) 41(2), 13.7.1960; CAB 129/102 C107(60), 6.7.1960.

¹⁷⁵ Gustav Schmidt, *Großbritannien und Europa - Großbritannien in Europa*, (Bochum, 1989) 226ff.

¹⁷⁶ R. Aldous/S. Lee (eds.), *Harold Macmillan and Britain's World Role*, (Basingstoke, Frühjahr 1995).

¹⁷⁷ Macmillan, *Pointing the Way*, 322.

diesem Zusammenhang sind sowohl Bemühungen um verbesserte Beziehungen zu General de Gaulle als auch das erneute Werben um Kanzler Adenauers Vertrauen zu sehen. Ersteres lief auf das Bestreben hinaus, durch die Stärkung Frankreichs einen Gegenpol zur wirtschaftlich dominierenden Stellung der Bundesrepublik auf dem europäischen Kontinent zu erreichen und gleichzeitig die gefährlichen französischen Ausscherebewegungen aus der NATO zu neutralisieren. Letzteres sollte Großbritannien die Annäherung an die EWG, die nur mit deutscher Unterstützung gegen die Franzosen durchgesetzt werden konnte, erleichtern. Beide Taktiken im Zusammenspiel sollten garantieren, daß Großbritannien der europäische Partner Nr. 1 der Amerikaner blieb, nicht auf gleicher Stufe wie die Bundesrepublik, sondern einen Schritt voraus.¹⁷⁸

VI

Nach seinem Ausblick für das bevorstehende Jahr gefragt, sagte Konrad Adenauer im Januar 1961: "Ich würde sagen, das Jahr 1961 hat 12 Monate. Das kann keiner bestreiten. ... Was in den 12 Monaten passieren wird, weiß kein Mensch."¹⁷⁹ In der Tat waren Prognosen besonders in bezug auf die Entwicklung der internationalen Beziehungen schwierig. Der deutsche Kanzler hatte in diesem dritten Jahr der Berlin-Krise drei Hauptsorgen im Kopf:

Die erste Sorge betraf den neugewählten amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy. Dieser hatte einige Jahre zuvor proklamiert: "*the age of Adenauer is over*."¹⁸⁰ Er entstammte einer anderen Generation, einer anderen Epoche, einer anderen Welt.¹⁸¹ Adenauer und Kennedy hatten in der Mehrzahl der brennenden Fragen des Ost-West-Konfliktes unterschiedliche Ansichten, und Kennedys Motto: "*Let us never negotiate out of fear, but let us never fear to negotiate*"¹⁸² erinnerte den Kanzler allzu deutlich an die Haltung, die Premierminister Macmillan im Frühjahr 1959 gezeigt hatte. Doch der junge Präsident war nicht nur in der Wahl seiner Mittel flexibel, sondern es zeigte sich auch in der Substanz der von ihm vertretenen Politik, wie verschiedene Vor-

¹⁷⁸ Zum britischen Dilemma siehe, Schmidt, 'Vom Anglo-Amerikanischen Doupol zum Trilateralismus', 97-8.

¹⁷⁹ Gespräch mit von Danwitz, 4.1.1961, zitiert in Schwarz, *Adenauer II*, 567.

¹⁸⁰ J.F. Kennedy, 'A Democrat looks at Foreign Policy', *Foreign Affairs* 36 (1957), 49.

¹⁸¹ Sorenson, Th., *Kennedy*, (München, 1965), 525.

¹⁸² Kennedy in seiner Antrittsrede, 20.1.1961, zitiert in Walther Stützle, *Kennedy und Adenauer in der Berlinkrise 1961-196* (Bonn, 1973), 25.

schläge zu Übergangslösungen in Berlin und (erwartungsgemäß) seine Position zur deutsch-polnischen Grenze verdeutlichten.¹⁸³

Die zweite Sorge war, daß Chruschtschow, nachdem Kennedy sein neues Amt übernommen hatte, den Druck auf Berlin erhöhen würde. Es wurde allgemein angenommen, daß der sowjetische Premier noch vor dem Sommer, sicher aber vor den Bundestagswahlen im September 1961, agieren würde - man rätselte lediglich, in welcher Form.¹⁸⁴

Die dritte Sorge betraf das gute Einvernehmen zwischen Kennedy und Macmillan. Adenauer hegte erneut die Befürchtung, daß der britische Premier Kennedy in seinem Sinne zu beeinflussen suchte und die ohnehin konziliante Einstellung des amerikanischen Präsidenten in der Entspannungspolitik noch verstärken würde.

Adenauers Befürchtungen erwiesen sich größtenteils als berechtigt. Am 12. Februar 1961, drei Wochen nach Kennedys Amtsantritt, setzte Chruschtschow das Berlin-Thema wieder an die Spitze der internationalen Tagesordnung. In einem an die Westmächte gerichteten Memorandum wiederholte er die bekannten Forderungen nach einem Friedensvertrag und Freistadtstatus für Berlin.¹⁸⁵

Erstaunlicherweise spielten diese Problematik, aber auch NATO und europäische Sicherheitsfragen allgemein, anläßlich eines Treffens zwischen deutschen und britischen Delegationen Ende Februar eine ebenso untergeordnete Rolle wie die von deutscher Seite ins Leben gerufene Arbeitsgruppe, deren Aufgabe es war, neue Lösungen für die Berlin-Frage zu erarbeiten.¹⁸⁶

Das Hauptanliegen der Briten lag nun eindeutig auf dem Gebiet der europäischen Einigung. Der Kanzler war zwar nach britischer Einschätzung mittlerweile optimistischer bezüglich der Einigung zwischen EWG und EFTA,¹⁸⁷ aber Großbritannien brauchte mehr als nur passive deutsche Zustimmung; man brauchte aktive deutsche Hilfe gegenüber den Franzosen, doch war diese bisher von Adenauer verwehrt worden.¹⁸⁸ So erwies sich das Treffen als wenig mehr als eine Höflichkeitsvisite. Der Kanzler wiederholte seine Vorstellungen

¹⁸³ Stütze, *Kennedy und Adenauer in der Berlinkrise*, 22-32.

¹⁸⁴ Siehe z.B. Gespräch zwischen Macmillan und de Gaulle, 27.1.1961, PRO: FO 371/161133.

¹⁸⁵ Memorandum der sowjetischen Regierung an die Bundesregierung, 17.2.1961. DzB, 412.

¹⁸⁶ Gesprächsaufzeichnung Hoyer Millar - Herwarth, 9.2.1961, PRO: FO 371/161128.

¹⁸⁷ De Zulueta an Macmillan, 15.11.1961, PRO: PREM 11/3345.

¹⁸⁸ Steel an FO, 15.2.1961, PRO: PREM 11/3345.

von einer engeren wirtschaftlichen Anbindung Großbritanniens an die EWG, und Macmillan unterstrich die britische Unterstützung in der Berlin-Frage.¹⁸⁹

Die für beide Regierungschefs wegweisenden Begegnungen waren die Treffen mit Kennedy im April 1961. Hier würden sich nicht nur die bilateralen deutsch-amerikanischen und britisch-amerikanischen Beziehungen klären, sondern auch die Stellung, die die beiden europäischen Kräfte innerhalb des deutsch-britisch-amerikanischen trilateralen Gefüges nach Ansicht der neuen Demokratischen US-Regierung einnehmen würden.¹⁹⁰ Macmillans oberstes Ziel bei seinem zweiten Treffen mit Kennedy war es, ein gutes Verhältnis zwischen ihm und dem jungen Präsidenten zu etablieren - nach seiner Meinung eine *conditio sine qua non* für die Entwicklung guter zwischenstaatlicher Beziehungen. Konkreter zielte der britische Premier darauf ab, Kennedys Unterstützung für die britische Währungspolitik und seine Europapolitik zu gewinnen; ferner wollte er mit Kennedy die NATO-Reformpläne im Hinblick auf die politische Kontrolle über das Militär, interalliierte Beratungen sowie die Stationierung und Kontrolle von Nuklearwaffen diskutieren.¹⁹¹ Macmillan erreichte nach eigenem Urteil seine Ziele und wertete den Besuch als Erfolg.

Eine genaue Beurteilung der Gespräche im besonderen Hinblick auf die Berlin-Frage ist jedoch auf der Grundlage der vorliegenden Quellen problematisch.¹⁹² Es gibt lediglich Hinweise darauf, daß

*"further consideration should be given to the question what negotiating position should be taken up by the West over Berlin, if faced by a new Soviet move entailing negotiations. ... A fresh review would be made of contingency planning ... Bilateral talks should be followed promptly by trilateral talks and subsequently the Germans would be brought in on other aspects."*¹⁹³

Allem Anschein nach waren die Gespräche zwischen Macmillan und Kennedy demnach mehr mit der Vorgehensweise als mit der Substanz der Ber-

¹⁸⁹ Record of the meeting of the Prime Minister and Konrad Adenauer, 22.2.1961, PRO: PREM 11/3345.

¹⁹⁰ Macmillan besuchte Washington zwischen 5. und 8. April 1961, Adenauer zwischen 11. und 17. April 1961. Siehe Adenauer, *Erinnerungen IV*, 91-99 und Macmillan, *Pointing the Way*, 348-52.

¹⁹¹ Aufzeichnung Home für Macmillan, 24.2.1961, PRO: PREM 11/3326.

¹⁹² Die Berlin betreffenden Passagen der offiziellen Berichte sind nicht zugänglich, aber einige der Aufzeichnungen über Folgeaktionen sind einsehbar. PRO: PREM 11/3328.

¹⁹³ Brook an de Zulueta, 26.4.1961, PRO: PREM 11/3321.

lin-Frage befaßt. Die Kennedy-Administration hatte ihre Prüfung der "military balance" und Nuklearmöglichkeiten sowie der Einsatzmöglichkeiten im Fall einer Zuspitzung der Lage in und um Berlin noch nicht abgeschlossen; Macmillan hatte durchblicken lassen, daß es keine Alternative zu Verhandlungen mit Moskau gäbe.

Adenauer erhoffte sich von seinem Treffen mit dem neugewählten amerikanischen Präsidenten mehr als nur die Diskussion prozeduraler Fragen. Das Kommuniqué, das die beiden Regierungschefs nach ihrem Treffen veröffentlichten, enthielt die weitreichendste Zusage, die Kennedy je bezüglich Berlins als Hauptstadt eines vereinigten Deutschlands gab:

Der Bundeskanzler und der Präsident bekräftigen, ... daß eine gerechte und dauerhafte Lösung der Deutschlandfrage einschließlich des Berlin-Problems nur durch eine Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes gefunden werden kann. Sie erneuern ihr Versprechen, die Freiheit der Bevölkerung von West-Berlin zu erhalten, bis Deutschland in Frieden und Freiheit wiedervereinigt und Berlin als Hauptstadt dieses wiedervereinigten Landes wiederhergestellt ist.¹⁹⁴

Es ist fraglich, ob die Übereinstimmung zwischen Kanzler und Präsident so vollständig war, wie das Kommuniqué glauben macht. Es ist nicht so sehr aufschlußreich, was über die Gespräche geschrieben worden ist, sondern was ausgelassen blieb. Adenauer erwähnt in seinem 9-Seiten Bericht die Berlin-Frage in ganzen zwei Sätzen,¹⁹⁵ und darüber hinaus fehlen Hinweise auf unerwartetes Einverständnis zwischen den beiden Politikern. Im deutsch-britischen Zusammenhang sind Adenauers *Erinnerungen* an die Gespräche mit Kennedy besonders im Hinblick auf die britische Europapolitik aufschlußreich. Der Kanzler erwartete über kurz oder lang einen Beitritt Großbritanniens zum Gemeinsamen Markt. "Zwar zierten sich die Engländer noch etwas, und Macmillan konnte noch nicht über seinen eigenen Schatten springen, aber die jüngeren Mitglieder der Regierung sind für ernsthafte Verhandlungen mit dem Ziel des Beitritts." Er selbst hielt diesen Schritt für absolut notwendig, um eine Teilung Westeuropas in zwei wirtschaftliche und politische Blöcke zu verhindern.¹⁹⁶ Diese Anschauung kontrastierte mit der politischen Linie, die Adenauer im Jahr zuvor in Gesprächen mit de Gaulle vertreten hatte. Damals hatte

¹⁹⁴ Kommuniqué, *Europa Archiv* 16(1961), D276.

¹⁹⁵ Adenauer, *Erinnerungen IV*, 99.

¹⁹⁶ *Ibid.* 94.

der Kanzler wenig getan, um de Gaulle in seiner Ablehnung eines britischen EWG-Beitritts zu widersprechen. Was den Umschwung in Adenauers Denken auslöste, ist nicht eindeutig zu klären. Sowohl die erneute Desillusionierung über de Gaulle als auch die Überzeugungsarbeit Macmillans beim vorausgegangenen Bonn-Besuch waren wichtige Faktoren; wichtiger jedoch war der amerikanische Wunsch nach einer britischen Mitgliedschaft in der EWG, der auch in der Bundesrepublik seine Wirkung nicht verfehlte.

VII

Der wirkliche Nerventest der Berlin-Krise begann mit dem ersten direkten Aufeinandertreffen der beiden Protagonisten, Kennedy und Chruschtschow, im Juni 1961 in Wien. Der sowjetische Premier nutzte die Gelegenheit, um den Druck auf den Westen noch einmal zu erhöhen. Am zweiten Tag seiner Begegnung mit Kennedy übergab er dem Präsidenten ein Aide-Mémoire, in dem die Drohung einseitiger Handlungen zur Beendigung des Besatzungsregimes in Berlin wiederaufgegriffen wurde.¹⁹⁷ Chruschtschow kündigte an, daß die Sowjetunion bereit war, einen separaten Friedensvertrag mit der DDR abzuschließen, falls die Vereinigten Staaten nicht ihrerseits innerhalb von sechs Monaten einen solchen Vertrag unterzeichneten. Am 17. Juli beantworteten die Westmächte dieses Memorandum mit einer eindeutigen Zurückweisung einseitiger sowjetischer Handlungen, aber sie erklärten sich bereit, über die Möglichkeit praktischer Maßnahmen zur Verbesserung der Situation in Berlin zu verhandeln.¹⁹⁸

Was die Antwortnote nicht enthielt, war ein Verweis auf die deutsche Wiedervereinigung. Das westliche Interesse konzentrierte sich zunehmend auf die drei "essentials", Freiheit West-Berlins, Recht auf freien Zugang zu West-Berlin und die Aufrechterhaltung westlicher Garnisonen in Berlin.¹⁹⁹ Darüberhinaus war in der Berlin-Frage alles verhandelbar. In der Zwischenzeit hatte das Berlin-Problem akute Formen angenommen, denn die Stadt hatte sich als Fluchtroute für Ostdeutsche etabliert. Dies war in den vorausgegangenen Jahren lediglich eine peinliche Randerscheinung gewesen, die Flüchtlingszahlen stiegen 1960 und 1961 so dramatisch an, daß sie zu einem volkswirt-

¹⁹⁷ Aide-mémoire der Regierung der UdSSR an die Regierung der Vereinigten Staaten, 4.6.1961, *DzD*, IV/6/2, 820-23.

¹⁹⁸ Note der Regierung der Vereinigten Staaten an die Regierung der UdSSR, 17.7.1961, *DzD* IV/6/2, 1253-60.

¹⁹⁹ Diese drei *essentials* waren zuerst in der NATO-Erklärung vom 16.12.1958 formuliert worden, und die NATO Ratstagung hatte sie am 8. Mai 1961 erneut unterstrichen. Siehe Stütze, *Kennedy und Adenauer in der Berlinkrise*, 59.

schaftlichen Problem wurden.²⁰⁰ Als die DDR ihre Maßnahmen gegenüber Grenzgängern verschärfte, den Bahnverkehr zwischen der DDR und Ostberlin einschränkte, und Chruschtschow drohte, das Schlupfloch Berlin zu schließen, drohte die Situation außer Kontrolle zu geraten.²⁰¹

Während Ulbricht angesichts dieser Tatsache die Zustimmung seiner Warschauer Pakt-Kollegen suchte, sämtliche Fluchtwege nach West-Berlin zu blockieren,²⁰² bereiteten westliche Diplomaten das Treffen der Außenminister vom 4.-6. August 1961 vor, welches eine gemeinsame Reaktion auf die sowjetischen Drohungen erarbeiten sollte.²⁰³ Doch auch vor dem Hintergrund der sich verschärfenden Berlin-Krise konnten sich die vier Außenminister über nichts einigen, was über die drei *essentials* hinausging. Dean Rusk und Lord Home forderten die Option eines Separatfriedensvertrages,²⁰⁴ Brentano äußerte sich zurückhaltend zu Verhandlungen mit der Sowjetunion, und Couve de Murville lehnte diese von Grund auf ab. Am Vorabend des Mauerbaus stand erneut die angelsächsische Achse der deutsch-französischen unvereinbar gegenüber.

So uneinig man sich über die Verhandlungsführung gegenüber der Sowjetunion war, so einmütig schien die Reaktion, als die DDR am Morgen des 13. August 1961 die Sektorengrenze in Berlin abriegelte und die Grenze, die West-Berlin vom Gebiet der DDR und Ost-Berlin trennte, mit Panzern, Truppen und Barrikaden schloß.²⁰⁵ "Der Westen tut nichts ... Präsident Kennedy schweigt ... Macmillan geht auf die Jagd ... und Adenauer schimpft auf Brandt"²⁰⁶ kommentierte die Bildzeitung treffend. Die westliche Reaktion war für die Bewohner Berlins enttäuschend; sie entsprach jedoch dem Optimal-szenario, das sich die für den Mauerbau Verantwortlichen erhoffen durften. Die Devise war: "Ruhe bewahren, ..., nur keinen Funken ins Pulverfaß!"²⁰⁷

Die Bundesregierung befürchtete, daß eine unbesonnene Reaktion, die den Konflikt eskalieren lassen könnte, zu einem Aufstand in der DDR und in

²⁰⁰ Delacombe an FO, 11.3.1961, PRO: FO 371/154312, Genaue Zahlen in Klaus Horn, *Die Berlinkrise, 1958-1961*, (Frankfurt, 1970), 27; PRO: PREM 11/3365.

²⁰¹ Delacombe an FO, Juli und August 1961, PRO: FO 371/160480 und 160509. Siehe auch Royal Institute of International Affairs (Hg.), *Survey of International Affairs 1961*, (London, 1967) 243, *New York Times*, 14.7. 1961 und 27.7.1961.

²⁰² Schick, *The Berlin Wall Crisis*, 60.

²⁰³ Grewe, *Rückblenden*, 484-87, H. M. Catudal, *Kennedy und die Mauerkrise. Fallstudie zur Entscheidungsfindung in den USA*, (Berlin, 1981), 235-39.

²⁰⁴ Catudal, *Kennedy und die Mauerkrise*, 243.

²⁰⁵ *Survey of International Affairs*, 1961, 246.

²⁰⁶ *Die Bildzeitung*, 16.8.1961.

²⁰⁷ Horst Osterheld, *Ich gehe nicht leichten Herzens*, (Mainz, 1986), 57.

Ostberlin führen könnte. Erinnerungen an den 17. Juni 1953 wurden beschworen, und es galt, alles zu verhindern, was eine ähnliche unkontrollierbare Reaktion der ostdeutschen Bevölkerung bewirken könnte.²⁰⁸

Außer mit dem Ruf nach Wirtschaftssanktionen reagierte der Bundeskanzler kaum, und er kehrte bald zum Alltag des Bundestagswahlkampfes zurück. Die Verbündeten waren ähnlich vorsichtig. Keiner war bereit, die Offenhaltung der Sektorengrenze mit Waffengewalt zu erzwingen, da keines der drei *essentials* in der Berlin-Frage zur Disposition stand. Die Reaktion war "*prolonged discussions and continuous consultations but no action.*"²⁰⁹ Abgesehen von einer symbolischen Aufstockung der US-Truppen beschränkte sich der Westen auf diplomatische Protestnoten, die von den Sowjets mit rigiden Noten beantwortet wurden.²¹⁰

Wie der deutsche Außenminister später zu verstehen gab, sah man in der Schließung der Sektorengrenze zunächst nicht den Abschluß einer Entwicklung, wie sie im Rückblick vielfach gewertet wurde. Von Brentano sprach in einem Brief an Birrenbach kurze Zeit nach dem Mauerbau davon, daß dieser lediglich eine Dynamisierung der seit Jahren bestehenden sowjetischen Bedrohung war. Diese hatte nur diejenigen erschreckt, die "in den vergangenen Jahren mit bewundernswerter Hartnäckigkeit den aussichtslosen Versuch unternommen hatten, im Wege der Digesten-Exegese der Sowjetunion zu beweisen, daß sie eigentlich gar nicht wolle, was sie tatsächlich will."²¹¹

Unabhängig davon, ob die Westalliierten Geheimdienstinformationen über die Mauerbaupläne hatten, war es offensichtlich, daß die DDR den wachsenden Flüchtlingsstrom von Ost nach West irgendwie aufhalten mußte. Briten und Amerikaner erkannten die negative Wirkung des Massenexodus, aber sie scheiterten in ihrer Einschätzung der DDR-Reaktion.²¹² Die Möglichkeit einer Schließung der Sektorengrenze wurde nur im Zusammenhang einer Destabilisierung der DDR erwogen. "*Whatever the economic plight there (in der DDR) may be,*" hieß es in einem Bericht des britischen Botschafters in Bonn, "*there would probably be a rising only if the outlet of refugees were stopped or severely restricted.*"²¹³ Diese Einschätzung war die Basis für die westliche Reak-

208 Schwarz, *Adenauer II*, 660f.

209 *Survey of International Affairs 1961*, 249.

210 Ebd., 250. Note der Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, 17.8.1961, *DzD IV/7/1*, 70-73.

211 Brentano an Birrenbach, 22.9.1961, AA: PA/MB/69

212 FO Aufzeichnung, 3.7.1961, PRO: FO 371/160502.

213 Marten an Tomkins, 2.8.1961, PRO: FO 371/160503.

tion auf den Mauerbau, denn die erste Priorität war es, keinerlei Aufruhr zu erzeugen.

Im Vorfeld des Mauerbaus hatte im *Foreign Office* eine Neubewertung des Ost-West-Konfliktes stattgefunden. Lord Home, der Selwyn Lloyd im Sommer 1960 als Außenminister abgelöst hatte, formulierte im Juni 1961 seine Gedanken zur Berlin-Frage.²¹⁴ Aufgrund der Anormalität der Lage Berlins, des überholten Besatzungsstatus der Stadt und der mangelnden Unterstützung für dieses veraltete Regime sollten die Beziehungen mit Deutschland durch einen Friedensvertrag neu geregelt werden. Freie Wahlen in Deutschland sollten entscheiden, ob dieser Friedensvertrag mit einem vereinten oder zwei separaten deutschen Staaten unterzeichnet würde.

Die Reaktion auf Homes Ideen war uneinheitlich. Obwohl Beamte des *Foreign Office* die Notwendigkeit unterstrichen, daß schon im Hinblick auf die öffentliche Meinung im eigenen Land die *deutsche Frage* gelöst werden mußte, widersprachen einige der Ansicht, daß freie Wahlen die beste Methode wären. Stattdessen sollte Großbritannien sich zur Anerkennung der Oder/Neiße Linie bereit erklären und die DDR anerkennen, in der Hoffnung, daß die Friedensvertragsvorschläge dann von der Sowjetunion leichter akzeptiert werden könnten.

Der Außenminister blieb bei seiner rigiden Linie. Wie er in einem Telegramm an den britischen Botschafter in den USA erklärte:

*"Britain, France and the United States are parties to an agreement with Russia which makes them jointly responsible for the future of Germany until a peace treaty with Germany is signed. Clearly then if treaty and contract are to have any meaning any change involving the status of Germany and Berlin should be the result of a consent between the Four Powers."*²¹⁵

Homes harte Linie in bezug auf die Berlin-Frage muß im Zusammenhang des inter-alliierten, und speziell des anglo-amerikanischen, Meinungsbildungsprozesses gesehen werden.²¹⁶ Home war am 14. Juni zu Beratungen mit Präsident Kennedy nach Washington gereist. Die inner-amerikanischen Diskussionen über die beste Reaktion auf das sowjetische Memorandum waren in vollem

²¹⁴ FO Aufzeichnung, 27.6.1961, PRO: FO 371/160487.

²¹⁵ FO an Caccia, PRO: FO 371/160479.

²¹⁶ Siehe auch Macmillans Rede (*Hansard*, House of Commons, Bd. 643, 199-202; Homes Rede vor dem Council of Foreign Relations in Chicago (RIIA (Hg.), *Documents of International Relations*, 1961, (London, 1967), 78-84).

Gänge, und in diesen wurde die britische Position als Vorwand für eine nachgiebige amerikanische Politik benutzt.

Während des Sommers war den Briten wieder der Vorwurf mangelnder Härte gegenüber der Sowjetunion gemacht worden. Britische Politiker versuchten, durch unnachgiebiges Auftreten diesem Image entgegenzuwirken.²¹⁷ Doch gleichzeitig war klar, daß die britische Öffentlichkeit bestenfalls gleichgültig und schlimmstenfalls anti-deutsch eingestellt war und eine Verschlechterung der internationalen Atmosphäre aufgrund einer unflexiblen westlichen Haltung nicht akzeptieren würde. Außerdem stand die Regierung Macmillan selbst den amerikanischen "hawks" mit Skepsis gegenüber, da sie die amerikanische Notfallplanungen als unrealistisch einschätzte.

Die britische Einstellung wurde besonders in der Reaktion auf die vielzitierte Rede Kennedys vom 25. Juni 1961 deutlich.²¹⁸ Die Briten stimmten Kennedys Verhandlungsbereitschaft mit den Sowjets zu, aber die gleichzeitige Planung einer militärischen Verstärkung auf dem europäischen Kontinent stieß auf starke Kritik. Die britische Finanzkrise machte bereits die derzeit in Deutschland stationierte Truppenstärke zu einem Problem, und es wurde betont, daß man sich durch die amerikanischen Ankündigungen einer Truppenverstärkung nicht gebunden fühlte.

Großbritannien sah sich dem alten Dilemma gegenüber. Einerseits wollte man Bereitschaft zu Verhandlungen mit dem Osten signalisieren, andererseits durfte man nicht Zweifel hervorrufen, westliche Rechte notfalls auch mit Waffengewalt verteidigen zu wollen. Nach dem Mauerbau hieß es im *Foreign Office* hierzu:

*"... it is already more than clear that nobody is going to fight for Berlin. We are going to negotiate about Berlin. ... What would be fatal for the United Kingdom, would be if a humiliating diplomatic defeat for the West could be laid at our door by American opinion. I foresee a real danger of this, if we let it be seen that we are not going to fight for Berlin".*²¹⁹

Während dieser Widerspruch in der britischen Außenpolitik zur Jahreswende 1958/59 zu einem gefährlichen Auseinanderdriften von Bundesrepublik

²¹⁷ *Survey of International Affairs, 1961*, p. 232.

²¹⁸ Address given by President Kennedy, 25.7.1961, *Documents on International Affairs 1961*, 332-39

²¹⁹ Shuckburgh an Home, 27.8.1961, PRO: FO 160513.

und Großbritannien geführt hatte, wurde das bilaterale Verhältnis in den Monaten nach dem Mauerbau weniger stark davon belastet. Anders als nach dem ersten Chruschtschow-Ultimatum, als Großbritannien, und allen voran Premierminister Macmillan, sich bemühte, eine führende Rolle in der Gestaltung der Ost-West-Beziehungen zu spielen, blieb den Briten am Ende des Jahres 1961 nicht mehr als eine Statistenrolle im internationalen Theater. Präsident Kennedy hatte die Hauptrolle übernommen, und auf ihm ruhten die Erwartungen des Westens. Das zweite Zentrum deutschen Interesses war de Gaulle, der durch seine beständig unnachgiebige Haltung als Garant deutscher Interessen gegenüber der Sowjetunion beurteilt wurde. Demgegenüber wollten die Briten verhandeln. Aber die Ansicht, daß alles potentiell verhandelbar sei, war für die westlichen Partner, besonders Frankreich und die Bundesrepublik, nicht akzeptabel.

Episoden, die die diplomatische Welt Ende 1961 in Atem hielten, wie die Clay-Affäre,²²⁰ die Grewe-Affäre,²²¹ Kroll-Affäre,²²² aber auch die bilateralen sowjetisch-amerikanischen und deutsch-amerikanischen Gespräche²²³ spielten sich alle ohne britische Beteiligung ab, was ein weiteres Indiz für die weniger bedeutsame Rolle Macmillans im Rahmen der westlichen Diplomatie Ende 1961 ist.

Der einzige Weg, auf dem Großbritannien Einfluß auf das Geschehen im Ost-West-Dialog nehmen konnte, war der Umweg über Amerika. Er lag in dem Versuch, den amerikanischen Bündnispartner von der eigenen Politik zu überzeugen und ihn zu bewegen, diese als britisch inspirierte US-Linie gegenüber Deutschland und Frankreich zu vertreten. Doch in der zweiten Jahreshälfte 1961 hatte sich nicht nur der Stellenwert Großbritanniens innerhalb des internationalen Kräftegefüges verschoben; auch der relative Stellenwert, den die Briten der europäischen Sicherheit innerhalb ihrer außenpolitischen Interessen einräumten, hatte sich gewandelt. Die britische Ankündigung am 31. Juli 1961, daß Großbritannien sich um die Mitgliedschaft in der EWG bewerben würde, symbolisierte, daß wirtschaftliche Erwägungen im Zusammenhang der europäischen Integration wieder stärker in den Vordergrund rückten. Aus diesem Grund sah sich Großbritannien erneut auf deutsche Unterstützung angewiesen. Frankreich stand einem britischen EWG-Beitritt bestenfalls gleichgültig, wahr-

²²⁰ Siehe *Europa Archiv*, Z.207-8.

²²¹ Stützle, *Kennedy und Adenauer in der Mauerkrise*, 163-4.

²²² Hans Kröll, *Lebenserinnerungen eines Botschafters* (Köln, 1967), 521-35; Schwarz, *Adenauer II*, 699-702, N. Ehlert, *Große Grusinische Nr. 17 Deutsche Botschaft in Moskau*, (Frankfurt, 1967), 322-32.

²²³ 20.-22.11.1961 und 9.12.1961.

scheinlicher jedoch ablehnend gegenüber. Folglich brauchte man die Hilfe des deutschen Bündnispartners - eine aktivere Unterstützung als sie den Briten im Rahmen der Freihandelszonenverhandlungen 1957/58 zuteil geworden war. Nicht zuletzt aus diesem Grund exponierte sich Macmillan in der Berlin-Frage nicht; er hielt sich auch nach dem Mauerbau im Hintergrund. Die britische Regierung und das diplomatische Corps vermuteten, daß sich Adenauer jegliche Hilfestellung bei der Durchsetzung des britischen Beitrittsgesuches mit britischer Standfestigkeit in der Deutschlandfrage bezahlen lassen würde. So sah man sich gegen Ende des Jahres 1961 einer ähnlichen Konstellation gegenüber, die zum Jahreswechsel 1958/59 zu starken Spannungen in den deutsch-britischen Beziehungen geführt hatte.

Ein Hoffnungsschimmer am deutsch-britischen Horizont war deshalb die Kabinettskrise nach den Bundestagswahlen vom September 1961. Adenauers Verlust der absoluten Mehrheit ließ dessen Ablösung durch Bundeswirtschaftsminister Erhard möglich erscheinen. Diese war (nicht nur) für die Briten synonym mit einer Entspannung des Ost-West-Verhältnisses, einer weniger frankophilen und anglophoben Ausrichtung deutscher Außenpolitik. Die Spekulationen erwiesen sich als verfrüht. Obwohl Adenauer mit der Berufung Schröders zum Außenminister Konzessionen an die Atlantiker innerhalb der eigenen Partei und der Regierungskoalition machen mußte, hielt der Kanzler das Regierungszepher und die außenpolitischen Zügel weiterhin fest in den eigenen Händen.

VIII

Wie lassen sich abschließend Macmillans Berlin-Krisenmanagement und dessen Auswirkungen auf die deutsch-britischen Beziehungen innerhalb der deutsch-britisch-amerikanischen Dreieckskonstellation beurteilen? Die Diplomatie auf höchster Regierungsebene in der zweiten Jahreshälfte 1961 führte erneut zu einer Spaltung des westlichen Lagers in die anglo-amerikanische und die deutsch-französische Achse. Nach einer hart erarbeiteten Verbesserung der deutsch-britischen Beziehungen bis zur Jahresmitte verfiel der deutsche Bundeskanzler während der Mauerkrise wieder in sein altes Mißtrauen gegenüber den Briten. Dieses hatte jedoch wesentlich weniger dramatische Konsequenzen als die Differenzen drei Jahre zuvor. Der Grund hierfür lag jedoch in externen Faktoren, die nur indirekt im deutsch-britischen Zusammenhang standen:

1) Präsident Kennedy hatte die Führung im westlichen Lager übernommen; folglich galt Adenauers Hauptaugenmerk dem amerikanischen Präsidenten. Macmillans Einfluß schien nicht länger signifikant; deshalb wurde er als weniger "gefährlich" eingeschätzt als noch zu Beginn der Amtszeit Kennedys.

2) Nach den deutsch-französischen Divergenzen war eine völlige Abwendung vom Bündnispartner Großbritannien ein zu riskantes Unterfangen, da man eine Rückfallposition in Europa für unerläßlich betrachtete.

3) Die "Atlantiker" in Adenauers Entourage waren spätestens seit den Bundestagswahlen ein nicht mehr wegzudiskutierender Faktor. Sie hatten in Außenminister Schröder einen Vertreter in zentraler Position; der Kanzler mußte zunehmend auf diese Fraktion innerhalb der Koalition Rücksicht nehmen, wenn zunächst nicht in der Gestaltung grundlegender außenpolitischer Entscheidungen, so doch in seiner Rhetorik.

Darüberhinaus gab es auf der Diplomatenebene zunehmende Übereinstimmung zwischen Briten und Deutschen. In der Deutschland-Politik bewegten sich Beamte des *Auswärtigen Amtes* gedanklich hin zu einer Politik, die der der gemäßigten Kräfte im *Foreign Office* ähnelte. Gleichermaßen vertraten *Auswärtiges Amt* und Wirtschaftsministerium durchgehend die Auffassung, daß ein britischer EWG-Beitritt unter wirtschaftlichen und außenpolitischen Gesichtspunkten zu befürworten wäre. Somit waren sowohl in der europäischen Sicherheits- als auch in der Wirtschaftspolitik deutsche und britische Zielvorstellungen ähnlich. Am Ende des Jahres 1961 waren die Voraussetzungen für Übereinstimmungen auf der Ministerialebene gut.

Schließlich hatten die Berlin-Krise und der Mauerbau auch dazu geführt, daß die britische öffentliche Meinung sich nahezu einstimmig hinter die deutschen Interessen an der Verteidigung westlicher Rechte in Berlin stellte. Dies entspannte die ansonsten häufig schwierigen Pressebeziehungen beider Länder.

Die Situation während der Berlin-Krise ist symptomatisch für die Entwicklung deutsch-britischer Beziehungen im internationalen Kontext. Die Qualität des bilateralen Verhältnisses hängt nur in zweiter Linie von Themen auf der deutsch-britischen Tagesordnung ab. In erster Instanz ist das internationale Klima, speziell das Verhältnis zum amerikanischen und - im deutschen Fall beinahe ebenso wichtig - zum französischen Bündnispartner entscheidend.

Zu keinem Zeitpunkt nehmen die deutsch-britischen Beziehungen einen Stellenwert an, der Deutschland oder Großbritannien dazu bewegen würde, zum Schutze der bilateralen Beziehungen andere Bindungen aufs Spiel zu setzen.

Amerikas vorsichtige Politik vom britisch-amerikanischen Bilateralismus hin zum deutsch-britisch-amerikanischen Trilateralismus findet in der Berlin-Krise wenig Raum. Präsident Kennedys Erwägungen in der akuten Krise sind weniger von globalen Überlegungen dieser Art als von taktischen Erwägungen des Krisenmanagements im Ost-West-Konflikt geprägt, wie seine Aktionen unmittelbar vor dem Mauerbau, aber auch in den letzten Monaten des Jahres 1961 unter Beweis stellen.

Für die Neubestimmung internationaler Bindungen, speziell innerhalb des Dreiergeflechts der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und der Bundesrepublik, liefert die Berlin-Krise also keine neuen Impulse. Sie verstärkt Tendenzen, die sich in den vorausgegangenen Jahren auf anderen Gebieten angedeutet hatten, doch sie initiierte weder Neuentwicklungen noch beschleunigte sie die vorgezeichneten Wege auf dramatische Weise.