Mechthild Lindemann

Anfänge einer neuen Ostpolitik?

Handelsvertragsverhandlungen und die Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblock-Staaten

Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten in den fünfziger und sechziger Jahren sind – mit Ausnahme des Verhältnisses zu Polen¹ – ein bislang wenig behandeltes Kapitel der Zeitgeschichte. Dies liegt zum einen darin begründet, daß gedruckte Quellen spärlich waren² und Aktenmaterial unzugänglich in den Archiven ruhte. Zum anderen erschien das Thema als wenig untersuchenswert: Die Forschung war sich weitgehend einig darüber, daß die Geschichte der Ostpolitik, wenn auch nicht unbedingt bis zur Regierungsübernahme durch Willy Brandt 1969, so doch wenigstens bis zum Ende der Amtszeit von Adenauer „größtenteils eine Geschichte ohne Inhalt“³ gewesen sei. Dem ersten Regierungschef der Bundesrepublik wurde der generelle Verzicht auf eine aktive Ostpolitik, eine „Politik der starren Fronten“ gegenüber dem Ostblock, nachgesagt⁴; zumindest aber gingen auch wohlmeinende Betrachter seiner Außenpolitik davon aus, daß sich die im Schatten des Wiedervereinigungsziels stehende Osteuropapolitik Adenauers fast ausschließlich auf die Sowjetunion konzentriert habe⁵. Das Fehlen eines erkennbaren Dialogs mit den sog. Satellitenstaaten, insbesondere dem zeitweise angeblich konzessionsbereiten Polen⁶, trug Adenauer den Vorwurf ein, Chancen vertan zu

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

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

³ Bender, *Neue Ostpolitik*, S. 10.

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

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

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

haben⁷, und rief den Eindruck hervor, daß der Bundeskanzler die Länder Ostmittel- und Südosteuropas für „relativ unwichtig“ gehalten habe⁸.

Folgerichtig ist der „Übergang zu einer flexiblen Ostpolitik“⁹, der allgemein auf das Jahr 1961 datiert wird, nicht mit dem Namen des Bundeskanzlers verbunden, sondern mit demjenigen Gerhard Schröders. Der seit dem 14. November 1961 amtierende Außenminister gilt als derjenige, der – gestützt auf einen Bundestagsbeschluß vom 14. Juni 1961¹⁰ und „mit der wenig begeisterten Zustimmung Adenauers“¹¹ – dem amerikanischen und französischen Beispiel eines „peaceful engagement“ in Osteuropa folgte¹² und erstmals zielgerichtet den Kontakt zu Polen, Rumänien, Ungarn, Bulgarien und der Tschechoslowakei suchte. Mit dem Abschluß langfristiger Handelsverträge unter Einbeziehung von Berlin (West) sowie der Aufnahme amtlicher Kontakte durch die Errichtung von Handelsvertretungen in Warschau, Bukarest, Budapest und Sofia in den Jahren 1963/64 konnte Schröder erste Erfolge für seine „Politik der Bewegung“¹³ verbuchen.

Über die Abläufe, die zum Zustandekommen der Abkommen vom 7. März 1963 mit Polen, vom 17. Oktober und 24. Dezember 1963 mit Rumänien, vom 10. November 1963 mit Ungarn und vom 6. März 1964 mit Bulgarien bzw. zum Scheitern der Verhandlungen mit der Tschechoslowakei führten, ist dabei nur wenig bekannt¹⁴. Nicht zuletzt deshalb blieben die Zielvorstellungen der Schröderschen Ostpolitik ebenso ungeklärt wie ihre Bewertung umstritten. Stand hinter der „Politik der Bewegung“ die

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

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

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

⁹ Deutsche Ostpolitik, S. 5.

¹⁰ Für den Wortlaut vgl. ebenda, S. 17 f.

¹¹ Griffith, Ostpolitik, S. 152.

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

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

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

von vornherein unrealistische und daher zum Scheitern verurteilte Konzeption, die DDR im Ostblock zu isolieren – in der Hoffnung, „daß Moskau schließlich Ost-Berlin dazu zwingen würde, Bonn größere Konzessionen zu machen“¹⁵? Oder bestand das – ebenso „illusionäre“ – Konzept des Außenministers darin, „die deutsche Revisionspolitik in politischer Hinsicht fortzuführen, zugleich jedoch den Widerstand Polens und den anderer sozialistischer Staaten durch wirtschaftliche Zugeständnisse gleichsam zu unterhöhlen“¹⁶? blieb nicht eher eine ohnehin nur „gemäßigt neue Politik“¹⁷ deshalb in den Anfängen stecken, weil die „Strenggläubigen“ in Bonn bereits „in Handelsmissionen eine ‚Aushöhlung‘ der Hallstein-Doktrin sahen“¹⁸ und auch von seiten der Ostblock-Staaten, insbesondere der DDR, einer weiteren Vertiefung der Kontakte Widerstand entgegengesetzt wurde¹⁹? Bestand schließlich das Neue der Ostpolitik seit 1961 lediglich darin, daß die Bundesregierung nun „endlich bereit war, eine Politik zu betreiben, die unter diesen Prämissen auch schon Jahre vorher möglich gewesen wäre“²⁰?

Ostpolitik in den fünfziger Jahren

Als Gerhard Schröder das Amt des Außenministers übernahm, waren die sozialistischen Staaten Ostmittel- und Südosteuropas keineswegs Neuland für die Außenpolitik der Bundesrepublik. Schon zu Beginn des Jahres 1955, als sich die Wiedererlangung der Souveränität und damit die Gewinnung größeren außenpolitischen Spielraums abzeichnete, nutzte das Auswärtige Amt die Verhandlungen mit Polen über die Verlängerung des Warenprotokolls²¹, um eine Institutionalisierung der Kontakte in die Wege zu leiten und Warschau „die Errichtung einer deutschen Handelsvertretung offiziellen oder offiziösen Charakters“ vorzuschlagen²². Zum einen unterhielt Polen – wie auch Ungarn, Rumänien, Bulgarien und die Tschechoslowakei – bereits eine Handelsmission in Frankfurt/Main. Zum anderen erschien der Zeitpunkt, sich dem wegen der Kriegsergebnisse und der Problematik der deutschen Ostgebiete besonders belasteten Verhältnis zu Polen zuzuwenden, deshalb günstig, weil die polnische Regierung bereits am 31. Januar 1955 die Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland angekündigt²³ und eine „Normalisierung“ der Beziehungen zur „Deutschen Bundesrepu-

¹⁵ Griffith, Ostpolitik, S. 168.

¹⁶ Roos, Geschichte der Polnischen Nation, S. 287.

¹⁷ Mißtrauische Nachbarn, S. 339.

¹⁸ Bender, Neue Ostpolitik, S. 106; ähnlich Löwenthal, Vom kalten Krieg, S. 64.

¹⁹ Vgl. Bender, Neue Ostpolitik, S. 106 f.

²⁰ Paul-Calm, Ostpolitik und Wirtschaftsinteressen, S. 102.

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

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

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

blik“ als möglich bezeichnet hatte²⁴. Entsprechend freundlich war zunächst die Aufnahme der deutschen Offerte: Am 28. Februar 1955 konnte der Leiter des Referats „West-Ost-Handel“, Freiherr von Lupin, berichten, daß die polnische Reaktion „aufgeschlossen“ gewesen und eine Antwort „– offenbar im Hinblick auf die Abstimmung mit Moskau und den übrigen Satelliten – für die nächste Zeit zugesagt“ worden sei²⁵.

Die Koordinierung innerhalb des Ostblocks hatte offensichtlich das Ergebnis, daß eine Politik der „kleinen Schritte“ abzulehnen sei und damit auch auf den Vorschlag zur Errichtung einer Handelsvertretung in Warschau nicht eingegangen werden könnte. Die Ziele wurden höher geschraubt: In der Folgezeit häuften sich in öffentlichen Stellungnahmen polnischer, tschechoslowakischer, ungarischer und bulgarischer Regierungsmitglieder²⁶ die Aufforderungen an die Bundesrepublik, diplomatische Beziehungen mit den betreffenden Staaten aufzunehmen. Daß der Bundesrepublik ein Eingehen auf diesen Vorschlag kaum möglich sein würde, war den Regierungen in Warschau, Prag, Budapest, Bukarest und Sofia dabei anscheinend von vornherein bewußt. Spätestens seit Ende des Jahres 1955 dürfte nicht nur das tschechoslowakische Außenministerium davon ausgegangen sein, daß „man voraussetzen könne, die Bundesrepublik würde das Angebot für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen nicht positiv beantworten können“²⁷.

Mit der „Hallstein-Doktrin“, durch die sichergestellt werden sollte, daß die „Doppelvertretung Deutschlands“ in Moskau die Ausnahme blieb²⁸, war die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten nämlich in weite Ferne gerückt worden. Die Voraussetzung dafür war, so Außenminister Heinrich von Brentano am 28. Juni 1956, daß diese Staaten ihre Haltung zur DDR änderten: „Sie haben diplomatische Missionen bei der sogenannten Regierung in Pankow eingerichtet und haben nicht erkennen lassen, daß sie bereit wären, diesen Schritt rückgängig zu machen.“²⁹ Von beiden Seiten waren damit gleichermaßen hohe Hindernisse aufgerichtet worden. Die Ostblock-Staaten erwarteten von der Bundesrepublik die Aufgabe ihres Alleinvertragsanspruchs und damit ihrer deutschlandpolitischen Grundlage, die Bundesrepublik die Abkehr der osteuropäischen Staaten vom Bündnispartner DDR, die ohne Bruch mit der UdSSR nicht zu vollziehen war.

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

²⁴ Dokumentation der deutsch-polnischen Beziehungen, S. 106.

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

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

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

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

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

Beziehungen zu der Regierung in Ost-Berlin nicht unter ganz anderen als den gegenwärtigen Voraussetzungen hergestellt habe und ob daher jetzt nicht auch andere Voraussetzungen gegeben seien, wenn die Regierung Gomulka tatsächlich einen neuen Weg beschreiten werde“³⁰, und brachte damit die im Vorjahr noch von ihm selbst verworfene „Geburtsfehlertheorie“ wieder auf³¹. Für das polnische Volk, das sich erfolgreich gegen die Hegemonialmacht zur Wehr gesetzt hatte, war der bislang strenge Verfechter der „Hallstein-Doktrin“ bereit, die Ausnahme von der Regel zu machen und die „Selbstblockade der deutschen Ostpolitik“³² zu durchbrechen. Zudem hielt Brentano nichts von einer Alternative zum Botschafteraustausch, wie sie die FDP in einem am 29. November 1956 im Bundestag eingebrachten Antrag³³ formuliert hatte: „Handelsmissionen, ausgestattet mit konsularischen Rechten“. Zur Wahrnehmung der politischen Interessen der Bundesrepublik in den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten erschienen dem Außenminister Handelsvertretungen als unzureichend. Sie hatten aus seiner Sicht keinen der Vorteile einer diplomatischen Vertretung, wohl aber alle ihre Nachteile, „weil eine Untergrabung des Alleinvertretungsprinzips bereits bei der kaum vermeidbaren Ausstattung mit konsularischen Rechten gegeben sein werde“³⁴.

Anders sah dies der Leiter der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, Wilhelm G. Grewe. Seiner Ansicht nach hatte die Errichtung von Handelsmissionen als „Zwischenlösung“ einiges für sich: Das im Falle einer Aufnahme diplomatischer Beziehungen – insbesondere im Verhältnis zu Polen³⁵ – akute Problem der „Anerkennung des territorialen Besitzstandes“ stellte sich bei einer solchen Interimsregelung ebenso wenig wie dasjenige der „Nichtanerkennung der ‚DDR‘“. Dagegen könne, so Grewe in einer Aufzeichnung vom 8. Januar 1957, eine Handelsvertretung „mit einer geeigneten personellen Besetzung [...] praktisch die Funktionen einer politischen Vertretung weitgehend erfüllen“³⁶. Befürworter fand diese Position auch im Bundeskanzleramt. Wiederholt sprach sich Adenauer in der Folgezeit für die Intensivierung der Handelsbeziehungen mit den Ostblock-Staaten und auch eine Errichtung von Handelsmissio-

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

³¹ Vgl. dazu Kosthorst, Brentano, S. 184 f.

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

³³ Vgl. Verhandlungen Bundestag, Drucksachen, Bd. 46, Nr. 2937.

³⁴ Kosthorst, Brentano, S. 183.

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

³⁶ Grewe, Rückblenden, S. 751 Anm. 4.

nen aus³⁷. Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien am 19. Oktober 1957, mit dem die Aufnahme von Beziehungen zwischen Belgrad und Ost-Berlin geahndet wurde, hatte für diese Konzeption auf längere Sicht keine Konsequenzen, wohl aber für diejenige des Außenministers: An die Herstellung diplomatischer Beziehungen auch nur mit Polen war nach der ersten konkreten Anwendung der „Hallstein-Doktrin“ nicht mehr zu denken³⁸.

Allerdings hatten die vorsichtigen Sondierungen hinsichtlich einer Anknüpfung amtlicher Kontakte, die mit Wissen bzw. auf Veranlassung von Brentanos zwischen November 1956 und Juni 1957 über die polnische Militärmission in Berlin bzw. die Botschaften in Washington eingeleitet worden waren³⁹, dem Außenminister zwar keinen Erfolg⁴⁰, aber eine klare Erkenntnis gebracht: Auch die von Grewe und Adenauer erwogene Errichtung von Handelsvertretungen hatte keine Aussicht auf Realisierung. Sowohl die Gespräche in Berlin als auch die Treffen des Gesandten Albrecht von Kessel mit dem polnischen Botschaftsrat Henryk Jaroszek in Washington ergaben, daß für Warschau ausschließlich diplomatische Beziehungen in Frage kamen und jede Ersatzkonstruktion abgelehnt wurde⁴¹.

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

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

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

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

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

⁴¹ Vgl. dazu Kosthorst, Brentano, S. 183 und S. 187.

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

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

Eine Wende in dieser Haltung, die schließlich den Weg zur Errichtung von Handelsmissionen in den ostmitteleuropäischen Staaten freimachte, bahnte sich 1961/62 an. Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich eine zunehmende Integration der EWG ab. Erste gemeinsame Agrarverordnungen wurden beraten, durch die die Ostblock-Staaten – allen voran Polen und Ungarn – ihre Exportwirtschaft gefährdet sahen: Sie finanzierten ihre wachsenden Technologie-Importe aus dem Westen in erster Linie durch die Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte⁴³. In dem Bestreben, zu langfristigen Handelsabkommen auch mit der Bundesrepublik zu kommen und dadurch dauerhaft stabile Bedingungen für die eigene Wirtschaft zu schaffen⁴⁴, schien zuerst Polen bereit, von seiner starren Haltung bezüglich amtlicher Beziehungen zur Bundesrepublik abzurücken. Im Dezember 1960 brachte der Generalbevollmächtigte der Firma Krupp, Berthold Beitz, von Gesprächen mit Ministerpräsident Józef Cyrankiewicz in Warschau den Eindruck mit, daß es sich „doch wohl ermöglichen ließe, mit Polen anzuknüpfen, ohne gleich zu vollen diplomatischen Beziehungen schreiten zu müssen“⁴⁵.

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

Die Reaktion des Bundeskanzlers auf die Meldungen aus Warschau zeigte, daß seine positiven Stellungnahmen zur Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblockstaaten keineswegs nur für die Öffentlichkeit bzw. für die auf Entspannung drängenden Verbündeten gedacht waren. Der von Beitz übermittelte Vorschlag des polnischen Ministerpräsidenten, „zunächst doch einmal nur konsularische Beziehungen“ aufzunehmen – wobei die „Oder-Neiße-Frage“ ausgeklammert werden könnte⁴⁶ –, wurde von Adenauer umgehend positiv aufgenommen. Der Bundeskanzler hatte sich bereits im April 1958 vom Stellvertretenden Ministerpräsidenten der UdSSR, Anastas I. Mikojan, grünes Licht für die Intensivierung der Beziehungen zu Polen geben lassen⁴⁷. Jetzt war er bereit, die sich erstmals konkret bietende Möglichkeit zur Herstellung amtlicher Beziehungen zu ergreifen. Einwände des Staatssekretärs Hilger van Scherpenberg, daß eine Aufnahme konsularischer Beziehungen Rückwirkungen auf die Nichtanerkennungspolitik haben

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

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

⁴⁵ Stehle, Nachbar Polen, S. 339.

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

⁴⁷ Vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 378.

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

Während sich das Auswärtige Amt noch mit den möglichen Auswirkungen einer Herstellung konsularischer Beziehungen zu Polen befaßte – das insofern unter den Ostblock-Staaten einen Sonderfall darstellte, als nicht nur die Auswirkungen auf den völkerrechtlichen Status der DDR zu beachten waren, sondern vor allem die Folgen für die Rechtsposition der Bundesrepublik hinsichtlich der umstrittenen Gebiete jenseits der Oder-Neiße-Linie⁴⁹ –, war der Krupp-Bevollmächtigte bereits wieder auf dem Weg nach Warschau. Im Auftrag des Bundeskanzlers sollte Beitz der polnischen Regierung folgende Vorschläge unterbreiten: „1. Abschluß eines langfristigen Handelsvertrages und eines Kulturabkommens; 2. Errichtung von Konsulaten oder Handelsmissionen mit konsularischen Befugnissen; 3. Entsendung eines deutschen Sonderbotschafters zu Verhandlungen über diese Themen.“⁵⁰

Die Sondierungen des Krupp-Bevollmächtigten am 22./23. Januar 1961 ergaben, daß sich die polnische Regierung zwar positiv zu einem Handels- wie einem Kulturabkommen stellte und bereit war, in Kopenhagen Gespräche mit einem Sonderbotschafter zu führen⁵¹. Unerwähnt – und damit offen – blieb die Frage der Herstellung amtlicher Beziehungen⁵². In jedem Fall schien das polnische Interesse an Verhandlungen unvermindert groß, sollte „die Oder-Neiße-Frage“ doch weiterhin „ausgeklammert“ bleiben⁵³. Adenauer schickte sich also an, Sonderbotschafter Rolf Lahr zu weiteren Gesprächen mit einem polnischen Bevollmächtigten in die dänische Hauptstadt zu entsenden⁵⁴.

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

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

⁵⁰ Stehle, Nachbar Polen, S. 340.

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

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

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

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

Bevor es dazu kam, machte allerdings die polnische Regierung einen Rückzieher. Dies war wohl nicht allein durch Ungeschicklichkeiten in Bonn verursacht, wo die weitgehend geheimgehaltenen Sondierungen mit Polen durch widersprüchliche Aussagen Uneingeweihter – wie etwa des Pressesprechers Felix von Eckardt – bzw. gezielte Querschüsse der Vertriebenenverbände torpediert wurden⁵⁵. Eine ebenso große Rolle dürften innerpolnische Gegensätze gespielt haben, in denen jene „hardliner“ die Oberhand behielten, die gegen ein Abweichen von der bisherigen Linie – keine Ersatzlösung für diplomatische Beziehungen – eintraten⁵⁶. Daß aber die Bundesregierung zu einem so weitgehenden Schritt nicht zu bewegen war, hatte Staatssekretär Carstens am 19. Januar 1961 im Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten nochmals ausdrücklich klargestellt⁵⁷.

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

Damit war man wieder beim Ausgangspunkt von 1955 angelangt. Die Aussichten, doch zu amtlichen Beziehungen mit Polen und den übrigen osteuropäischen Staaten zu gelangen, waren nicht günstig, zumal sich im Sommer 1961 die Situation in Berlin erneut zuspitzte. Dies wirkte sich auch auf die Wirtschaftsverhandlungen mit den Ostblock-Staaten aus. Im Vorfeld des Baus der Mauer verzeichnete das Auswärtige Amt in „routinemäßigen Besprechungen“ mit Bulgarien und Rumänien über eine Verlängerung der Warenprotokolle eine zunehmende „Betonung von Einzelheiten mit zweifellos politischem Hintergrund, denen bulgarischerseits sogar wirtschaftliche Möglichkeiten geopfert wurden“: Sofia ließ die Gespräche an der Frage der Einbeziehung von Berlin (West) scheitern⁶⁰.

⁵⁵ Vgl. dazu Stehle, *Nachbar Polen*, S. 340 und S. 343 f.

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

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

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

⁵⁹ Bonn – Warschau, S. 108.

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

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

Ungeachtet des Fehlschlags der Beitz-Mission und der erneuten Zuspitzung in Berlin standen langfristige Handelsabkommen mit daran interessierten Ostblock-Staaten – allen voran Polen⁶¹ – in Bonn weiterhin auf der Tagesordnung. Von amtlichen Kontakten war vorerst nicht die Rede, obwohl der Bundestag – nach langjährigen Arbeiten im Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten⁶² – die Bundesregierung am 14. Juni 1961 ausdrücklich dazu aufforderte, eine gezielte Ostpolitik in Gang zu bringen. Nach den Vorstellungen aller Fraktionen⁶³ sollte die Bundesregierung „jede sich bietende Möglichkeit ergreifen, um ohne Preisgabe lebenswichtiger deutscher Interessen zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten zu gelangen, den weiteren Ausbau der bestehenden Beziehungen zu diesen Staaten auf wirtschaftlichem, humanitärem, geistigem und kulturellem Gebiet anstreben, bei der Gestaltung der Beziehungen zu Polen den besonderen psychologischen Belastungen des deutsch-polnischen Verhältnisses Rechnung tragen und gegenüber solchen Ländern, die deutsche Bevölkerungsteile deportiert oder deutsches Gebiet unter vorläufiger Verwaltung haben, bei der etwaigen Herstellung amtlicher Kontakte die jeweils erforderlichen Vorbehalte geltend machen“. Zudem sei „den erheblichen menschlichen Notständen“ der in den osteuropäischen Staaten lebenden Deutschen besondere Aufmerksamkeit zu widmen⁶⁴.

Verändert hatten sich damit lediglich die innenpolitischen Bedingungen für die Ostpolitik. Künftig durfte sich die Regierung bei Aktivitäten im Rahmen des Bundestagsbeschlusses der parlamentarischen Zustimmung einigermaßen sicher sein, und insofern bildete diese Resolution einen „bedeutsamen Orientierungspunkt des außenpolitischen Kurses“ der Bundesregierung⁶⁵. Der Spielraum war freilich gegenüber dem der fünfziger Jahre nicht größer geworden. Die Regierung blieb – wenn auch nicht *expressis verbis* – darauf festgelegt, an der Nichtanerkennungspolitik gegenüber der DDR ebenso festzuhalten wie an dem ausdrücklichen Rechtsvorbehalt bezüglich der Grenzen. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten war unter den gegebenen Umständen weiterhin ausgeschlossen⁶⁶. Offen stand allenfalls der Weg zur Errichtung von Handelsvertretungen. Für diese allerdings zeigten die Ostblock-Staaten bislang entweder keinerlei Interesse, oder aber sie lehnten sie – wie Polen – ab.

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

⁶² Vgl. dazu Stehle, Nachbar Polen, S. 345.

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

⁶⁴ Deutsche Ostpolitik, S. 17f.

⁶⁵ Auswärtige Politik, S. 64.

⁶⁶ Vgl. dazu auch Kulski, Germany and Poland, S. 117f.

Jedoch war die Bundesregierung auch unabhängig davon zum Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen bereit, wobei ein Handelsabkommen mit Polen ganz oben auf der Prioritätenliste stand. Dies lag darin begründet, daß es im Verhältnis zu Polen eine größere Zahl ungelagerter politischer und humanitärer Fragen gab als mit den übrigen „Satellitenstaaten“. So neigte das Auswärtige Amt nicht nur deshalb zu Entgegenkommen hinsichtlich eines Handelsabkommens, weil das „State Department eine stärkere wirtschaftliche Betätigung der BR Deutschland in Polen sehr begrüßen würde und sie von uns erwartet“⁶⁷. Die Bundesregierung, die „handelspolitisch [...] kein Interesse an längerfristigen Abkommen mit Ostblockstaaten“ hatte, hoffte insbesondere auf eine Honorierung im politischen Bereich. „Je weniger an eine Normalisierung der politischen Beziehungen beider Staaten in absehbarer Zeit zu denken ist“, hieß es in der Kabinettsvorlage des Auswärtigen Amts vom 2. Juni 1961, „umso mehr sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die geeignet erscheinen, die Beziehungen wenigstens zu verbessern.“⁶⁸ Die kommenden Verhandlungen sollten genutzt werden, um auch „schwebende Probleme“ des deutsch-polnischen Verhältnisses zur Sprache zu bringen⁶⁹. Dazu zählten neben einer Sicherung der Interessen deutscher Reeder im Seeverkehr⁷⁰ und dem Kulturaustausch in erster Linie die Belange der – aus polnischer Sicht seit der Ausreisewelle von 1956–1958 nicht mehr existenten⁷¹ – deutschen Minderheiten in Polen: die Wiederaufnahme der Familienzusammenführung, bei der man schon einmal im Zuge von Wirtschaftsverhandlungen Erfolge erzielt hatte⁷², und der Transfer von Unterhaltsbeiträgen und Renten⁷³.

Schwierigkeiten bei der Bestellung eines Verhandlungsleiters sowie die Befürchtung, die durch die bevorstehenden Beschlüsse der EWG ohnehin neuen Belastungen ausgesetzte deutsche Landwirtschaft in einem Wahljahr auch noch mit erhöhten Agrarimporten aus dem Ostblock zu konfrontieren⁷⁴, sorgten jedoch dafür, daß bereits festgesetzte Gesprächstermine von der Bundesregierung „im letzten Augenblick umgesto-

⁶⁷ Handschriftlicher Vermerk Scherpenberg auf dem Bericht Stalman, 27.5. 1960; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 300 A.

⁶⁸ PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 173.

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

⁷⁰ Zu den Schwierigkeiten der deutschen Reeder und zum Stand der Verhandlungen mit den polnischen Reedereien über den Gütertausch vgl. die Aufzeichnungen Klarenaar, 22.11. 1962; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 172.

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

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

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

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

ßen“ wurden⁷⁵. Erst am 21. Mai 1962 gaben die beteiligten Ressorts endgültig ihre Zustimmung zu Handelsvertragsverhandlungen⁷⁶. Am 10. Juni 1962 reiste der bereits in den vergangenen Jahren mit den Wirtschaftsgesprächen mit Polen betraute Ministerialdirektor im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Stalmann, zur Posener Messe, um erste Kontakte herzustellen.

Als Gerhard Schröder am 4. Juni 1962 auf dem CDU-Parteitag in Dortmund erstmals seine Vorstellungen zum künftigen Verhältnis zu den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten entwickelte, signalisierte er damit also keineswegs einen „neuen Kurs“. Der seit wenigen Monaten amtierende Außenminister legte lediglich die Grundzüge der aktuellen Ostpolitik offen und stellte diese in den größeren Zusammenhang der Entspannungspolitik. Aufgabe der Bundesrepublik sei es, so führte er aus, zu den osteuropäischen Völkern „Brücken zu schlagen und die Spaltung Europas, soweit [...] dies möglich ist, zu überwinden“. Als Ansatzpunkte für eine Annäherung an die Ostblock-Staaten nannte er „bessere kulturelle und menschliche Kontakte“ sowie den Wirtschaftsaustausch⁷⁷. „Neue Impulse“⁷⁸ gab Schröder mit dieser Erklärung allenfalls dadurch, daß bereits vorhandene Ansätze, mit den Ostblock-Staaten in ein ernsthaftes Gespräch zu kommen, untermauert wurden. Eine ausgefeilte Konzeption mit weitgesteckten politischen Zielen lag – jedenfalls zu diesem Zeitpunkt – nicht vor. Eine solche verbarg sich auch nicht hinter der Ankündigung des Außenministers vier Monate später, daß die Errichtung von Handelsvertretungen geprüft werde⁷⁹. Auch hier wurde lediglich der Stand der Verhandlungen mit Warschau und Budapest wiedergegeben: Als erster der ostmitteleuropäischen Staaten hatte Ungarn Ende Mai 1962 der Bundesrepublik den Vorschlag unterbreitet, als „Gegenstück“ zu der ungarischen Handelsmission in Frankfurt/Main eine Handelsvertretung in Budapest einzurichten⁸⁰, und damit Polen zum Nachziehen bewegt. Die Bundesrepublik stand dadurch in den Handelsvertragsverhandlungen vor einer unerwartet günstigen Situation, in der sie die Angebote der anderen Seite eigentlich nur wahrnehmen mußte.

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

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

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

⁷⁷ Deutsche Ostpolitik, S. 34.

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

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

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

⁸¹ PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

Polen: Handelsvertretung oder „quasi-légation“?

Noch die zwischen dem 10. und 17. Juni 1962 in Posen geführten Vorgespräche über den geplanten Handelsvertrag mit Polen hatten eine eher ablehnende Haltung Warschaus zur Errichtung von Handelsvertretungen ergeben. Nach Unterredungen mit Gomułka, Cyrankiewicz, Außenhandelsminister Trąpczyński und dem Stellvertretenden Außenhandelsminister Kutin gewann Stalman den Eindruck, daß die polnische Regierung durchaus bereit war, im Austausch für eine Intensivierung der Wirtschaftskontakte und vor allem die längerfristige Sicherung ihrer durch die EWG-Beschlüsse vom 14. Januar 1962 bedrohten Agrarexporte⁸² „in Verhandlungen über Fragen nicht eigentlich wirtschaftlicher Natur einzutreten, deren Regelung *wir* als dringlich halten“. „Etwas skeptisch“ sei die Reaktion lediglich in bezug auf die Renten und Unterhaltsbeiträge gewesen⁸³. Die Frage der Handelsvertretung war dagegen nur „am Rande erörtert“ worden⁸⁴.

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

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

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

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

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

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

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

Lachowski konnte zudem mit einer Überraschung aufwarten. Offensichtlich hatte das ungarische Angebot an die Bundesrepublik, eine Handelsvertretung in Budapest zu eröffnen, den Widerstand in Warschau gebrochen⁸⁷, wo man fürchten mochte, gegenüber Ungarn ins Hintertreffen zu geraten. So stellte auch die polnische Regierung nunmehr in Aussicht, daß sie die Frage einer deutschen Handelsvertretung „in positivem Geiste“ behandeln werde, „wenn mit Abschluß der Wirtschaftsverhandlungen polnischer Auffassung nach Gewähr für einigermaßen stabile Wirtschaftsbeziehungen gegeben sei“. Verhandlungen sollten „gesondert unmittelbar nach Abschluß“ der Handelsgespräche stattfinden⁸⁸.

In der Vorlage des Auswärtigen Amts vom 4. September 1963 für die kommende Kabinettsitzung, in der die Verhandlungen mit Polen auf der Tagesordnung standen, war daher noch keine Rede von der Errichtung einer Handelsvertretung in Warschau. Als Thema für die Gespräche mit Polen war in erster Linie ein langfristiges Handelsabkommen vorgesehen, mit dem wirtschaftlich „kein sonderliches Interesse“, wohl aber politische Ziele verbunden waren. So sollten Regelungen für die „Wiederaufnahme der Rückführungsaktion zugunsten der in Polen lebenden Deutschen“, für den Transfer von Unterhaltsleistungen an Berechtigte in der Bundesrepublik, für die „Unterstützung notleidender Deutscher in Polen“, für den Seeverkehr sowie den Kulturaustausch angestrebt werden⁸⁹. Ausgespart worden war die Frage der Wiedergutmachungsleistungen – wohl weil dies die Verhandlungen erheblich kompliziert hätte, zumal wegen der fehlenden diplomatischen Beziehungen bislang mit keinem der Ostblock-Staaten ein Wiedergutmachungsabkommen ausgehandelt worden war⁹⁰. Das Bundeskabinett gab am 7. September 1962 seine Zustimmung⁹¹.

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

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

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

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

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

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

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

Genf ließ bereits erkennen, daß die Handelsvertretungen die größten Schwierigkeiten bereiten würden. Den Äußerungen des polnischen Stellvertretenden Außenhandelsministers war zu entnehmen, daß die Regierung in Warschau sich sowohl mit der Klärung ihrer Erwartungen an eine solche Vertretung als auch mit der Begründung für deren Zulassung schwertat. Wie gespalten die polnische Führung hinsichtlich amtlicher Beziehungen zur Bundesrepublik war, hatte nicht zuletzt die Beitz-Mission gezeigt. Wenn nun – allen seit 1955 abgegebenen Erklärungen zum Trotz – der Eröffnung einer Handelsvertretung in Warschau dennoch zugestimmt wurde, sollte wenigstens „die Substanz des neuen Handelsabkommens eine solche Einrichtung rechtfertige[n]“⁹². Während der Erste Sekretär des ZK der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PVAP), Władysław Gomułka, eine Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik noch im Oktober 1962 davon abhängig gemacht hatte, daß diese „die nach dem Kriege festgelegten Grenzen anerkennt und ihre Politik von der berühmten Hallstein-Doktrin freimacht, die schon längst auf den Kehrighaufen der Geschichte gehört“⁹³, schienen andere aus der Parteiführung dem „ungarischen Modell“ zuzuneigen und durchaus auf halbamtliche politische Kontakte zu hoffen. Jedenfalls wies Modrzewski darauf hin, daß man sich in Warschau „von der Errichtung einer deutschen ‚quasi-légation‘ Nützliches“ verspreche⁹⁴.

Perspektiven aus einer solchen Lösung ergaben sich für Polen aber nur dann, wenn die deutsche Seite wenigstens im Ansatz politisches Entgegenkommen zeigte. Der Versuch Modrzewskis, Allardt zu einer Stellungnahme zu bewegen, die dem polnischen Standpunkt hinsichtlich der Anerkennung der DDR und der Oder-Neiße-Linie näherkam⁹⁵, hatte offenbar das Ziel, festzustellen, inwieweit Aussichten auf eine Annäherung bestanden. Der Leiter der Handelspolitischen Abteilung im Auswärtigen Amt ließ seinen Gesprächspartner über die Haltung der Bundesregierung in diesen Fragen aber nicht im unklaren⁹⁶ und machte zudem eines deutlich: Nachdem Polen einmal eine Handelsvertretung in Aussicht gestellt hatte, war die deutsche Seite nicht mehr bereit, diese Gelegenheit ungenutzt verstreichen zu lassen. Rechtfertigte das Handelsabkommen nicht die Errichtung einer Handelsmission in Warschau, so Allardt, halte die Bundesregierung „ihrerseits auch die polnische Handelsvertretung in Frankfurt für entbehrlich“⁹⁷.

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

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

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

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

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

⁹⁷ Ebenda.

Die Verhandlungen in Warschau begannen am 29. November 1962, nachdem der Ministerrat der EWG „grünes Licht für einen neuen Handelsvertrag mit Polen“ gegeben und nicht nur einer Vereinbarung auf – den EWG-Richtlinien widersprechender – Kontingentsbasis zugestimmt, sondern auch eine Erhöhung der Kontingente genehmigt hatte⁹⁸. Die Bundesrepublik wurde dadurch in die Lage versetzt, Polen eine Steigerung der Agrarimporte um 30 % zuzugestehen⁹⁹.

Das wesentlichste politische Problem im Zusammenhang mit den Handelsvereinbarungen – einem neuen Warenprotokoll sowie einem Abkommen über den Handels- und Seeschiffsverkehr – betraf die Einbeziehung von Berlin (West). Nach einer Anordnung der Alliierten Kommandantur vom 21. Mai 1952 sollte Berlin „soweit wie möglich“ in die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik einbezogen und dies durch die ausdrückliche Nennung Berlins im Vertragstext oder aber – in Handelsabkommen – durch eine Währungsgebietsklausel sichergestellt werden, wonach als Anwendungsgebiet des Vertrages das „Währungsgebiet der DM-West“ festgelegt wurde¹⁰⁰. Dies hatte in früheren Wirtschaftsverhandlungen mit den Ostblock-Staaten keine Schwierigkeiten bereitet; nach den Erfahrungen mit Bulgarien im Vorjahr mußte jetzt aber mit größerer Hartnäckigkeit auch auf polnischer Seite gerechnet werden¹⁰¹.

Die Delegation aus Bonn war mit dem Vorschlag angereist, die Anwendung des neuen Abkommens auch auf Berlin durch Bezugnahme auf das Zahlungsprotokoll vom 16. November 1956 sicherzustellen, das eine ausdrückliche Berlin-Klausel enthielt. Die Diskussion nach der Weihnachtspause zeigte jedoch, daß Polen dem nicht ohne weiteres zustimmen mochte. Am 8. Januar 1963 erklärte der polnische Delegationsleiter, „nach der Rechtslage sei es überflüssig, [den] Geltungsbereich [des] neuen Abkommens überhaupt anzusprechen“, da das Zahlungsprotokoll in Kraft bleibe und – wie bisher – auch den Geltungsbereich der neuen Vereinbarungen regele. Allardt hielt dem entgegen, daß sich die Anwendungsbereiche der Abkommen „nicht notwendigerweise“ deckten und die Bundesregierung nicht darauf verzichten könne, den „mündlich erklärten polnischen Standpunkt auch schriftlich zu fixieren“. Er unterbreitete Modrzewski drei Lösungsvorschläge: 1. die ausdrückliche Gleichsetzung des Geltungsbereichs der neuen Abkommen mit dem des Zahlungsprotokolls von 1956; 2. einen entsprechenden Briefwechsel außerhalb des eigentlichen Abkommens; 3. die Einfügung einer Währungsgebietsklausel. Diese Alternativen erschienen dem Stellvertretenden Außenhandelsminister als gleichermaßen unannehmbar¹⁰².

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

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

⁹⁹ Vgl. Dean, *West German Trade*, S. 176.

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

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

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

¹⁰³ Ebenda.

men bot ihr die Möglichkeit zu direkten Lieferungen dorthin, an denen sie starkes wirtschaftliches Interesse hatte¹⁰⁴. Schon allein deshalb sollten die Vereinbarungen „nicht an dieser Formalie“ scheitern¹⁰⁵. Jedoch stand die Regierung in Warschau, wie Modrzewski am 17. Januar 1963 offen einräumte, unter starkem Druck der DDR. Für sie war die Einbeziehung von Berlin in Verträge der Bundesrepublik keine „Formalie“, sondern ein Politikum: Damit wurde die Forderung Ost-Berlins untergraben, daß Berlin (West) zu einer „selbständigen politischen Einheit“ gemacht werden solle¹⁰⁶. Der Botschafter der DDR in Warschau, Richard Gyptner, hatte nicht nur gegen polnische Lieferungen nach Berlin (West), das „zum ‚Versorgungsgebiet DDR‘“ gehöre, protestiert¹⁰⁷, sondern gegen die geplanten Vereinbarungen generell. Insbesondere war dem Regime in Ost-Berlin eine etwaige Regelung zu den Familienzusammenführungen¹⁰⁸ ein Dorn im Auge: Sie stärkten „nicht nur [das] Potential [der] Bundesrepublik, sondern verstießen gegen [den] Grundsatz, daß [die] DDR alleiniger Repräsentant aller in Polen ansässigen Deutschen sei“¹⁰⁹, und förderten zudem die ‚Republikflucht‘“¹¹⁰.

Wenngleich Warschau das erst im Vorjahr intensivierte Verhältnis zu Ost-Berlin¹¹¹ nicht nachhaltig trüben mochte und sich daher zu einiger Rücksichtnahme genötigt sah, blieben in der Berlin-Frage die Einwände der DDR doch unberücksichtigt. Am 17. Januar 1963 unterbreitete Modrzewski den Lösungsvorschlag, auf dessen Grundlage das Abkommen vom 7. März 1963 getroffen wurde: Da das Zahlungsprotokoll von 1956 eine Kündigungsklausel enthalte, werde die polnische Regierung in einem Briefwechsel bestätigen, „daß sie mindestens während [der] Laufzeit [des] neuen Warenabkommens [das] Kündigungsrecht nicht ausüben werde“¹¹².

Beim Thema Handelsvertretungen war die polnische Regierung eher geneigt, die Einwände aus Ost-Berlin zu berücksichtigen. Wenn aus ihrer Sicht die DDR auch nicht unbedingt für sich beanspruchen konnte, allein für die Politik der sozialistischen Staaten gegenüber der Bundesrepublik zuständig zu sein¹¹³, in dieser Frage trafen sich

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

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

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

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

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

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

¹¹⁰ Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 93.

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

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

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

die Befürchtungen der SED doch mit den eigenen. Die Zulassung einer Handelsvertretung der Bundesrepublik in Warschau, so die Argumentation der DDR, „stärke [die] Anhänger [der] Hallstein-Doktrin und erschwere [die] Durchsetzung [der] Anerkennung der Zone“¹¹⁴. An der Spitze der PVAP wie auch des Außenministeriums gab es den Informationen Modrzewskis zufolge starke Kräfte, die dies ebenso sahen¹¹⁵. Nachdem der polnische Delegationsleiter noch am 8. Januar 1963 Verhandlungen über die Handelsvertretungen in Aussicht gestellt und berichtet hatte, er habe im „Kabinett mit seiner Mitteilung, daß Größenordnung und Dauer [des] neuen Abkommens mit [der] Bundesrepublik analoge deutsche Vertretung in Warschau vermutlich erforderlich mache, volles Verständnis gefunden“¹¹⁶, wuchs offenbar der interne Widerstand.

Nicht zuletzt aufgrund des Gesprächs zwischen Modrzewski und Allardt in Genf hatte die polnische Regierung den Eindruck gewinnen können, daß eine Annäherung in der Frage der Grenzen nicht zu erwarten war. Unter diesen Umständen war sie nur dann bereit, ihre bislang konsequente Ablehnung von „Ersätzen“ für diplomatische Beziehungen aufzugeben, wenn sie sich der Vorteile auf wirtschaftlichem Gebiet sicher sein konnte. Da Allardt aber bereits in den Vorgesprächen „unmißverständlich“ zum Ausdruck gebracht hatte, „daß Wiedergutmachung einem Lande wie Polen gegenüber, das nicht nur umfangreiche deutsche Gebiete besetzt halte, sondern auch für die Spaltung Deutschlands eintrete, kein Objekt von Verhandlungen sein könne“¹¹⁷, hing ein wirtschaftlicher Erfolg für Polen allein vom Handelsabkommen ab. Ein solches Abkommen gab Warschau aber auch nach dem Abschluß wegen der „protektionistischen Tendenzen der EWG“ und wegen des Röhrenembargos¹¹⁸ „Anlaß zu berechtigter Skepsis“, erläuterte Modrzewski am 17. Januar. Die polnische Regierung schlug daher vor, sich zunächst mit ihrem grundsätzlichen Einverständnis zu begnügen und „Verhandlungen über [die] Einrichtung [einer] Handelsvertretung um 6 Monate zu vertagen, bis Klarheit über Realchancen [des] Warenaustausches bestünde“¹¹⁹.

Mit der Ankündigung ihres Delegationsleiters vom 8. Januar 1963, in direktem Anschluß an die Einigung über das Handelsabkommen auch über die Handelsvertretungen sprechen zu wollen¹²⁰, hatte sich die polnische Seite allerdings eines Trumpfes begeben, denn in den Vorgesprächen in Posen und Genf war keineswegs festgelegt worden, wann die Handelsvertragsverhandlungen beginnen sollten. Der deutsche Delegationsleiter war nunmehr trotz eines gewissen Verständnisses für die „wahre EWG-Panik“ der Polen nicht mehr bereit, den Versuch einer Vertagung hinzunehmen: Er sah die „Einlegung [einer] Karenzzeit zwecks Nachweises unseres Wohlverhaltens als nicht

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

¹¹⁵ Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 94, und Dok. 45, S. 152.

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

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

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

¹¹⁹ AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 95.

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

akzeptable, diskriminierende Zumutung“ an. Die Bundesregierung, so erklärte er Modrzewski, wünsche „keine Geschenke, sondern lediglich Reziprozität, deren Nichtgewährung [die] Unterzeichnung [des] Handelsabkommens in Frage stelle“¹²¹. Zur weiteren Verhandlung übergab er seinem Gesprächspartner den Entwurf einer Vereinbarung, der mit Rücksicht auf die polnische Haltung keine „ausdrücklichen konsularischen Befugnisse“ – wie etwa die aus deutscher Sicht durchaus als möglich erachteten „Sichtvermerkserteilungen und Legalisierungen“¹²² – vorsah und lediglich einige Vorkehrungen bezüglich der Immunitäten und Privilegien traf¹²³. Aus deutscher Sicht waren diese unabdingbar, da die Mitglieder der künftigen Handelsvertretung ansonsten „in vollem Umfang der Gerichtsbarkeit des Empfangsstaats unterliegen“ würden¹²⁴.

Mit seiner Beharrlichkeit in der Frage der Handelsvertretung brachte Allardt die Verhandlungen an den kritischen Punkt. Am 21. Januar 1963 überreichte ihm Modrzewski ein Schreiben, das einen „Kompromiß“ zwischen Außenhandelsministerium, Außenministerium und Parteiführung beinhaltete und das äußerste Entgegenkommen der polnischen Regierung zum Thema „Handelsvertretung“ darstellte¹²⁵. Darin hieß es: „Polen hat bekanntlich seit langem den Wunsch zum Ausdruck gebracht, unter der selbstverständlichen Bedingung der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze, diplomatische Beziehungen zur BRD aufzunehmen. Bis heute hat die Bundesregierung zu dieser Frage nicht Stellung genommen. Unseren Standpunkt in dieser Frage halten wir weiterhin aufrecht. Wir waren und sind andererseits dagegen, irgendwelche Beschlüsse zu fassen, die einen Ersatz für diplomatische Beziehungen darstellen würden.“ Mit dem Vorschlag Allardts könne sich die polnische Regierung nicht einverstanden erklären, weil „nämlich eine Handelsvertretung, die eine Reihe von konsularischen Befugnissen umfassen würde, eine Art Ersatz für diplomatische Beziehungen wäre“. Mit Rücksicht auf die Handelsbeziehungen sei sie jedoch bereit, „einen evtl. Vorschlag betreffend die Errichtung einer Handelsvertretung der BRD in Warschau, deren Wirkungsbereich dem der jetzigen polnischen Handelsvertretung in der BRD entsprechen würde, positiv aufzunehmen. Die erwähnte Handelsvertretung könnte, nach Vereinbarung der Einzelheiten, ihre Tätigkeit in Warschau etwa nach Ablauf eines halben Jahres nach Unterzeichnung des Abkommens aufnehmen.“¹²⁶

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

¹²¹ AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 95.

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

¹²³ Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 29, S. 95, besonders auch Anm. 11.

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

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

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

Der Diplomat vor Ort riet zu letzterem. Zwar räumte Allardt ein, daß „der Wert einer Zusage, deren Durchführung man jederzeit an ‚technischen Details‘ scheitern lassen“ könne, „mehr als problematisch“ sei, zumal die Schwierigkeiten bei der Aushandlung der konsularischen Immunitäten und Privilegien angesichts der polnischen Haltung vorprogrammiert waren. Jedoch war seiner Einschätzung nach der Hinweis Modrzewskis sehr ernst zu nehmen, daß es „im Augenblick“ unmöglich sei, „mehr zu verlangen, d. h. das gesamte Abkommen über die Handelsvertretung zum Gegenstand des Vertrags zu machen“. Den polnischen Vorschlag ablehnen hieß – so die verklausulierte Warnung des polnischen Delegationsleiters –, den „hardlinern“ in Partei und Außenministerium zum Durchbruch zu verhelfen und damit Polen den Weg nach Europa zu versperren¹²⁷. Allardt plädierte daher dafür, eine Verschiebung in Kauf zu nehmen unter der Bedingung, „daß über Aufgaben und Status [der] Handelsvertretungen bereits vor Unterzeichnung [des] Handelsabkommens möglichst weitgehende Einigung erzielt“ werde¹²⁸.

Anderer Meinung war Staatssekretär Karl Carstens, der am 23. Januar 1963 seine Antwort auf das polnische Schreiben übermittelte. In Bonn wurde befürchtet, daß „ohne dieses Junktim zwischen der Unterzeichnung des Handelsabkommens und der Errichtung der Handelsvertretung die Polen ihre Zusage nicht einhalten werden“. Dann aber käme die Bundesregierung in die prekäre Situation, dies entweder hinnehmen und eine empfindliche politische Niederlage einzustecken zu müssen oder „im Wege einer Retorsion“ die polnische Handelsmission in Frankfurt zu schließen und damit als Verursacher des Bruchs mit Polen zu erscheinen. Deshalb wollte sie den höchsten Trumpf im Ringen um die Handelsvertretung, die Nichtunterzeichnung des Handelsabkommens, nicht ohne weiteres aus der Hand geben. Der polnischen Regierung mußte also mitgeteilt werden, „daß vor der Unterzeichnung des Protokolls über das Handelsabkommen ein Einverständnis über die Errichtung einer Handelsvertretung der Bundesrepublik in Warschau und die Ausgestaltung der bereits bestehenden polnischen Handelsvertretung in Frankfurt/Main erzielt“ werden müsse. Dabei brauche, so die Weisung des Staatssekretärs, kein besonderer Nachdruck auf die Statusfrage gelegt werden; von der Erteilung des „Chiffrierrecht[s] und gewisse[r] Privilegien und Immunitäten“ werde jedoch ausgegangen¹²⁹.

Der Leiter der deutschen Delegation fügte sich ins Unvermeidliche, obwohl er um seine bisher erzielten Verhandlungserfolge fürchtete¹³⁰. Tatsächlich führte die Zähigkeit, mit der von deutscher Seite am Abschluß einer Handelsvertretungsvereinbarung noch während der laufenden Verhandlungen festgehalten wurde, zum Ziel. Die polnische Regierung lenkte ein. Allardt sah sich in einer starken Verhandlungsposition; es bestand nun auch keine Notwendigkeit mehr, Polen hinsichtlich der Ausgestaltung der Handelsmission entgegenzukommen. Das von Modrzewski am 2. Februar 1963 übergebene formlose Papier zum Tätigkeitsbereich der Handelsvertretung¹³¹ und den ihr

¹²⁷ Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 45, S. 151 f.

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

¹²⁹ AAPD 1963, I, Dok. 48, S. 160–162.

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

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

zugestandenen Privilegien wies er glatt zurück, sollten diese doch – entsprechend den Vorrechten der bestehenden polnischen Handelsmission in Frankfurt/Main¹³² – lediglich in Zollabgaben- und Steuerfreiheit bestehen. „Von so wesentlichen Punkten wie den Immunitäten, der Freiheit des verschlüsselten Nachrichtenverkehrs und dem Schutz der Archive sowie der entsprechenden Räumlichkeiten“, kritisierte der Ministerialdirektor, sei in dem polnischen Entwurf überhaupt keine Rede¹³³.

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

An mehr als der Sicherung der amtlichen Tätigkeit und dem Schutz der Bediensteten hatte die deutsche Seite indes gar kein Interesse: Die Gewährung der diplomatischen Immunität hätte das Abkommen ratifizierungsbedürftig gemacht¹³⁵ und damit dem Bestreben Warschaus, aber auch dem der Amtsführung in Bonn entgegengestanden, der Vereinbarung so wenig Publizität wie möglich zu geben¹³⁶. Die Experten im Auswärtigen Amt hatten sich schon für die Ungarn-Verhandlungen wenige Monate zuvor auf diejenigen Vorrechte und Befreiungen für eine Handelsvertretung beschränkt, zu denen die parlamentarische Zustimmung auf weit unauffälligerem Wege, nämlich mittels einer Rechtsverordnung der Bundesregierung, erwirkt werden konnte¹³⁷. Uneins war man sich aber nunmehr in der Frage, ob das polnische Angebot genüge. Während die Staatssekretäre Lahr und Carstens mit Zustimmung des Ministers entschieden, daß Nachgiebigkeit geboten sei und die mündliche Zusicherung der Immunitäten ausreiche¹³⁸, hatte Allardt – wie im übrigen auch die Rechtsabteilung¹³⁹ – Bedenken. Zwar hegte der deutsche Delegationsleiter keinen Zweifel, daß eine mündliche Vereinbarung ebenso verlässlich sei wie eine schriftliche; für eine einwandfreie Sicherung des Status der geplanten

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

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

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

¹³⁴ Ebenda.

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

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

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

¹³⁸ Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 97, S. 328.

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

Handelsvertretung war sie jedoch ebenso „unzulänglich“ wie als „Rechtsgrundlage“ der polnischen Vertretung gegenüber den Behörden und Gerichten der Bundesrepublik¹⁴⁰.

Relativ rasch einigten sich beide Seiten schließlich auf die endgültige Form: Bei Unterzeichnung des Handelsabkommens sollten Erklärungen über die Gewährung der Immunitäten verlesen und diese Erklärungen als Aktenvermerke festgehalten werden¹⁴¹. Um die Inhalte gab es jedoch ein zähes Ringen, bei dem die deutsche Delegation – unter zeitweiliger Androhung der sofortigen Abreise¹⁴² – Zug um Zug an Boden gutmachte. Der zunächst von polnischer Seite als „überflüssig“, weil „selbstverständlich“ bezeichnete¹⁴³ freie Zugang zur Handelsvertretung wurde ebenso zugesichert wie das Chiffrierrecht und die Unverletzlichkeit des Telegramm- und Schriftverkehrs, der Räume und Archive. Lediglich bei der Forderung nach Einrichtung eines Kurierdienstes und nach „Immunitäten“ für die Bediensteten, „wie sie von der Polnischen Volksrepublik konsularischen Vertretungen und deren Mitgliedern gewährt werden“¹⁴⁴, mußte zurückgesteckt werden. Gewährleistet wurde dem Leiter und den Bediensteten der Handelsvertretung schließlich die persönliche Sicherheit bei der Amtsausübung¹⁴⁵. Die deutsche Delegation hatte damit „weit mehr erreicht, als von polnischer Seite beabsichtigt gewesen sei“, hatten die Polen doch die Verhandlungen „von Anfang an mit dem offenkundigen Ziel geführt [. . .] zu verhindern, daß wir uns mit einer Handelsvertretung hier häuslich einrichten und darüber echte diplomatische Beziehungen als entbehrlich und jedenfalls nicht als vordringlich betrachten“. Letztlich war, so der Eindruck von Allardt, doch das wirtschaftliche Interesse an einem Vertrag ausschlaggebend gewesen, „der für Polen angesichts seiner katastrophalen Wirtschaftslage von größter Bedeutung ist“¹⁴⁶.

Am Ende zeigten sich beide Seiten zufrieden darüber, daß – trotz weiterhin fehlender Annäherung der Standpunkte zu politischen Fragen und insbesondere der Oder-Neiße-Linie¹⁴⁷ – mit den Vereinbarungen vom 7. März 1963 „das Eis zum Schmelzen“ gebracht worden war¹⁴⁸. Polen hatte ein wichtiges Handelsabkommen erzielt, zumal die Bundesregierung alle Anstrengungen unternahm, trotz der aufgrund der EWG-Beschlüsse hohen Einfuhrabgaben vorteilhafte Absatzmöglichkeiten für die polnischen Agrarprodukte zu schaffen¹⁴⁹. Umgekehrt konnte sich die Bundesrepublik Vorteile im

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Seeschiffsverkehr und eine Wiederaufnahme der Familienzusammenführungen versprechen, denn ungeachtet der Haltung der DDR in dieser Frage hatte der Stellvertretende Außenminister Józef Winiewicz am 5. März zugesagt, „daß die polnische Regierung vollstes Verständnis für die deutschen Wünsche habe und im Rahmen des administrativ Möglichen bereit sei, weitgehendst Hilfe zu leisten“¹⁵⁰. Schließlich war es auch gelungen, Berlin in das Handels- und Seeschiffsabkommen und – indirekt – auch in die Vereinbarung über die Handelsvertretungen einzubeziehen: zum einen durch die Verklammerung der Abkommen in einem Mantelprotokoll, zum anderen durch die klare Aufgabenzuweisung an die Handelsvertretung, die Durchführung des Handelsabkommens zu erleichtern¹⁵¹.

Auf eine Erweiterung der Funktionen der Handelsvertretung konnte man dabei allenfalls hoffen. Entgegen der in den Verhandlungen verfochtenen polnischen Linie gab es zwar auch in Warschau weiterhin Stimmen, die Hoffnungen in einen weitergehenden Dialog mit der Bundesrepublik setzten und, wie es Winiewicz formulierte, nicht nur „über Schinken und Gänse, sondern über viel ernstere Fragen im Gespräch bleiben“ wollten¹⁵². Das Auswärtige Amt betrachtete solche Äußerungen jedoch einstweilen mit Vorsicht und hielt sich zunächst einmal an das, was offenbar von der Mehrheit der polnischen Regierung vertreten wurde und den Vereinbarungen zugrunde lag¹⁵³. Nicht nur für die Öffentlichkeit und um der These eines „Unterlaufens der Hallstein-Doktrin“ entgegenzuwirken, erklärte Schröder deshalb am 7. März in einem Interview der Deutschen Presse-Agentur, daß die Errichtung der Handelsvertretung „nicht die Aufnahme diplomatischer oder auch nur konsularischer Beziehungen bedeute“¹⁵⁴. Ebenso wurde damit Mutmaßungen auch in Bundesbehörden und parlamentarischen Gremien entgegengewirkt, wonach die Aufgaben der Handelsvertretungen über den eigentlich wirtschaftlichen Rahmen hinausgehen sollten.

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

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

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

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

¹⁵² AAPD 1963, I, Dok. 141, S. 463.

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

¹⁵⁴ Deutsche Ostpolitik, S. 42.

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

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

Ungarn: Das Problem der „Fortentwicklung“

Gerade in der Beschränkung der „gegenseitigen Beziehungen auf das kommerzielle Gebiet“ lag für die Bundesrepublik auch die Gewähr, daß „eine Beeinträchtigung des gesamtdeutschen Vertretungsanspruchs [. . .] nicht zu befürchten“ war¹⁵⁷. Mit dieser Frage hatte sich das Auswärtige Amt bereits vor den Gesprächen in Warschau in einer ersten Verhandlungsrunde mit Ungarn intensiv auseinandersetzen müssen. Denn auf einen Durchbruch in der Nichtanerkennungspolitik hatte offenbar die ungarische Regierung spekuliert, als sie Berthold Beitz im Mai 1962 damit beauftragte, der Bundesregierung den Vorschlag zur Eröffnung einer Handelsvertretung in Budapest zu übermitteln. Eine solche Vertretung, so hatten sich der Stellvertretende Ministerpräsident Jenő Fock und der Stellvertretende Außenminister Karadi gegenüber dem Krupp-Bevollmächtigten geäußert, „könne unter der Hand auch konsularische Funktionen ausüben“. Daß sie Beitz um Stillschweigen ersuchten, „weil man nicht wolle, daß die Angelegenheit in Warschau und Moskau vorzeitig bekannt werde“¹⁵⁸, war wenig verwunderlich. Angesichts der klaren polnischen Haltung zur Frage der Handelsmissionen mußte der ungarischen Regierung bewußt sein, daß sie dem „sozialistischen Bruderstaat“ geradezu in den Rücken fiel.

Im Auswärtigen Amt stieß der ungarische Vorschlag auf großes Interesse – dies um so mehr, als Polen sich zu diesem Zeitpunkt noch ablehnend gegenüber der Errichtung einer Handelsvertretung in Warschau zeigte und der Bundesregierung mit der Offerte aus Budapest unversehens ein zusätzlicher Trumpf in die Hand gespielt wurde. Ohne hin galt aber Ungarn als aussichtsreichster Kandidat für den Versuch, amtliche Beziehungen in Form von Handelsmissionen herzustellen¹⁵⁹. Im Verhältnis zu Budapest gab

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

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

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

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

es zwar durchaus auch „moralische Hypotheken“¹⁶⁰, jedoch keine territorialen und andere Kriegsfolgeprobleme wie in den Beziehungen zu Polen und der Tschechoslowakei¹⁶¹. Auch die in Ungarn ebenso wie in Polen und Rumänien vorhandene deutsche Minderheit stellte kein Problem der bilateralen Beziehungen dar; die Zahl der Umsiedlungsgesuche in die Bundesrepublik war – bedingt wohl auch durch eine liberale Handhabung von Anträgen auf Besuchsreisen¹⁶² – gering¹⁶³. Allerdings blieb die grundsätzliche Schwierigkeit bei der Aufnahme amtlicher Beziehungen mit Ostblock-Staaten bestehen: die Wirkung eines solchen Schrittes auf den Status der DDR. So konnte Krapf am 19. Juni 1962 dem Leiter der ungarischen Handelsmission in Frankfurt die grundsätzliche Bereitschaft zur Errichtung einer amtlichen Vertretung in Budapest signalisieren. Er räumte jedoch ein, daß man sich über ihren Status noch nicht schlüssig sei: „Wir überlegten uns, ob man eine Handelsvertretung mit beschränkten konsularischen Befugnissen einrichten könne, die für alle praktischen Bedürfnisse ausreiche, ohne die Frage der Nichtanerkennungspolitik etc. zu präjudizieren.“¹⁶⁴

Während Polen wenige Monate später selbst diese eher begrenzten Vorstellungen zu weit gingen, waren die ungarischen Ziele erheblich höher gesteckt. Handelsrat József Buzás ließ das Auswärtige Amt von Beginn an wissen, daß Budapest „zwar am liebsten volle diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik haben“ würde, aber zur Kenntnis nehme, daß Bonn „hierzu vorläufig nicht bereit“ sei. Allerdings könne der Austausch von Handelsvertretungen nicht mehr als eine „Übergangslösung“ sein¹⁶⁵. Zugleich ließ er erkennen, daß Ungarn sich aus wirtschaftlichen Gründen zu einer solchen Zwischenlösung bereit fand: Ebenso wie Polen sah es seine Außenhandelsmöglichkeiten durch die Beschlüsse der EWG bedroht¹⁶⁶. Offenbar erschien der ungarischen Regierung das Angebot der Handelsvertretung als geeigneter Köder, um Bonn zu wirtschaftlichen Zugeständnissen zu bewegen. Was Ungarn in dieser Hinsicht erwartete, deutete Buzás an, nachdem die Bundesregierung sich interessiert gezeigt hatte: die Verhinderung einer rückläufigen Entwicklung des Handels, eine Regelung für die ungarischen Agrarexporte, die Ablösung des bisherigen Warenprotokolls durch ein langfristiges Handelsabkommen sowie die Gewährung von Hermes-Garantien oder anderen Krediten¹⁶⁷.

¹⁶⁰ Kwasny, Meilenstein, S. 716.

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

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

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

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

¹⁶⁵ Ebenda.

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

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

Die erste Verhandlungsrunde fand in der zweiten Septemberhälfte 1962 in Bonn statt. Um Ungarn nicht schlechter zu stellen als Polen, stimmte die von Ministerialdirektor Krapf geleitete deutsche Delegation zu, bereits in der Vereinbarung über die Handelsvertretungen festzulegen, daß innerhalb eines Jahres mit Gesprächen über ein langfristiges Handelsabkommen begonnen werden sollte¹⁶⁸. Weit auseinander gingen jedoch die Vorstellungen über die Aufgaben und den Status der Handelsvertretungen. Die deutschen Vorschläge gingen hier weiter als die dann Anfang Februar 1963 in Warschau unterbreiteten: So sollten die Handelsvertretungen Paß- und Sichtvermerksbefugnisse erhalten und über Kurierdienste verfügen¹⁶⁹. Ungarn hoffte jedoch auf ein Sprungbrett zur Herstellung diplomatischer Beziehungen und versuchte, „den Vertretungen einen quasi-diplomatischen Status zu geben“. Auf Vorschlag der ungarischen Delegation unter Leitung des Gesandten István Beck sollte die Vereinbarung einen Artikel enthalten, dem zufolge „die Errichtung von Handelsvertretungen [. . .] von beiden Seiten als Beginn einer schrittweisen Verbesserung der Beziehungen zwischen beiden Ländern bis zu deren endgültiger Normalisierung betrachtet“ wurde¹⁷⁰.

Für Krapf waren aber bereits die von Ungarn gewünschte Festschreibung von „konsularischen Befugnissen“ der Handelsvertretungen und die Bezeichnung des Leiters als „Generalkonsul“ problematisch. Zwar sollten, ja mußten die Handelsvertretungen zur Gewährleistung wenigstens der Amtsimmunität der Bediensteten gewisse konsularische Befugnisse haben; jedoch sollte der Begriff „konsularisch“ im Vertragstext möglichst nicht verwendet und insbesondere auch der Eindruck vermieden werden, daß diplomatische Immunitäten in Betracht kämen¹⁷¹. Bei Aufnahme derartiger Formulierungen in ein Abkommen war davon auszugehen, daß der Errichtung von DDR-Konsulaten in dritten Staaten Tor und Tür geöffnet würde¹⁷². Um so mehr mußten Rückwirkungen auf den Status der DDR befürchtet werden, wenn die ungarische „Fortentwicklungsklausel“ akzeptiert wurde.

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

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

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

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

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

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

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

Möglichkeit einer Aufstockung der Handelsvertretungen bis zu diplomatischen Vertretungen ins Auge zu fassen bereit sind, ungeachtet der fortbestehenden Teilung Deutschlands und des Bestehens diplomatischer Beziehungen zwischen Budapest und Pankow¹⁷⁴.

Angesichts der erheblichen Differenzen in diesem Punkt sah das Auswärtige Amt keine Möglichkeit, den ungarischen Vorschlag anzunehmen und zur Unterzeichnung des Abkommens in der zweiten Oktoberwoche nach Budapest zu reisen. Daran änderte auch der Versuch von Buzás nichts, Entscheidungshilfe zu leisten. Seine Interpretation, „daß der Hinweis seiner Regierung, die Verhandlungen könnten in kürzester Zeit, d. h. innerhalb eines Tages, abgeschlossen werden, wohl bedeute, daß die ungarische Seite die Verhandlungen nicht an dieser Formel scheitern lassen werde“¹⁷⁵, war nicht geeignet, die Bedenken im Bonner Außenministerium auszuräumen. Denn offenkundig standen hier die Möglichkeiten, Handelsvertretungen im Ostblock zu eröffnen, generell auf dem Spiel. Schon stand Schröder – nachdem ein Artikel des CDU-Abgeordneten Ernst Majonica im „Deutschland Union-Dienst“ ans Licht gebracht hatte, daß Verhandlungen mit Ostblock-Staaten im Gang waren¹⁷⁶ – innenpolitisch unter Druck. Gegner seiner Politik wie der ehemalige Außenminister von Brentano warnten vor einer „schleichenden Aufnahme diplomatischer Beziehungen und folgeschweren Durchlöcherung der Hallstein-Doktrin“¹⁷⁷. Begab sich in dieser Situation ein hochrangiger Beamter erst einmal nach Budapest, war das Dilemma absehbar. Wenn Ungarn dann auf der „Fortentwicklungsklausel“ bestünde und das Abkommen trotzdem unterzeichnet würde, geriete die Ostpolitik innenpolitisch unter Beschuß. Andererseits erschien eine Ablehnung der Unterzeichnung faktisch kaum möglich, wenn man nicht sowohl der ungarischen als auch der polnischen Regierung Anlaß geben wollte, bereits gemachte Zusagen zurückzuziehen – was, wie die Verhandlungen mit Polen zeigten, zumindest in Warschau nicht ganz unwillkommen gewesen wäre.

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

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

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

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

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

gültigen Normalisierung“ sprach¹⁷⁸. Nicht von ungefähr wurde dann auch die ungarische Reaktion auf den Abschluß in Warschau am 7. März 1963 als „recht kühl“ beschrieben: Ein solches Abkommen halte Budapest für nicht notwendig; man sei allerdings weiterhin an der „Einrichtung einer konsularischen Vertretung der Bundesrepublik interessiert“¹⁷⁹.

Diese Forderung hielt Ungarn auch in den Vorgesprächen zur zweiten Verhandlungsrunde aufrecht, die erst nach dem Abschluß in Warschau in Angriff genommen wurde und vom 10. bis 15. Mai 1963 in Budapest stattfand. Wiederum trat „der ungarische Wunsch deutlich zutage, den Handelsvertretungen einen möglichst weitgehenden, quasi-diplomatischen Status zu verleihen und zumindest expressis verbis festzulegen, daß sie eine Reihe von konsularischen Befugnissen ausüben“. Umgekehrt blieb das deutsche Interesse „darauf gerichtet, die offizielle Bedeutung der Handelsvertretung nicht zu stark hervortreten zu lassen, um unerwünschte politische Rückwirkungen auf das Verhältnis dritter Staaten zur SBZ zu vermeiden“. Beschränkte konsularische Befugnisse konnten zugestanden werden, das Wort „konsularisch“ sollte jedoch nicht im Text der Vereinbarung erscheinen. Einig waren sich beide Seiten dabei über die Immunitäten und Privilegien der Bediensteten¹⁸⁰.

In den Verhandlungen, die am 2. September 1963 begannen, spielten diese Fragen freilich keine entscheidende Rolle mehr. Zwar brachte der Leiter der West-Abteilung im ungarischen Außenministerium, Beck, dem deutschen Delegationsleiter Dietrich Freiherr von Mirbach gegenüber seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, daß Bonn seit Beginn der Verhandlungen im Vorjahr in der Statusfrage „laufend Rückschritte und Positionswechsel gemacht“ habe, und betonte, daß Ungarn weiterhin eine „Erweiterung der Befugnisse“ einer Handelsvertretung „gerne sehen“ würde¹⁸¹. „Mit betontem Bedauern“ wurde aber schließlich die Haltung der Bundesrepublik in dieser Frage ebenso akzeptiert¹⁸² wie die Forderung, daß die Abmachung über den Status der Handelsvertretungen vertraulichen Charakter haben sollte¹⁸³. Von den – ursprünglich auch im Auswärtigen Amt befürworteten – Paß- und Sichtvermerksbefugnissen war im Abkommen vom 10. November 1963 keine Rede mehr. Enthalten war eine erheblich abgeschwächte „Fortsetzungsklausel“, nach der die Handelsvertretungen „als ein Mittel für die Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Völkern“ betrachtet wurden und die Regierungen der Hoffnung „auf eine weitere, dem Geiste dieser Vereinbarung entsprechende Entwicklung“ Ausdruck gaben¹⁸⁴. Der mittlerweile zum Botschafter avancierte Beck hatte die Beibehaltung der Klausel mit dem Hinweis er-

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

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

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

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

¹⁸² AAPD 1963, II, Dok. 332, S. 1107.

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

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

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

Ein Sonderproblem: Berlin

Während der internen Vorüberlegungen über die Errichtung von Handelsvertretungen in Budapest und Warschau hatte die Frage einer Einbeziehung von Berlin (West) eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Bewußt wurde im ersten Entwurf für eine Vereinbarung mit Ungarn auf eine Berlin-Klausel verzichtet, um den Verhandlungserfolg nicht zu gefährden. Da eine solche Klausel von Ungarn „auf gar keinen Fall akzeptiert würde“, hielt Krapf am 14. September 1962 fest, sei es „von vornherein aussichtslos“, sich auf eine Erörterung darüber einzulassen. Dies werde allenfalls „die deutsche Verhandlungsposition im ganzen schwächen“. Über die Nachteile eines Verzichts auf eine Berlin-Klausel war sich der Leiter der Ostabteilung dabei im klaren: Damit werde „den sich immer mehr häufenden Versuchen dritter Staaten, der Bundesrepublik gerade diesen Verzicht abzurufen, erheblicher[r] Auftrieb“ gegeben¹⁸⁶.

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

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

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

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

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

¹⁸⁸ AAPD 1963, I, Dok. 154, S. 500.

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

Gerade wegen seiner von Schütz monierten Bedeutungslosigkeit sah die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts das Zahlungsprotokoll von 1956 als geeignet an, die Einbeziehung von Berlin (West) in das Abkommen mit Polen deutlich zu machen. Eben deshalb könne die Unkündbarkeit nämlich „nur als eine ausdrückliche Bestätigung“ der im Zahlungsabkommen vorhandenen Berlin-Klausel ausgelegt werden, hieß es in einer Stellungnahme des Referats „Völkerrecht und Staatsverträge“ vom 22. April 1963¹⁹⁰. Die Haltung des Amts in dieser Frage war klar: Die Zustimmung Polens zur Einbeziehung Berlins und „die darin enthaltene Anerkennung der völkerrechtlichen Vertretungsmacht der Bundesrepublik für Berlin“ war eindeutig als Erfolg zu verbuchen, wobei der Form der Einbeziehung „nur eine untergeordnete Bedeutung“ zukomme¹⁹¹.

Dennoch kam das Ministerium an der Koblenzer Straße nicht umhin, sich mit dieser Frage weiterhin zu beschäftigen. Der Bevollmächtigte des Landes Berlin stand nämlich mit seinem Unmut über die Handhabung des Berlin-Problems in den Verhandlungen mit Polen nicht allein. Kritiker fanden sich im Bundestag in allen Fraktionen, so daß der Leiter des Parlaments- und Kabinettsreferats, Richard Balken, bereits für die „zukünftige Ostpolitik wie auch für das zarte Pflänzchen des bisher Erreichten ernste Gefahren“ heraufziehen sah¹⁹².

In einem Gespräch mit Vertretern aller Fraktionen am 12. Juli 1963 suchten Schröder und Carstens die Bedenken der Parlamentarier zu zerstreuen. Rückhalt bot ihnen dabei die Tatsache, daß die Alliierten trotz der Abweichungen von der Anordnung BKC/L (52) 6 vom 21. Mai 1952 „keine Einwendungen gegen die praktische Anwendung“ des deutsch-polnischen Abkommens in Berlin hatten und eine Aufnahme in das „Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin“ befürworteten¹⁹³. Letztlich konnten sich die Abgeordneten auch dem Argument des Außenministers nicht verschließen, daß es immerhin gelungen sei, „faktisch“ den Standpunkt der Bundesrepublik zur Berlin-Frage zur Geltung zu bringen. Da die Bewegungsfreiheit der osteuropäischen Staaten in deutschlandpolitischen Fragen „gleich null“ sei, so Schröder, sei dies durchaus bemerkenswert¹⁹⁴.

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

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

¹⁹⁰ PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹⁹¹ AAPD 1963, I, Dok. 183, S. 598.

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

¹⁹³ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 225, S. 747.

¹⁹⁴ Ebenda, S. 748.

Konzessionen gemacht, für die sie von Moskau und Pankow nur Tadel erwarten können.¹⁹⁵ Von daher mußte davon ausgegangen werden, daß Ungarn und die übrigen Staaten des Ostblocks auf eine standfestere Haltung zur Berlin-Frage festgelegt würden – insbesondere nachdem die DDR Mitte des Jahres 1963 dazu überging, die „Drei-Staaten-Theorie“ verstärkt zu propagieren und ihr durch die Einrichtung eines Grenzbezirks um Berlin Nachdruck zu verleihen¹⁹⁶. Umgekehrt war auch die Bundesregierung nachdrücklich aufgefordert, in weiteren Vereinbarungen mit osteuropäischen Staaten „auf keinen Fall eine schlechtere Lösung hinsichtlich Berlins“ zu akzeptieren als mit Polen¹⁹⁷, d.h. für die Einbeziehung von Berlin (West) sowohl in etwaige Handels- als auch Handelsvertretungsabkommen zu sorgen. Mit größeren Schwierigkeiten war daher zu rechnen.

Schon in technischer Hinsicht erwies sich eine Einbeziehung von Berlin (West) in ein Abkommen mit Ungarn als problematischer als mit Polen. Der Versuch, eine reguläre Berlin- oder auch nur eine Währungsgebietsklausel in das Handelsvertretungsabkommen aufzunehmen, wurde nach den Warschauer Erfahrungen von vornherein als aussichtslos angesehen¹⁹⁸. Eine analoge Lösung zu den Vereinbarungen mit Polen bot sich nicht ohne weiteres an: Das Zahlungsabkommen vom 27. Oktober 1955 mit Ungarn, das eine Berlin-Klausel enthielt, war 1959 außer Kraft gesetzt worden¹⁹⁹. Eine direkte Bezugnahme darauf schien nicht möglich. Den Ausweg aus dem Dilemma sollte nach den Vorstellungen des Auswärtigen Amts die Wiederinkraftsetzung des Zahlungsprotokolls und seine Verklammerung mit dem Handelsvertretungsabkommen bieten. „Für den Fall, daß auch dies den Ungarn nicht annehmbar erscheint“, so die Marschroute von Ministerialdirektor Krapf, „könnten wir die rein polnische Lösung, d.h. die gleichzeitige Verhandlung über ein Handelsabkommen und über die Errichtung einer Handelsvertretung mit der Wiederinkraftsetzung des Zahlungsabkommens vorschlagen“²⁰⁰.

Die Vorgespräche im Mai für die zweite Verhandlungsrunde ließen deutlich erkennen, daß Polen in den Augen der übrigen Ostblock-Staaten in der Berlin-Frage tatsächlich weit „über das Ziel hinausgeschossen“²⁰¹ war. Ungarn zeigte sich auf das Problem gut vorbereitet und war – oder fühlte sich als „Abweichler“ hinsichtlich der Handelsvertretungen – gehalten, den Fehler des polnischen Verbündeten auszumerzen. Der Leiter der ungarischen Delegation, Szöke, stellte von Beginn an „scharf heraus“, daß eine Einbeziehung Berlins allenfalls in das spätere Handelsabkommen, keinesfalls aber in eine Vereinbarung über die Handelsvertretungen erfolgen könne²⁰².

¹⁹⁵ PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

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

¹⁹⁷ AAPD 1963, II, Dok. 225, S. 748.

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

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

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

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

²⁰² AAPD 1963, I, Dok. 169, S. 545.

Er habe „rigorose Weisung“ zu erklären, daß in die Vereinbarung über die Errichtung von Handelsvertretungen keine irgendwie geartete Klausel aufgenommen werden könne, aus der hervorgehe, daß Berlin als ein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland angesehen werde und die Bundesregierung irgendeine Jurisdiktion über Berlin ausübe²⁰³. Am Ende der fünftägigen Beratungen räumte der Unterabteilungsleiter im ungarischen Außenministerium immerhin ein, „daß sich eine Verklammerung finden lasse, wenn etwas zu verklammern sei“ und das Handelsabkommen gleichzeitig mit dem Abkommen über die Handelsvertretung in Kraft träte²⁰⁴.

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

Die ungarischen Gesprächspartner schienen zunächst aufgeschlossener als im Mai. Zwar erklärte Delegationsleiter Beck, daß weder im Handels- noch im Handelsvertretungsabkommen „eine Formulierung annehmbar sei, welche diesen Geltungsbereich für das Land Berlin ganz klar umreißt“, und daher auch auf das Zahlungsprotokoll von 1955 nicht Bezug genommen werden könne. Mirbach gewann jedoch den Eindruck, daß die Ungarn einer Währungsgebietsklausel zustimmen würden²⁰⁷. Härter gab sich einige Tage später Unterabteilungsleiter Szöke. Während einer Besprechung im „Unterausschuß Handelsvertretungsabkommen“ am 10. September 1963 wies er darauf hin, „daß [das] Vertretungsabkommen keinerlei Klausel enthalten könne, die [das] Recht der Bundesrepublik in Berlin anerkenne“. Auch stritt er ab, daß die Verknüpfung des Handels- mit dem Handelsvertretungsabkommen erfolgt sei, um die „Einbeziehung Berlins in auffälliger Form durch Verklammerung mit langfristigem Handelsabkommen“ zu erleichtern²⁰⁸: „Beide Vereinbarungen sollten zwar nach ungarischer Ansicht verklammert werden, doch *nur*, damit beide zur gleichen Zeit in Kraft treten und *nicht*, damit beide Abkommen einen Hinweis über West-Berlin enthalten.“²⁰⁹ Die Andeutung, daß eine solche Position für die Bundesrepublik Grund zum Abbruch der Verhandlungen gäbe, brachte Szöke jedoch zum Einlenken: Wenn die Lösung für die Einbeziehung Berlins im Handelsabkommen gefunden sei, könne über Verklammerungsmöglichkeiten gesprochen werden²¹⁰.

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

²⁰⁴ AAPD 1963, I, Dok. 169, S. 545 f.

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

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

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

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

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

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

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

Immerhin aber signalisierte Beck, daß sich Ungarn in der Berlin-Frage letztlich doch nicht sperren werde. Ins Auge zu fassen sei die „Erwähnung von Währungsformeln oder -gebieten“ im Handelsabkommen, und dann werde sich – „so schwer das Ungarn falle“ – auch hinsichtlich der Verklammerung mit der Vereinbarung über die Handelsvertretungen ein Weg zeigen²¹².

Trotz des grundsätzlichen Entgegenkommens der ungarischen Delegation wurde weitere zwei Monate um das Berlin-Problem gerungen. Schon allein die Einbeziehung von Berlin (West) in das Handelsabkommen – in früheren Wirtschaftsverhandlungen nie eine Schwierigkeit – löste eine längere Kontroverse aus. Über die Form waren sich die beiden Delegationen bereits Mitte September einig: Ein Briefwechsel über den Zahlungsverkehr mit einer Währungsgebietsklausel sollte mit dem Handelsabkommen verknüpft werden²¹³. Der deutsche Vorschlag für eine Verklammerungsformel war für die Ungarn aber „kaum annehmbar“, weil in ihm klargestellt wurde, daß die beiden Teile der Vereinbarung „eine untrennbare Einheit bilden und daher in ihrem zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich nicht voneinander abweichen“²¹⁴. Die ungarische Delegation wollte ihr „Entgegenkommen“ allenfalls auf eine allgemein gehaltene Formel beschränken. Der Hinweis des Legationsrats Walther Freiherr von Marschall, daß es nicht um Rechte der Bundesrepublik in Berlin, sondern lediglich um den räumlichen Geltungsbereich des Abkommens gehe und die Frage insoweit „entpolitisiert“ sei, vermochte Szöke nicht zu überzeugen. Ungarn wolle die Klausel nicht so auslegen, „daß das Handelsabkommen seinen geographischen Geltungsbereich auch auf West-Berlin erstreckt. Die Auslegung der Klausel ist beiden Parteien überlassen.“²¹⁵ Die „ungarische Variante“ würde – so auch Beck in einem Gespräch mit Mirbach am 16. September – „wenn auch in verschleierter Form ausdrücken müssen, daß die ungarische Regierung politische Rechte der Bundesregierung auf Berlin nicht anerkennen könne“. Einen derartigen „versteckten Dissens“ hielt indes Mirbach für inakzeptabel²¹⁶.

²¹¹ AAPD 1963, II, Dok. 332, S. 1107f.

²¹² Ebenda, S. 1108.

²¹³ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 339, S. 1128.

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

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

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

Daß zusätzlich noch eine Lösung für das Handelsvertretungsabkommen gefunden werden mußte, vereinfachte die Verhandlungen nicht. Eine besondere Schwierigkeit ergab sich daraus, daß Budapest – anders als Polen, das ein möglichst unauffälliges Handelsvertretungsabkommen angestrebt hatte – besonderen Nachdruck auf diese Vereinbarung legte und deshalb nicht daran interessiert war, sie „zu eng mit dem Handelsabkommen zusammenzukoppeln“²¹⁷. Zudem durfte auch sie aus ungarischer Sicht „keinen Hinweis enthalten [. . .], daß die BRD in West-Berlin zuständig ist“, da Ungarn für ein „international noch ungelöstes Problem“ keinen Präzedenzfall schaffen wollte²¹⁸. Eine „Identitätsklausel“, wie sie die deutsche Seite wünschte, um die Übereinstimmung der Geltungsbereiche für Handels- und Handelsvertretungsabkommen sicherzustellen, lehnte Ungarn daher ab. Allenfalls konnte – wie im Falle Polens – durch eine „Durchführungsklausel“ ein indirekter Zusammenhang zwischen den beiden Vereinbarungen hergestellt werden²¹⁹.

Unter diesen Umständen sah Mirbach Anfang Oktober „auf politischem Gebiet zwar die Brandung, aber noch kein Ufer“²²⁰, und in Bonn verlor man die Geduld. Die Verhandlungen mit Rumänien standen vor dem erfolgreichen Abschluß – mit einer aus deutscher Sicht erheblich besseren Lösung für Berlin, als sie mit Polen erreicht worden war. Zu einem weiteren Entgegenkommen „mit weiteren, uns selbst schon kaum mehr befriedigenden Gegenvorschlägen“ sah der Leiter der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt, Gerrit von Haefen, am 9. Oktober 1963 keinen Anlaß mehr²²¹. Drei Tage später wurde Mirbach angewiesen, „in der Berlin-Frage vorerst eine unnachgiebige Haltung“ einzunehmen und den Ausgang der Gespräche mit Rumänien abzuwarten²²².

Einen Monat später hatte „die Courage der rumänischen Genossen [. . .] auch den Bann in Budapest“ gebrochen²²³: Nach Rumänien stimmte auch Ungarn der Anwendung der Abkommen mit der Bundesrepublik auf Berlin (West) zu. Die Vereinbarung über den Waren- und Zahlungsverkehr und die Errichtung von Handelsvertretungen waren zu integrierten Bestandteilen eines Abkommens geworden, das durch einen Briefwechsel über den Zahlungsverkehr mit Währungsgebietsklausel ergänzt wurde. Mittels Artikel 4 des Abkommens vom 10. November 1963 war Berlin sehr viel deutlicher einbezogen als in die Vereinbarung mit Polen. In diesem Artikel war festgelegt: „Das Abkommen und der Briefwechsel über den Zahlungsverkehr bilden eine untrennbare Einheit und weichen daher in ihrem zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich nicht voneinander ab.“²²⁴

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

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

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

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

²²¹ Aufzeichnung Haefen, 9. 10. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

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

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

²²⁴ PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

Die ungarische Regierung zeigte sich vor allem über die wirtschaftliche Seite des Abkommens²²⁵ – eine 25 %ige Erhöhung des Warenumsatzes – befriedigt und sah auch ihre politischen Ziele wenigstens im Ansatz erreicht. Der Stellvertretende Außenminister Frigyes Puja jedenfalls vertrat in einem Artikel des Parteiorgans „Népszabadság“ vom 28. November 1963 die Auffassung, daß durch die Vereinbarungen eine Bresche in die Hallstein-Doktrin geschlagen sei: „Unabhängig davon, wie im Westen die kürzlich unterzeichneten Abkommen ausgelegt werden, stellen diese die ersten, wenn auch noch bescheidenen Schritte zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den sozialistischen Ländern und der BRD dar.“²²⁶ Die Bundesregierung konnte unterdessen zufrieden mit dem Durchbruch hinsichtlich Berlins sein, mit dem nach den positiv verlaufenen Verhandlungen in Bukarest der Erfolg der „Politik der Bewegung“ sichergestellt war.

Rumänien: Handel und humanitäre Fragen

Die Verhandlungen mit Rumänien über ein Handelsvertretungsabkommen hatten sich von Beginn an einfacher gestaltet als diejenigen mit Ungarn. Den ersten Versuch, die Bundesrepublik für eine solche Vereinbarung zu interessieren, unternahm Bukarest im Februar 1963, als sich der Erfolg in Warschau abzeichnete. Über die Dienststelle in Berlin wurde dem Auswärtigen Amt der rumänische Wunsch vorgetragen, eine Handelsmission in Berlin einzurichten²²⁷ – ein Wunsch, den Bonn keinesfalls zu erfüllen bereit war. Für Carstens war er „eindeutig von dem Motiv bestimmt, die besondere Stellung der westlichen Sektoren der Stadt Berlin als eines angeblich eigenen Rechtssubjektes *neben* der Bundesrepublik Deutschland zu unterstreichen“²²⁸.

Erfolgversprechender war es für Rumänien, den polnischen Weg einzuschlagen. Anders als Budapest reagierte Bukarest freundlich auf die deutsch-polnische Vereinbarung vom 7. März 1963 und ließ durchblicken, daß ein entsprechendes Abkommen mit Rumänien „wesentlich leichter zu schließen“ sein würde, da es zwischen den beiden Staaten ja keine Grenzprobleme gebe²²⁹. Im Mai 1963 wurden auf Anregung des Krupp-Bevollmächtigten Beitz der Leiter der rumänischen Handelsmission in Frankfurt/Main, Mircea Nastase, und sein Mitarbeiter Nicolae Nicolae im Auswärtigen Amt vorstellig, um erste Vorgespräche zu führen. Wie die Ungarn signalisierten auch sie Interesse, „amtliche Beziehungen, und zwar nach Möglichkeit diplomatische Beziehungen“, mit der Bundesrepublik herzustellen. Das polnische Vorbild sei insoweit nicht entscheidend, da sie „als Rumänen behandelt“ zu werden wünschten²³⁰. Am

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

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

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

²²⁸ AAPD 1963, I, Dok. 112, S. 364.

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

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

17. Mai entwickelten Nastase und Nicolae in einem Gespräch mit Ministerialdirektor Krapf konkretere Vorstellungen. Bukarest, so hielt der Leiter des für die Ostblock-Staaten zuständigen Referats, Kurt Luedde-Neurath, dazu fest, sei zum einen an einem „möglichst langfristigen Handelsabkommen“ interessiert. Zum anderen wünsche es „die höchste Stufe der Beziehungen, die uns möglich sei. Mit dem Austausch von Handelsmissionen mit besonderen – möglichst kompletten diplomatischen – Vorrechten sei man einverstanden.“ So sollten die Handelsvertretungen „einige konsularische Rechte und jedenfalls Paß- und Sichtvermerksangelegenheiten wahrnehmen“²³¹. Erwünscht waren auch „möglichst komplette Immunität“ für die Leiter der Handelsvertretungen sowie die Einrichtung eines Kurierdienstes²³².

Diese Vorstellungen hielten sich im Rahmen dessen, was aus der Sicht der Bundesrepublik möglich und – mit Ausnahme der „möglichst kompletten Immunität“ – zu diesem Zeitpunkt auch noch für die Vereinbarung mit Ungarn erreichbar war. Bukarest geriet jedoch bald in eine vorteilhaftere Position als der Nachbarstaat, weil es von vornherein auf den Versuch verzichtete, den deutschen Verhandlungspartner auf für diesen unannehmbar politische Ziele festzulegen, wie dies Ungarn mit der „Fortentwicklungsklausel“ unternahm. Dabei erblickte auch Rumänien in der Errichtung von Handelsvertretungen den „erste[n] Schritt für [eine] Normalisierung der Beziehungen mit [der] Bundesrepublik“²³³. Der rumänischen Regierung ging es aber offenkundig weniger um den Erfolg auf dem Vertragspapier als darum, diplomatischen Beziehungen faktisch näherzukommen, und dies möglichst bald²³⁴.

Um dieses Ziel zu erreichen, war sie auch in der Berlin-Frage zu Zugeständnissen bereit. Zwar sah sich auch Rumänien hinsichtlich Berlins in einer „Zwangslage“: „Die Aufnahme West-Berlins sei für sie etwa so schwierig wie für uns die Vereinbarung diplomatischer Missionen“, erläuterten Nastase und Nicolae dem Leiter der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt am 17. Mai. Da sie sich aber offenbar im klaren darüber waren, daß ihre Bitte, „Berlin diesmal zu ignorieren, weil gerade Rumänien mehrere Abkommen mit der Bundesrepublik habe, in denen Berlin erwähnt sei“, abschlägig beschieden würde, hatten sie einen Lösungsvorschlag sogleich parat: Eventuell könne dann auf ein „möglichst unauffälliges Abkommen“ mit Berlin-Klausel, wie etwa das Zahlungsabkommen von 1959, Bezug genommen werden²³⁵.

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

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

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

²³³ AAPD 1963, III, Dok. 388, S. 1318.

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

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

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

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

Genau auf dieses Abkommen aber wurde in dem Entwurf des Auswärtigen Amts vom 18. Juni 1963 für eine Handelsvertretungsvereinbarung Bezug genommen²³⁸, und so war es wenig verwunderlich, daß sich die Vertreter Rumäniens am 26. Juli zwar „grundsätzlich einverstanden“ mit dem deutschen Arbeitspapier erklärten, die Bezugnahme auf das Warenprotokoll von 1959 aber „kategorisch“ ablehnten. Ebenso wiesen sie den Alternativvorschlag zurück, den in dem Entwurf verwendeten Begriff „Hoheitsgebiet“ in einem gesonderten Briefwechsel im Sinne einer Einbeziehung von Berlin zu definieren. In Aussicht stellten sie unterdessen eine Festlegung als „Währungsgebiet DM-West“²³⁹.

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

²³⁶ AAPD 1963, I, Dok. 181, S. 592 f.

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

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

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

²⁴⁰ Ebenda.

che Möglichkeiten das nach der Vereinbarung mit Polen in Arbeit genommene Sondergesetz zur Gewährung der Vorrechte und Befreiungen der Handelsvertretungen eröffnen würde²⁴¹. Zudem hatte das Bundesministerium des Innern „aus Sicherheitsgründen dringende Bedenken“ gegen die Gewährung voller Immunität erhoben, die das Auswärtige Amt unterdessen auszuräumen bemüht war²⁴².

Weitere Vorgespräche im August²⁴³ erbrachten eine so weitgehende Einigung, daß die rumänische Regierung im September bereits den Zeitpunkt kommen sah, die Verhandlungen zum Abschluß zu bringen. Am 11. September überbrachten Nicolae und Vaduvescu eine Einladung nach Bukarest mit dem Hinweis, daß die Lösung der offenen Fragen „nicht mehr als eine Grundsatzfrage, sondern als eine Frage der Formulierung“ betrachtet werde. „Dies gelte auch für die Einbeziehung Berlins.“²⁴⁴

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

Die Besprechungen vom 30. September bis 4. Oktober 1963 verliefen hinsichtlich der Einbeziehung von Berlin (West) positiv. Am Ende einigte man sich, diese in Form eines der Vereinbarung beigefügten Briefwechsels zu regeln, in dem festgelegt war, daß die Handelsvertretungen ihre „Aufgabe in den Währungsgebieten der DM-West und des Leu ausüben“ würden²⁴⁶. Unter dem Eindruck, daß Rumänien hier die im Ostblock ausgegebene Berlin-„Direktive“ sehr viel großzügiger auslegte als Ungarn, und weil man meinte, daß Verzögerungen beim Abschluß nur nachteilig sein könnten²⁴⁷, beeilte sich die deutsche Delegation, in einer der rumänischen Seite wichtigen „Grundsatzfrage“ Entgegenkommen zu zeigen: Die Leiter der Handelsvertretungen und drei Stellvertreter erhielten – nachdem das Einverständnis des Bundesministers des Innern erwirkt worden war – Immunität und Unverletzlichkeit der Woh-

²⁴¹ Vgl. dazu oben Anm. 137.

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

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

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

²⁴⁵ Ebenda.

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

²⁴⁷ Vgl. dazu AAPD 1963, III, Dok. 380, S. 1296 f.

nungen zugesichert, ohne daß der Begriff „diplomatische Immunität“ im Vertragstext fiel²⁴⁸.

Schwierig gestalteten sich jedoch zwei andere Punkte: die Regelung der Paß- und Sichtvermerksbefugnisse und des freien Zugangs zu den Handelsvertretungen. Eine schriftliche Verankerung des freien Zugangs war aus deutscher Sicht nicht zuletzt auch mit Blick auf die deutsche Minderheit in Rumänien von Bedeutung, wurde aber – nachdem dieses Thema in den Vorverhandlungen keine Rolle gespielt hatte – von der rumänischen Regierung ähnlich wie schon von Polen als „Mißtrauensvotum“ gegen Staat und Regierung abgelehnt²⁴⁹. Anders als gegenüber Warschau gab das Auswärtige Amt gegenüber Bukarest nach: Der entsprechende Passus des Entwurfs entfiel in der Endfassung der Vereinbarung.

Ausgeklammert werden mußte – „unter beiderseitigem Bedauern“²⁵⁰ – die Aufnahme von Paß- und Sichtvermerksbefugnissen, die ursprünglich in einem gesonderten Briefwechsel vereinbart werden sollte²⁵¹. Dies war eine Folge dessen, daß der Tätigkeitsbereich der Handelsvertretungen auf die Währungsgebiete festgelegt wurde: Die rumänische Delegation sah sich außerstande, ihrer Handelsvertretung einen über wirtschaftliche Fragen hinausgehenden Aufgabenbereich zuzuweisen, der dann auch in Berlin zu erfüllen war. Schon die Formulierung: „Die Aufgabe der Handelsvertretungen ist *vorwiegend* die Pflege und Förderung der Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern“²⁵² ging den Rumänen zu weit. Unmöglich erschien die Zuweisung von Paß- und Sichtvermerksbefugnissen mit Zuständigkeit auch für Berlin²⁵³. Andererseits wollte die deutsche Seite derartige Befugnisse nicht ohne Einbeziehung von Berlin (West) zustehen²⁵⁴. Unter diesen Umständen konnte keine schriftliche Fixierung erzielt werden; jedoch wurde abgesprochen, „daß die Handelsvertretungen ohne besondere Vereinbarung stillschweigend auch Paß- und Sichtvermerksbefugnisse ausüben werden“²⁵⁵.

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

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

²⁴⁹ AAPD 1963, III, Dok. 380, S. 1295.

²⁵⁰ Ebenda, S. 1296.

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

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

²⁵³ Vgl. dazu AAPD 1963, III, Dok. 380, S. 1296.

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

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

BKC/L (52) 6 vom 21. Mai 1952 entspricht“²⁵⁶. Dies mußte nun auch im Handelsabkommen durchgesetzt werden, damit nicht „die Berlin-Klausel des jetzigen Abkommens *lettre morte*“ würde²⁵⁷.

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

Hintergrund dieser Versteifung waren offenbar zum einen Schwierigkeiten mit Moskau wegen der Berlin-Frage²⁵⁹, zum anderen taktische Erwägungen mit Blick auf ein Thema, das die Bundesregierung im Zuge der Gespräche über das Handelsabkommen behandelt wissen wollte: die Familienzusammenführungen²⁶⁰. Nachdem sich diese trotz eines Abkommens vom 18. August 1956 zwischen dem Rumänischen Roten Kreuz und dem Deutschen Roten Kreuz unbefriedigend entwickelt hatten²⁶¹ und in den fünfziger Jahren sowohl Bonn als auch Bukarest mit dem Versuch gescheitert waren, dieses Thema „gewinnbringend“ für eigene Ziele zu nutzen²⁶², erschien nunmehr, nach der deutlichen Annäherung, der Zeitpunkt für eine Regelung günstig. Auch innenpolitisch wurde die Bundesregierung unter Druck gesetzt, die Wirtschaftsverhandlungen nicht abzuschließen, „bevor nicht die Verhandlungen über

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

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

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

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

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

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

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

die erweiterte Familienzusammenführung ein positives Ergebnis zeitigten“²⁶³. Während die zuständigen Ressorts bereits über Entschädigungszahlungen an Rumänien berieselten – bei einer geschätzten Zahl von 100 000 rückkehrwilligen Rumäniendeutschen war eine Summe von 100 Mio. DM im Gespräch²⁶⁴ –, behielt man den Vorschlag „über die Rückführung von Deutschen gegen Zahlung eines sogenannten Kopfgeldes“²⁶⁵ zunächst in der Hinterhand. Das Thema wurde sowohl von Botschafter Schlitter²⁶⁶ als auch Staatssekretär Carstens²⁶⁷ an den rumänischen Delegationsleiter herangetragen, ohne damit bestimmte Forderungen – wie etwa eine Regelung vor Abschluß des Handelsabkommens²⁶⁸ – oder Angebote²⁶⁹ zu verbinden. Petri erklärte sich als nicht befugt, Absprachen zu treffen, bot sich jedoch als „Briefträger“ an, der das deutsche Anliegen in Bukarest vorbringen werde²⁷⁰.

Dem Drängen Schlitters, schon vor Abschluß der Handelsvertragsverhandlungen ein Aide-mémoire zu den Familienzusammenführungen nach Bukarest zu übermitteln, suchte sich der Stellvertretende Außenhandelsminister jedoch zu entziehen – u. a. mit dem Hinweis, er müsse vermeiden, „in dieser Zeit nach Bukarest zu gehen“, da sonst die Berlin-Frage „vermutlich wieder aufgerollt“ würde. Zudem verwahrte er sich gegen die Herstellung eines Junktims mit dem Handelsabkommen, „zu dem er ein absolutes Nein sagen müsse“. Bestehe die Bundesregierung darauf, sei er gezwungen, „nächste Woche ‚seine Koffer [zu] packen‘“²⁷¹. Am Ende erschien es aus der Sicht des Auswärtigen Amts zufriedenstellend, daß Petri nicht nur das Aide-mémoire entgegennahm, sondern auch einen Anknüpfungspunkt für Gespräche über die Familienzusammenführung vorschlug: Die von Ministerialdirektor Krapf während seines Besuchs in Bukarest ausgesprochene Einladung an den Stellvertretenden Außenminister Pele sollte konkretisiert werden. Eine solche Visite werde Gelegenheit zur Erörterung der Familienzusammenführung geben²⁷².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– überwiegend auf den gewerblichen Sektor entfielen²⁷³ und insoweit mit den Agrarmarktordnungen der EWG kein Konflikt entstand. Wohlwollend stand die Bundesregierung auch dem rumänischen Ersuchen auf verbesserte Kreditbedingungen gegenüber²⁷⁴: Nachdem auch auf seiten der deutschen Industrie ein erhebliches Interesse daran bestand, nach Polen auch weiteren Ostblock-Staaten Kreditplafonds einzuräumen, hatte Bundeskanzler Adenauer am 18. Juli 1963 – trotz erheblicher politischer Bedenken – „in Ausnahmefällen“ die Gewährung von Krediten mit einer Laufzeit von bis zu fünf Jahren genehmigt²⁷⁵. Nach Polen und Ungarn wurde nun auch Rumänien ein gewisser Kreditrahmen mit dieser zeitlichen Begrenzung eingeräumt²⁷⁶. Dem Abschluß eines langfristigen Handelsabkommens stand damit nur noch ein wesentliches Hindernis im Weg: die von der EWG vorgeschriebene Befristung von Handelsverträgen mit Ostblock-Staaten auf den 31. Dezember 1965²⁷⁷. Mit Polen und Ungarn hatten Abkommen mit dreijähriger Laufzeit rückwirkend ab dem 1. Januar 1963 geschlossen werden können, so daß die Bundesregierung nicht mit den EWG-Bestimmungen in Konflikt geraten war. Da die Vereinbarung mit Rumänien aber erst zum 1. Januar 1964 in Kraft treten sollte, wünschte Petri eine Laufzeit bis mindestens zum 31. Dezember 1966²⁷⁸. Die Bundesregierung sah sich daher genötigt, bei der EWG-Kommission eine Ausnahmeregelung zu erwirken. Der Antrag wurde mit den gerade im Fall Rumäniens auf der Hand liegenden politischen Vorteilen eines solchen Abkommens begründet: Die getroffene Regelung stelle „einen Musterfall für die noch in Aussicht stehenden Abkommen mit anderen Ostblockstaaten dar“, und das Scheitern einer Handelsvereinbarung werde die auch von den Verbündeten der Bundesrepublik gewünschten Bemühungen um bessere Beziehungen zu den Ländern Ostmittel- und Südosteuropas in Frage stellen²⁷⁹.

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

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

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

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

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

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

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

²⁷⁹ AAPD 1963, III, Dok. 470, S. 1631.

Nachzügler: Bulgarien und die Tschechoslowakei

Im Sog der drei „sozialistischen Bruderstaaten“ suchten schließlich auch Bulgarien und die Tschechoslowakei den Kontakt mit der Bundesrepublik. Nachdem der Leiter des bulgarischen Außenhandelsbüros in Frankfurt/Main, Penko Penkov, bereits am 10. Juni 1963 bei Gesprächen im Bundesministerium für Wirtschaft sondiert hatte, inwieweit die Bundesrepublik Interesse an der Eröffnung einer Handelsvertretung auch in Sofia hatte²⁸⁰, nutzte die bulgarische Regierung einen Besuch des Generalbevollmächtigten der Firma Krupp im September 1963, um diesen als Vermittler einzusetzen. Am 23. September 1963 berichtete Beitz Staatssekretär Lahr, daß der bulgarische Ministerpräsident Todor Šivkov Interesse an einem „längerfristigen Handelsvertrag“ bekundet habe, mit der Bundesrepublik Handelsvertretungen austauschen wolle und auf langfristige Kredite hoffe²⁸¹.

Eine Woche später wurde Penkov im Auswärtigen Amt vorstellig und bekräftigte den bulgarischen Wunsch nach „Aufnahme amtlicher Beziehungen“. Dabei sollten „die künftigen Handelsvertretungen nach bulgarischer Auffassung auch einige weitere Funktionen, z. B. auf konsularischem oder kulturellem Gebiet, ausüben“. Anders als Polen und die Tschechoslowakei, deren Militärmissionen in Berlin derartige Aufgaben wahrnehmen könnten, verfüge Bulgarien sonst über keinerlei Möglichkeiten in dieser Hinsicht. Erweiterte Zuständigkeiten könnten aber, so Penkov, auch „nur in der Praxis“ zugelassen werden, ohne „nach außen in Erscheinung zu treten“. Besprechungen sollten bald, aber gleichzeitig mit denjenigen über ein langfristiges Handelsabkommen beginnen²⁸².

„Augenscheinlich vorbereitet“ zeigte sich Penkov auf den Hinweis des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Luedde-Neurath, daß „die Einbeziehung Berlins selbstverständlich sei“. Nachdem man noch 1962 keinerlei Anzeichen dafür hatte erkennen können, daß die bulgarische Regierung ihre Haltung nach dem Scheitern der Wirtschaftsverhandlungen 1961 an der Berlin-Frage geändert hätte²⁸³, schien sie nunmehr zumindest verhandlungsbereit. Wie bereits in Budapest vertrat man auch in Sofia die Auffassung, daß Berlin beim Austausch von Handelsvertretungen „vielleicht überhaupt nicht“ erwähnt werden müsse. Penkov äußerte zwar Verständnis für die Position der Bundesrepublik, daß nur die „Form der Einbeziehung“ verhandelbar sei, hob aber hervor, „daß für Bulgarien eine ausdrückliche Erwähnung Berlins nicht möglich sei“²⁸⁴.

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

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

²⁸¹ AAPD 1963, II, Dok. 360, S. 1213.

²⁸² Vgl. AAPD 1963, III, Dok. 370, S. 1267f.

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

²⁸⁴ AAPD 1963, III, Dok. 370, S. 1268.

ten einer Einbeziehung von Berlin (West) nur größer werden: Moskau hatte eine ausdrückliche Erwähnung Berlins in Abkommen mit der Bundesrepublik bisher peinlichst vermieden²⁸⁵, und es war kaum zu erwarten, daß nach einem deutsch-sowjetischen Abschluß Sofia und Prag einen anderen als den dann vorgegebenen Kurs einschlagen würden.

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

Wie in Bulgarien fiel auch in der Tschechoslowakei die Entscheidung zugunsten einer Kontaktaufnahme mit der Bundesrepublik offenbar erst im September, als die Verhandlungen zwischen Bonn und Budapest bzw. Bukarest in das entscheidende Stadium gerieten. Während eines Besuchs der Messe in Brünn Anfang Oktober gab Außenhandelsminister Hamouz Otto Wolff von Amerongen zu verstehen, daß man in Prag auf einen Schritt von deutscher Seite warte²⁸⁸. Außenminister David ließ während eines Aufenthalts in London am 16./17. Oktober seinen britischen Amtskollegen, Lord Home, wissen, daß die Tschechoslowakei „an der Aufnahme amtlicher Kontakte mit der Bundesrepublik Deutschland interessiert sei. Solange wegen der Hallstein-Doktrin die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen nicht möglich sei, käme vielleicht ein Kontakt auf einem niedrigeren Niveau in Betracht.“²⁸⁹

Im Auswärtigen Amt bestanden keine Zweifel, daß „auf etwaige Anregungen von tschechoslowakischer Seite, die auf die gegenseitige Errichtung von Handelsmissionen abzielen, zustimmend reagiert“ werden sollte²⁹⁰. Konkrete Gesprächsangebote aus Prag blieben indes weiterhin aus. Am 14. November legte schließlich der Publizist Richard Thilenius nach einem Besuch in der Tschechoslowakei konkretere Informationen über die dortigen Vorstellungen vor. In Prag wurde vor allem ein Interview des Staatspräsidenten Antonin Novotný vom 4. November in der Zeitschrift „Stern“ als

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

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

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

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

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

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

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

Zwar hatte Klička dabei einen Austausch von Handelsvertretungen „keineswegs als vordringlich“ erscheinen lassen; Thilenius gewann aber aus weiteren Gesprächen – etwa mit dem Stellvertretenden Außenhandelsminister Babaček – durchaus den Eindruck, „daß Prag nunmehr dringend daran interessiert ist, zunächst einmal den Austausch der Handelsmissionen so schnell wie möglich unter Dach zu bringen“ und möglichst rasch auch zum Abschluß eines neuen Handelsabkommens zu gelangen²⁹². In diesem Zusammenhang stellte sich allerdings ein Problem: Novotný hatte in seinem Interview geäußert, daß der erste Schritt zur Normalisierung der Beziehungen eine Erklärung der Bundesregierung über die Rechtsungültigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an sei²⁹³. Wohl betrachtete auch Bonn das Abkommen als ungültig, jedoch erst mit dem Vertragsbruch des Deutschen Reichs durch den Einmarsch in Prag 1939. Daraus leiteten sich keine territorialen Ansprüche ab; jedoch beruhte die Regelung der Staatsbürgerschaft der Sudetendeutschen auf dieser Auffassung, so daß eine Ungültigkeitserklärung „ab initio“ problematisch war²⁹⁴. Immerhin hatte aber Klička erkennen lassen, daß dies keine Vorbedingung für Verhandlungen sei: Die ČSSR erwarte erst „für später eine solche bindende Erklärung, ohne die eine gesicherte Koexistenz zwischen zwei Nachbarstaaten nicht möglich sei“²⁹⁵.

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

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

²⁹² Ebenda.

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

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

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

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

²⁹⁷ PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

„die Besprechungen über die Errichtung einer Handelsvertretung alsbald“ aufnehmen wolle, „obwohl die schnelle Aufnahme von Handelsvertragsverhandlungen aus Termingründen im Augenblick schlecht möglich sei“. Ein als Verhandlungsgrundlage dienendes Arbeitspapier wurde Urban für die nächste Zeit zugesagt²⁹⁸.

Im Auswärtigen Amt wurde nun eilig ein Vorentwurf für eine Vereinbarung über den Austausch von Handelsvertretungen erstellt, der sich in wesentlichen Punkten an die Abkommen mit Polen, Ungarn und Rumänien anlehnte. Die Einbeziehung Berlins sollte durch eine im Abkommen selbst enthaltene Währungsgebietsklausel geregelt werden. Die Aufgaben der Handelsvertretung sollten nicht, wie in den bisherigen Abkommen, auf die Überwachung und Durchführung des Handelsabkommens beschränkt sein, sondern – wie ursprünglich auch für Rumänien beabsichtigt – „vorwiegend“ in der „Pflege und Förderung der Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern“ bestehen²⁹⁹. Gestrichen wurde aus einem ersten Entwurf vom 29. November jedoch ein Passus über Paß- und Sichtvermerksbefugnisse³⁰⁰, an deren Regelung sich die ČSSR interessiert gezeigt hatte³⁰¹. Derartige Befugnisse seien in den Abkommen mit Polen, Ungarn und Rumänien – aus unterschiedlichen Gründen – auch nicht enthalten, begründete der Leiter des Referats „Gesandtschafts- und Konsularrecht“, Born, am 29. November sein ablehnendes Votum. Es sei schon deshalb ratsam, erst die Besprechungen abzuwarten, „um nicht von vornherein den unrichtigen Eindruck einer Fortentwicklung der Vertragskonzeption zu erwecken“³⁰².

Der Entwurf wurde nach Abstimmung zwischen den beteiligten Referaten am 16. Dezember 1963 an Urban übergeben³⁰³; am 23. Dezember erhielt auch der Leiter der bulgarischen Handelsmission eine entsprechende Fassung³⁰⁴. Penkov wurde zugleich der Vorschlag unterbreitet, Ende April 1964 mit den Verhandlungen zu beginnen. Die bulgarische Regierung hoffte allerdings, so gab Penkov zu erkennen, auf einen früheren Termin. Verhandelt werden sollte nach bulgarischen Vorstellungen neben den Handelsvertretungen über ein Handelsabkommen mit fünfjähriger Geltungsdauer, das auf Staatssekretärebene zu unterzeichnen wäre³⁰⁵.

Begünstigt durch das Zögern der UdSSR, mit den vorgesehenen Handelsvertragsverhandlungen zu beginnen³⁰⁶, konnten die Gespräche bereits am 5. Februar 1964 auf-

²⁹⁸ AAPD 1963, III, Dok. 432, S. 1503 f.

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

³⁰⁰ Vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

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

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

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

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

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

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

genommen werden. Bulgarien war nicht nur um weitgehende Geheimhaltung³⁰⁷ bemüht, sondern drängte auch auf einen eiligen Abschluß. Wegen der vorgesehenen Einbeziehung von Berlin (West) stand Sofia nämlich offensichtlich unter starkem Druck der DDR. Das Politbüro des ZK der SED hatte auf seiner 5. Tagung vom 3. bis 5. Februar 1964 eine rigorose Linie zur Berlin-Frage festgelegt, wonach es „keinem souveränen Staat beim Abkommen mit der westdeutschen Bundesrepublik zugemutet werden“ könne, „die aggressive Bonner Forderung auf Einbeziehung Westberlins in die Bundesrepublik anzuerkennen“³⁰⁸. Der Spielraum für die Bündnispartner der DDR wurde enger, wurde doch derjenige, der einer Einbeziehung von Berlin (West) in ein Abkommen zustimmte – und sei es nur unter „Umschreibung [der] annektionistischen Position“ der Bundesrepublik durch den Begriff „Währungsgebiet“ –, unmißverständlich als Parteigänger der „Bonner Revanchisten und Militaristen“ bezeichnet³⁰⁹. Die bulgarische Regierung stimmte dennoch einer Einbeziehung von Berlin (West) in die Abkommen mit der Bundesrepublik zu. Nachdem – wie schon im Falle Rumäniens – bei der EWG eine Ausnahmeregelung für ein über den 31. Dezember 1965 hinausgehendes Handelsabkommen eingeholt worden war, konnten die Vereinbarungen am 6. März 1964 von Staatssekretär Lahr und dem Stellvertretenden Außenhandelsminister Ognjan Tichomirov in Bonn unterzeichnet werden³¹⁰.

Nicht zum Abschluß gelangten die Verhandlungen mit der Tschechoslowakei. Sie mußten – nach beinahe zweijährigen fruchtlosen Gesprächen – 1965 auf Eis gelegt werden, nachdem sich die Berlin-Klausel und die unterschiedlichen Auffassungen zum Münchener Abkommen als unüberwindliche Hindernisse erwiesen hatten³¹¹. Erst am 3. August 1967 folgte auch die Tschechoslowakei dem Vorbild der übrigen Ostblock-Staaten³¹².

„Politik der Bewegung“: Neue Perspektiven?

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

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

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

³⁰⁹ Ebenda.

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

³¹¹ Vgl. dazu Auswärtige Politik, S. 65.

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

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

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

Zudem gab es für den Bundeskanzler keinen Anlaß zum Widerstand: Die „neue Ostpolitik“ änderte nichts an den Grundlagen der Deutschlandpolitik. Die Eröffnung von Handelsmissionen in den osteuropäischen Staaten bedeutete nicht, vom „Grundsatz der Nichtanerkennung und Nichtaufwertung“ der DDR abzugehen, machte Schröder am 4. November 1963 unmißverständlich klar³¹⁴. Jedoch bot dieser Schritt die Chance, aus der deutschlandpolitischen Defensive herauszukommen, in der sich die Bundesrepublik seit dem Bau der Berliner Mauer befand. Die Gefahr, den Aufwertungsversuchen der DDR Vorschub zu leisten, wie sie die Gegner der „Politik der Bewegung“ betonten, sah auch der Außenminister sehr wohl. Das strikte Festhalten an der „Hallstein-Doktrin“ hatte aber die Bundesrepublik ihren Zielen weder nähergebracht, noch bedeutete die „politische Maginot-Linie“³¹⁵ eine Sicherung vor einem internationalen Prestigegewinn der DDR. „Festigkeit ohne Starrheit“ lautete daher die Devise, die Schröder dem neuen Bundeskanzler Ludwig Erhard auf die Fahnen schrieb³¹⁶. Der Außenminister schätzte

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

³¹⁴ Vgl. das Interview im Norddeutschen Rundfunk; *Deutsche Ostpolitik*, S. 73.

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

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

die Möglichkeiten einer „politisch und psychologisch offensiv[en]“ Politik³¹⁷ höher ein als ihre Risiken – insbesondere nachdem die Verhandlungen mit den osteuropäischen Staaten gezeigt hatten, daß man es nicht mehr mit einem monolithischen Ostblock zu tun hatte, sondern die einzelnen Staaten durchaus ihren Eigeninteressen nachgingen.

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

Bei aller Hoffnung, diese „polyzentrischen Tendenzen“ fördern zu können³¹⁸, hegte der pragmatische Schröder keine Illusionen hinsichtlich einer erfolgreichen „Dollar-Diplomatie“: Ihm war bewußt, daß die „verstärkten Wirtschafts- und Kulturkontakte [...] den kommunistischen Regierungen nicht den Kommunismus abkaufen“ würden³¹⁹, geschweige denn die Wiedervereinigung Deutschlands. Im Unterschied zu Adenauer, der – zumindest anfangs im Einklang mit der deutschen Industrie³²⁰ – wirtschaftlichen Zugeständnissen an die Ostblock-Staaten wegen der damit verbundenen Stabilisierung des kommunistischen Herrschaftssystems stets mit größter Skepsis begegnete³²¹, glaubte Schröder allerdings an die positive Wirkung des Wirtschaftsaustauschs und fand Rückhalt für diese These auch in der amerikanischen Regierung³²². Freilich würde der Effekt eher im atmosphärischen als im ökonomischen Bereich liegen. Dabei waren die Handelsvertretungen in den Augen des Bundesministers mehr als eine „nützliche Hilfskonstruktion“, um trotz der „Hallstein-Doktrin“ „eine gewisse Formalisierung der Beziehungen zu erreichen und gegenüber den westlichen Partnern wie nach Osten Entspannungsbereitschaft zu dokumentieren“³²³. Durch die wirtschaftlichen und künftige kulturelle Kontakte konnte versucht werden, langfristig eine Klammer zu lösen, die den Ostblock bislang zusammenhielt: die Furcht vor der „deut-

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

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

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

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

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

³²² Vgl. dazu Rusk, Ost-West-Handelspolitik.

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

schen Gefahr“. Wenn es gelang, das „kommunistische Zerrbild eines kriegs- und revanchelüsternden Deutschland [zu] beseitigen und neues Vertrauen [zu] erwerben“³²⁴, würde dies keinen der sozialistischen Staaten aus seinen Bindungen an Moskau lösen. Es gehe nicht darum, „einen Keil“ zwischen die osteuropäischen Staaten und die UdSSR zu treiben³²⁵. Jedoch konnte das neu entdeckte Nationalbewußtsein in diesen Staaten gefördert und „die einseitige Loyalität zur Sowjetunion“ gelockert werden³²⁶. Dann war auch eine stärkere Hinwendung zur Bundesrepublik möglich, zumal in den Gesprächen über die Handelsvertretungen durchaus der Eindruck entstanden war, daß nicht nur Polen „nichts an der Existenz der DDR“ lag³²⁷. Ebenso suggerierte Berthold Beitz – dessen Rolle als „von Krupp entliehener Privat-Gesandter“³²⁸ im übrigen noch der genaueren Klärung bedürfte³²⁹ –, daß in einer Vertiefung der Kontakte eine Möglichkeit läge, die „Abneigung gegenüber dem Ulbricht-Regime zu verstärken“³³⁰. Dies bedeutete keineswegs, daß die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten „über Nacht der Deutschlandpolitik des Kreml die Gefolgschaft aufsagen“ würden³³¹. Der Minister setzte aber darauf, daß sie zu der Erkenntnis gebracht werden könnten, „daß die deutsche Frage eine nationale Frage ist und nicht [. . .] eine gesellschaftliche“³³². Auf lange Sicht hielt er dann Entwicklungen im osteuropäischen Raum für möglich, „die es der Sowjetunion insgesamt [. . .] zweckmäßig und sinnvoll und nützlich erscheinen lassen könnten, ihre Situation zu überprüfen“³³³.

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

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

³²⁵ Ebenda, S. 109.

³²⁶ Kuper, *Frieden durch Konfrontation*, S. 94.

³²⁷ AAPD 1963, I, Dok. 140, S. 455.

³²⁸ „Möglichkeiten und Ansätze“; *Der Spiegel*, 20. 11. 1963, S. 28.

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

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

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

³³² „Deutschland und Europa“, ebenda, S. 109.

³³³ Interview vom 4. 11. 1963, ebenda, S. 70.

rung der DDR und damit eine Beeinträchtigung der Sicherheit Polens betrieb³³⁴ oder gar „den politischen Widerstand Polens [...] durch wirtschaftliche Geschenke zu unterminieren“ trachtete³³⁵.

Der erste Rückschlag in den Verhandlungen mit der Tschechoslowakei war für den Außenminister noch kein Beweis gegen die Richtigkeit seiner Politik. Er blieb offen dafür, „Chancen zu ergreifen, wo immer sie sich zeigen mögen“³³⁶. Dies beinhaltete auch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den sozialistischen Staaten in Ostmittel- und Südosteuropa, gegen die Schröder als Anhänger der „Geburtsfehler-Theorie“ keine Bedenken hatte³³⁷. Auf diesem Wege weiterzugehen, verhinderte zunächst die innenpolitische Opposition, die aber schließlich am 31. Januar 1967 mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien konfrontiert wurde. Entscheidender war freilich der Widerstand der DDR, die bereits in den Handelsvertretungen der Bundesrepublik „Trojanische Pferde“ erblickte und sich mit Unterstützung Moskaus energisch gegen die Versuche der Bundesregierung zur Wehr setzte, mit ihr in den osteuropäischen Staaten in Konkurrenz zu treten. Ungarn, das sich angeschiedigt hatte, dem rumänischen Beispiel zu folgen, wurde „energisch zurückgepiffen“³³⁸. Auf der Warschauer Außenministerkonferenz vom 8. bis 10. Februar 1967 und der Karlsbader Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien vom 24. bis 26. April 1967 wurden die Reihen erneut formiert. Die DDR versuchte dabei, die osteuropäischen Bündnispartner auf eine Art umgekehrte „Hallstein-Doktrin“ festzulegen: Nach der „Ulbricht-Doktrin“ sollte kein sozialistischer Staat diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik aufnehmen, solange diese nicht die DDR anerkannt hatte³³⁹. Nach der Intervention des Warschauer Paktes in Prag im August 1968 und der Verkündung der „Breschnew-Doktrin“ von der begrenzten Souveränität der sozialistischen Staaten waren bilaterale Beziehungen zu diesen Staaten nur noch mit Zustimmung Moskaus herzustellen.

Die Möglichkeiten der Schröderschen Konzeption erwiesen sich damit mittelfristig doch als begrenzt: An Moskau und Ost-Berlin führte am Ende kein Weg vorbei. Wenn es unter diesen Umständen bei dem „ganz bescheidenen Ergebnis“ von 1963 blieb³⁴⁰

³³⁴ Vgl. Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 221.

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

³³⁶ *Deutsche Ostpolitik*, S. 69.

³³⁷ Ebenda, S. 72.

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

³³⁹ Vgl. dazu Kupper, *Politische Beziehungen*, S. 431 f.

³⁴⁰ Stehle, *Nachbarn im Osten*, S. 221. Erhard Cziomer, *Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland 1949–1975*, in: *Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Polen*, S. 137, würdigt, daß die Handelsvertretungen „wesentlich zur Steigerung und besseren Koordinierung des Warenaustausches“ beitrugen.

und die Handelsvertretungen bis zum Beginn der siebziger Jahre über ein „Dornröschendasein“³⁴¹ nicht hinauskamen, war Osteuropa zumindest keine „terra incognita“ mehr, als zwischen 1970 und 1973 diplomatische Beziehungen zu Polen, der Tschechoslowakei, Bulgarien und Ungarn hergestellt wurden. Die Bundesrepublik brauchte nur die Türschilder an ihren Vertretungen auszuwechseln.

³⁴¹ Kellermann, *Brücken nach Polen*, S. 102.