Ilse Dorothee Pautsch

Im Sog der Entspannungspolitik

Die USA, das Teststopp-Abkommen und die Deutschland-Frage

„Nie war die Wiedervereinigung so gefährdet wie durch diesen Vertrag ... Wir brauchen nicht jeden Tag von Wiedervereinigung zu sprechen; aber wir dürfen sie nicht aufgeben. Sie hat – über uns hinaus – weltpolitische Bedeutung. Sie fallenzulassen wäre eine Niederlage der Freiheit. In der Deutschlandpolitik dürfen wir nicht flexibel sein.“¹ Als Bundeskanzler Adenauer im Sommer 1963, auf dem Höhepunkt der Diskussionen über das Teststopp-Abkommen, diese Worte äußerte, befand sich die Deutschlandpolitik der Bundesregierung schon seit geraumer Zeit in einer kritischen Phase. Bedingt durch das atomare Patt zwischen USA und UdSSR sowie durch Berlin- und Kuba-Krise suchte die amerikanische Regierung das Gespräch mit der Sowjetunion. Dabei war Washington primär an der Sicherung westlicher Rechte in Berlin sowie an Fortschritten im Bereich der Entspannungspolitik interessiert; die Frage, wie die deutsche Teilung überwunden werden könnte, trat dahinter zurück. Dieser für die Politik der Bundesregierung potentiell bedrohlichen Entwicklung trug der im Juni 1962 von Adenauer der sowjetischen Regierung vorgelegte Burgfriedensplan Rechnung², durch den das Thema Wiedervereinigung auf dem Wege einer „zeitweiligen politischen Neutralisierung der deutschen Frage“³ aus den internationalen Gesprächen herausgenommen werden sollte⁴. Der Vorschlag stieß allerdings in Moskau auf Ablehnung. Auf eine im April und Mai 1963 von sowjetischer Seite ausgehende Initiative, erneut bilaterale Gespräche – auch über den im Vorjahr gescheiterten Burgfriedensplan – aufzunehmen⁵, ging nun Bundeskanzler Adenauer nicht ein⁶.

---

¹ Zit. nach Osterheld, Kanzlerjahre, S. 247 f.

² Vgl. Gespräch Adenauer mit Botschafter Smirnow, 6. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962. Für einen Auszug vgl. Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 246 f.

³ Buchheim, Deutschlandpolitik, S. 103. Zum Bestreben Adenauers, Rechtspositionen in der Deutschland-Frage offenzuhalten, vgl. Morsey, Deutschlandpolitik Adenauers, S. 42–46.

⁴ Für eine Wertung des Burgfriedensplans vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 850 f. Vgl. dazu auch Gotto, Deutschland- und Ostpolitik, S. 78–80.

⁵ Am 2. 4. trug der sowjetische Botschafter Smirnow gegenüber dem ehemaligen Botschafter in Moskau, Kroll, den Wunsch seiner Regierung nach Verbesserung der Beziehungen zur Bundesrepublik vor. Kroll teilte ihm jedoch mit, daß „die sowjetische Regierung im Juni 1962 die Chance dafür verpaßt habe“. AAPD 1963, I, Dok. 155, S. 502. Vgl. dazu auch AAPD 1963, II, Dok. 186, S. 603 f., sowie Dok. 200, S. 644–646, und Dok. 212, S. 682 f.

⁶ In seinen Memoiren verwies Adenauer auf das baldige Ende seiner Amtszeit und erklärte, er fühle sich „gehindert, diesen Schritt zu unternehmen“, da die Befürchtung geäußert worden sei, er wolle

Das erste Halbjahr 1963 war jedoch nicht nur durch einen Stillstand in der Deutschlandpolitik gekennzeichnet, auch auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle schlugen alle Versuche, Fortschritte zu erzielen, fehl. Im März waren die seit 1954 in Genf geführten Verhandlungen über ein Verbot nuklearer Testexplosionen⁷ in eine Sackgasse geraten. Nachdem im August 1962 ein britisch-amerikanischer Vertragsentwurf für ein Testverbot in der Atmosphäre, dem Weltraum und unter Wasser⁸ am sowjetischen Beharren auf einem umfassenden Teststopp-Abkommen – also unter Einschluß unterirdischer Versuche – gescheitert war, konzentrierte sich die Diskussion auf die Verifikation von Versuchsexplosionen unter der Erdoberfläche. In diesem Punkt bestanden jedoch hinsichtlich der Notwendigkeit von Inspektionen vor Ort – auf denen die USA und Großbritannien beharrten, die aber von sowjetischer Seite als ein Mittel des Westens zum Zweck der Einschleusung von Spionen abgelehnt wurden – unüberbrückbare Gegensätze⁹.

Vorbereitung und Entstehung des Teststopp-Abkommens

Der Stillstand in den Genfer Verhandlungen konnte erst durch eine Initiative auf höchster politischer Ebene durchbrochen werden. Den entscheidenden Schriftwechsel zwischen Macmillan, Kennedy und Chruschtschow leitete eine Botschaft des britischen Premierministers vom 16. März 1963 an den amerikanischen Präsidenten ein. Darin wurde ein Gipfeltreffen der drei Regierungschefs vorgeschlagen und die Absicht geäußert, über ein Teststopp-Abkommen hinaus ein Verbot der Weiterverbreitung von Atomwaffen zu erreichen. Macmillan machte zudem auf die sowjetische Furcht vor einer atomaren Bewaffnung der Bundesrepublik aufmerksam und wies darauf hin, daß aus diesem Grund eine derartige Vereinbarung sehr attraktiv für die UdSSR – und im übrigen auch für Großbritannien – sein würde¹⁰. Hier sind bereits

---

„diese Angelegenheit benutzen, um länger im Amt zu bleiben“. Adenauer, Erinnerungen 1959–1963, S. 226. Es darf jedoch vermutet werden, daß er dem zukünftigen Bundeskanzler Erhard die Durchführung dieses sensiblen diplomatischen Projekts nicht zutraute bzw. nicht den Grundstein für einen möglichen außenpolitischen Erfolg seines wenig geschätzten Nachfolgers legen wollte. Kroll führte dazu aus: „Dr. Adenauer wollte nicht eine so wichtige und folgenschwere Aktion, die ein deutsch-sowjetisches Gipfeltreffen ohne Zweifel darstellte, einleiten, ohne sie auch zu Ende führen zu können.“ Kroll, Lebenserinnerungen, S. 582.

⁷ Zu den Teststopp-Verhandlungen bis 1963 vgl. Mark, Einstellung der Kernwaffenversuche. Vgl. dazu auch Dean, Test Ban; Jacobson/Stein, Diplomats; sowie Divine, Blowing on the Wind.

⁸ Vgl. Documents on Disarmament 1962, S. 804–807.

⁹ Am 20. 4. 1963 erläuterte Ministerpräsident Chruschtschow in einem Interview mit der italienischen Tageszeitung *Il Giorno* die unterschiedlichen Positionen in der Frage der Verifikation unterirdischer Tests und verlieh seiner Überzeugung Ausdruck, daß „bestimmte amerikanische Kreise gerne unter dem Deckmantel der Inspektionen Zentren militärischer Aufklärung in der Sowjetunion errichten würden“. Zit. nach Documents on Disarmament 1963, S. 175.

¹⁰ Der britische Premierminister erklärte: „To me this seems the real key to the German problem; one which gives a good deal of anxiety both to the Russians and to us, and, to be fair, to many Germans, who are genuinely anxious lest in due course they or their successors will be forced to become a nuclear power. It is quite true that Germany is bound by all kinds of agreements and undertakings. But these could easily be represented by a bad German in the future as the modern counterpart of Ver-

Überlegungen zu erkennen, die im Zusammenhang mit dem Teststopp-Abkommen Bedeutung erlangen sollten: die gedankliche Verbindung zwischen einem Verbot nuklearer Explosionen zu Versuchszwecken und der Nichtverbreitung von Atomwaffen sowie der besondere Wunsch, die Bundesrepublik durch ein solches Abkommen zu binden.

Am 15. April 1963 wandten sich Macmillan und Kennedy gemeinsam an Chruschtschow mit dem Vorschlag, „private tripartite discussions“ durchzuführen, „in what-ever seemed the most practical way“. Sie boten an, hochrangige Delegierte nach Moskau zu entsenden. Darüber hinaus wurde in Aussicht gestellt, daß der Abschluß eines Teststopp-Vertrags den Auftakt zu weiterführenden Diskussionen darstellen könnte¹¹. In der sich nun anschließenden Korrespondenz stimmte Chruschtschow am 8. Juni 1963 zu, Abgesandte der USA und Großbritanniens am 15. Juli 1963 zu Verhandlungen zu empfangen¹². Am 10. Juni 1963 kündigte Kennedy die Wiederaufnahme der unterbrochenen Teststopp-Verhandlungen in Moskau an¹³. Der deutsche Botschafter in Washington informierte am 18. Juni das Auswärtige Amt, der Präsident habe als Ziel der Verhandlungen ein umfassendes Testverbot genannt; die „Möglichkeit eines Abkommens über atmosphärische Teststopps“, von der Knapstein vermutete, daß sie „aller Wahrscheinlichkeit nach gegeben wäre“, sei dagegen nicht angedeutet worden. Der Botschafter kam zu dem Schluß, daß eine „Zeit langer und schwieriger Verhandlungen“ bevorstehen werde. Ähnlich wie schon Kennedy und Macmillan gegenüber Chruschtschow angedeutet hatten, nahm auch er an, daß eine „Gesamtlösung“ der Teststopp-Frage „zumindest als Nebenwirkung langdauernde Kontakte auf höherer Ebene in Moskau“ zur Folge haben würde¹⁴. Der Gedanke, ein umfassendes Teststopp-Abkommen abzuschließen, fand jedoch auf westlicher Seite keine nachhaltige Unterstützung. So machte Macmillan bereits kurz nach dem Chruschtschow-Brief vom 8. Juni 1963 den amerikanischen Präsidenten auf die große gesundheitliche und ökologische Bedrohung aufmerksam, die atmosphärische Versuche verursachten, und forderte Kennedy auf, einem Verbot unterirdischer Tests nicht zuviel Bedeutung beizumessen¹⁵.

In der sich nun anschließenden Phase der vorbereitenden Gespräche sowie der Verhandlungen in Moskau nahm die Bundesregierung die Rolle eines weitestgehend unbe-

---

sailles [...] For all these reasons, then, I think the test ban, followed by adherence of other countries not to test, accompanied by a non-dissemination agreement which was reasonably well supported, would have a profound effect in removing the present state of tension in the world.“ Macmillan, *End of the Day*, S. 461 f.

¹¹ Macmillan, *End of the Day*, S. 468.

¹² Vgl. Macmillan, *End of the Day*, S. 470. Vgl. dazu auch Schlesinger, *A Thousand Days*, S. 900.

¹³ Für die Rede vor der American University in Washington D.C. vgl. *Public Papers, Kennedy 1963*, S. 459–463.

In der Literatur ist diese Rede vielfach als abrüstungspolitische Initiative gewertet worden, da der vorherige Schriftwechsel nicht zur Bewertung herangezogen wurde. So noch bei Schertz, *Deutschlandpolitik*, S. 221. Zu weiteren Kontakten zwischen Kennedy und Chruschtschow im Vorfeld der Teststopp-Verhandlungen vgl. Cousins, *Triumvirate*, S. 79 und S. 93–101. Zum persönlichen Einsatz Kennedys für ein Teststopp-Abkommen vgl. auch Firestone, *Nuclear Stability*, S. 86.

¹⁴ AAPD 1963, II, Dok. 196, S. 638 f.

¹⁵ Vgl. Macmillan, *End of the Day*, S. 470 f.

teiligten und schlecht informierten Zuschauers ein. Dies war nicht nur die Konsequenz einer vernachlässigten Konsultationspolitik seitens der USA und Großbritanniens, sondern auch von Fehleinschätzungen seitens der Bundesregierung selbst. Wie wenig sie in die politische Entwicklung einbezogen war, zeigte die Europareise des amerikanischen Präsidenten im Sommer 1963. Während die bevorstehenden Teststopp-Verhandlungen bei Kennedys Aufenthalt in Bonn nur ein Gesprächsthema am Rande bildeten und der Präsident sich hinsichtlich ihres Erfolgs eher pessimistisch äußerte¹⁶, vermittelt Macmillans Schilderung des Kennedy-Besuchs am 29. Juni 1963 in Birch Grove House ein ganz anderes Bild. Der britische Premierminister charakterisierte die optimistische Stimmung dieses Treffens mit den Worten: „Full steam ahead with Moscow talks – test ban to be No. 1 priority.“¹⁷

Eine entscheidende Entwicklung – auch für das Verhalten der Bundesregierung – trat ein, als Chruschtschow am 2. Juli 1963 vorschlug, ein partielles Teststopp-Abkommen – also ein Verbot atomarer Versuche in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser – „gleichzeitig“ mit einem Nichtangriffsabkommen zwischen den Staaten der NATO und des Warschauer Paktes abzuschließen¹⁸. Dieses Angebot stellte, wie im Auswärtigen Amt sehr schnell erkannt wurde, eine Wandlung der sowjetischen Haltung dar, und zwar in eine Richtung, aus der Gefahr für die Deutschlandpolitik der Bundesregierung drohte. Chruschtschow war plötzlich der westlichen Position, wie sie im Vertragsentwurf vom 27. August 1962 deutlich geworden war, entgegengekommen. Durch den Verzicht auf eine Einbeziehung unterirdischer Versuche wurde der Streitpunkt der Inspektionen hinfällig und ein Vertragsabschluß zwischen den drei Mächten wahrscheinlicher. Gleichzeitig stiegen die Chancen, daß die Forderungen der UdSSR nach einem Nichtangriffsabkommen zwischen den beiden Verteidigungsbündnissen – eventuell sogar in Form eines Junktims mit einer Teststopp-Regelung – bei den Westmächten Erfolg haben würden. Ein Nichtangriffsabkommen, das von der UdSSR bereits mehrfach auf der Achtzehnmächte-Abrüstungskonferenz in Genf angeregt¹⁹ und von den USA stets zurückgewiesen worden war, „würde eine Anerkennung oder wenigstens eine erhebliche Aufwertung der SBZ implizieren, den Status quo fixieren und die Handlungsfähigkeit der Allianz einschränken“²⁰. Damit wäre aber, so die Einschätzung im Auswärtigen Amt, eine „neue und für uns nicht ungefährliche Lage“²¹ entstanden. Ganz im Sinne des seit den fünfziger Jahren vertretenen Grundsatzes, daß

¹⁶ Die Teststopp-Verhandlungen wurden am Nachmittag des 24. 6. 1963 in einer Unterredung angesprochen, an der neben Adenauer und Kennedy auf deutscher Seite auch die Bundesminister des Auswärtigen und der Verteidigung, Schröder und von Hassel, sowie der Bundesminister für Wirtschaft, Erhard, teilnahmen. Kennedy äußerte die Ansicht, man müsse „alles nur mögliche tun, um zu einem Abschluß zu kommen, und der Sowjetunion die Verantwortung zuschieben, falls die Verhandlungen scheitern sollten“. AAPD 1963, II, Dok. 208, S. 674.

¹⁷ Macmillan, *End of the Day*, S. 472.

¹⁸ Für die in Ost-Berlin gehaltene Rede vgl. ND, Nr. 179 vom 3. 7. 1963, S. 3 f.

¹⁹ Zum sowjetischen Vorschlag vom 20. 2. 1963 vgl. *Documents on Disarmament* 1963, S. 57 f. Für eine Bewertung durch das Auswärtige Amt vgl. AAPD 1963, II, Dok. 285, S. 951–953.

²⁰ AAPD 1963, II, Dok. 215, S. 688.

²¹ Ebenda.

es keine Weiterentwicklung in der Entspannungspolitik ohne Fortschritt in der Deutschland- und Berlin-Frage geben könne, wurde der Schluß gezogen, die Bundesregierung müsse ein Nichtangriffsabkommen ohne deutschlandpolitische Gegenleistungen „rundweg“ ablehnen²².

Seit dem 2. Juli 1963 beherrschte die Furcht vor dem von Chruschtschow angedeuteten Junktim die Einstellung der Bundesregierung zu den bevorstehenden Gesprächen in Moskau und verstellte den Blick für die deutschlandpolitischen Gefahren, die von einem Teststopp-Abkommen ausgehen könnten. Ganz offensichtlich herrschte die Überzeugung vor, daß die Bundesrepublik lediglich indirekt, nämlich als Mitglied der NATO, von einem in Moskau zu vereinbarenden Arrangement betroffen sein würde, und das auch nur für den Fall, daß ein Nichtangriffsabkommen beschlossen werden sollte. Hinsichtlich eines Verbots nuklearer Tests ging man davon aus, daß eine derartige Übereinkunft nur die Atomkräfte binden sollte. Dementsprechend wies Außenminister Schröder am 8. Juli 1963 seinen amerikanischen Amtskollegen Rusk im Zusammenhang mit einem Teststopp-Abkommen lediglich auf die Gefahren hin, die der zusätzliche Abschluß eines Nichtangriffsabkommens hinsichtlich einer weiteren „Verfestigung des Status quo einschließlich der Teilung Deutschlands und Berlins“²³ mit sich bringen könnte. Schröder mahnte, ein solches Übereinkommen nur in Verbindung mit Maßnahmen zur Verbesserung der „deutschen und Berliner Situation“ zu treffen²⁴.

Ganz offensichtlich war innerhalb der Bundesregierung das Vertrauen, die Verbündeten würden von den jahrelang verteidigten deutschlandpolitischen Positionen nichts preisgeben, ungebrochen – lag doch der Berlin-Besuch des amerikanischen Präsidenten mit Kennedys bewegendem Bekenntnis zur Freiheit²⁵ erst wenige Wochen zurück. Dementsprechend zeigte Adenauer in einer Unterredung mit dem amerikanischen Botschafter McGhee am 12. Juli 1963 wenig Interesse am Thema eines nuklearen Versuchsverbots. Erst nach einer innenpolitischen Tour d’horizon wandte man sich den jüngsten Entwicklungen im Bereich der Entspannungspolitik zu. Auf die Frage des Botschafters, wie Adenauer zu den bevorstehenden Verhandlungen des amerikanischen Delegationsleiters Harriman stehe, erwiderte der Bundeskanzler, „seine Gedanken kreisten im Augenblick hauptsächlich um die Frage Peking – Moskau“²⁶, und dabei spiele Harriman keine Rolle“. McGhee replizierte, der Bundeskanzler mache sich offensichtlich keine Sorgen, „daß Amerika etwa hinter dem Rücken Deutschlands einen Nichtangriffspakt oder eine Nichtangriffserklärung aushandeln könne“, und betonte, daß die amerikanische Regierung keinerlei Interesse an einer

²² Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 215, S. 689.

²³ AAPD 1963, II, Dok. 221, S. 730.

²⁴ AAPD 1963, II, Dok. 221, S. 730 f.

²⁵ Für die Rede vom 26. 6. 1963, in der auch der Ausspruch „Ich bin ein Berliner“ fiel, vgl. Public Papers, Kennedy 1963, S. 524 f.

²⁶ Die UdSSR und die Volksrepublik China trugen seit Ende 1962 einen ideologischen Konflikt aus, der Mitte 1963 zu einer bewaffneten Auseinandersetzung zu eskalieren drohte. Nicht nur Adenauer, sondern auch die USA verfolgten die Entwicklung mit Interesse. Zur Bedeutung, die diese Auseinandersetzung für die sowjetische Gesprächsbereitschaft bzw. -position während der Teststopp-Verhandlungen hatte, vgl. Jönsson, Bargaining Behavior, S. 81–85 und S. 115–122.

derartigen Übereinkunft habe. Die USA würden „nichts Derartiges mit den Sowjets besprechen“, ohne nicht die Bundesregierung zuvor zu konsultieren²⁷. Auf den abschließenden Hinweis des Botschafters, die Verhandlungen sollten sich nach amerikanischer Auffassung allein auf den atomaren Teststopp konzentrieren, betonte Adenauer nochmals, daß zur Zeit „ausschlaggebend sei, was sich zwischen Peking und Moskau abspiele“²⁸. Weder er noch Schröder oder dessen Staatssekretär Carstens erachteten es im Vorfeld der Moskauer Gespräche für notwendig, sich nach den westlichen Verhandlungspositionen oder -grundlagen zu erkundigen.

Diese Fehleinschätzung der Lage befreite Großbritannien und die USA zunächst von der Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf ihren Verbündeten. Am 16. Juli 1963 teilte McGhee Staatssekretär Carstens mit, daß er Harriman in London aufgesucht und ihm den „deutschen Standpunkt in der Frage eines Nichtangriffsabkommens“²⁹ dargelegt habe. Er beruhigte nochmals, daß lediglich über ein Teststopp-Abkommen verhandelt werden würde. Der Leiter der Europa-Abteilung im State Department, Tyler, werde nach Abschluß der Verhandlungen zu einer umfassenden Unterrichtung nach Bonn kommen. Während der Moskauer Gespräche werde der Gesandte Hillenbrand die Bundesregierung auf dem laufenden halten³⁰.

Die Gespräche in Moskau wurden am 15. Juli 1963 aufgenommen. Schon bald fielen wesentliche Entscheidungen über Inhalt und Gestalt des angestrebten Abkommens, ohne daß jedoch der Bundesregierung davon Kenntnis gegeben worden wäre. So wurde der Gedanke einer Vereinbarung, die auch unterirdische Atomtests untersagte, schnell ad acta gelegt. Lediglich am ersten Verhandlungstag fand eine Diskussion über den Abschluß eines umfassenden Testverbots statt; aufgrund des Widerstands, den die sowjetische Seite an den Tag legte³¹, strichen die USA diesen Verhandlungspunkt bereits am 18. Juli 1963 offiziell aus ihrer Agenda³². Zwei weitere bedeutende Entwicklungen fielen ebenfalls in die Anfangsphase der Gespräche: die sowjetische Zustimmung zum anglo-amerikanischen Vertragsentwurf vom 27. August 1962 als Diskussionsgrundlage und der Beschluß, diesen Entwurf in zwei entscheidenden Punkten abzuändern, nämlich hinsichtlich der Kündigungsklausel und bezüglich der

²⁷ AAPD 1963, II, Dok. 224, S. 744.

²⁸ AAPD 1963, II, Dok. 224, S. 745.

²⁹ AAPD 1963, II, Dok. 228, S. 756.

³⁰ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 228, S. 757. In seinen Memoiren betont McGhee im Zusammenhang mit den in Bonn geäußerten Bedenken zum Teststopp-Abkommen, er habe Harriman vor dessen Abreise nach Moskau ausdrücklich auf die „Empfindlichkeit“ der Bundesregierung „im Hinblick auf den Beitritt der DDR“ aufmerksam gemacht. McGhee, Botschafter, S. 157. Das der Verfasserin vorliegende Quellenmaterial aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amts stützt diese Aussage allerdings nicht.

³¹ Bereits zu Beginn der Verhandlungen teilte Chruschtschow mit, daß die UdSSR keinen „on site inspections“ – also Kontrollen vor Ort – zustimmen würde. Sollten die USA und Großbritannien auf diese Kontrollen im Rahmen eines umfassenden Testverbots nicht verzichten wollen, so könne nur ein eingeschränktes Versuchsstopp-Abkommen beschlossen werden. Mit dieser Haltung ging die UdSSR hinter ihr zuletzt in Genf vorgelegtes Angebot von zwei oder drei Inspektionen pro Jahr zurück. Vgl. Harriman, *America*, S. 93 f.

³² Vgl. Seaborg, Kennedy, S. 241.

Beitrittsbestimmungen³³ – letzteres mit dem Ziel, möglichst viele Staaten auf die Einhaltung des Abkommens verpflichten zu können³⁴. Doch erst kurz vor der Paraphierung des Vertrages – nachdem Form und Inhalt feststanden³⁵ – unterrichtete Hillenbrand die Bundesregierung. Am 23. Juli suchte er Adenauer auf und überbrachte ein Schreiben des amerikanischen Präsidenten. Kennedy teilte mit, in Moskau sei die Fertigstellung eines vereinbarten Textes „in greifbare Nähe gerückt“, und verlieh der Hoffnung Ausdruck, die Bundesregierung werde das Abkommen „frühzeitig mitunterzeichnen“³⁶.

Dieses Ansinnen stieß in Bonn auf völlige Überraschung. Anfang August 1963, nachdem mehrfach von englischer und amerikanischer Seite das Argument vorgebracht worden war, die Bundesregierung habe nicht rechtzeitig genug gegen ihr mißfallende Vertragsbestimmungen Einspruch erhoben, erläuterte Staatssekretär Carstens die Beweggründe, die zu der bereits erwähnten Vertrauensseligkeit und damit zu dem Desinteresse an den Moskauer Verhandlungen geführt hatten: Zum einen habe es nicht als sicher gelten können, daß der anglo-amerikanische Entwurf vom 27. August 1962, der in der Achtzehn-mächte-Abrüstungskommission nicht über erste Beratungen hinausgekommen war, Grundlage der Verhandlungen werden sollte. Des weiteren habe man nicht davon ausgehen können, daß das angestrebte Abkommen allen Staaten zum Beitritt offenstehen würde. Der Vorschlag von 1962 habe zwar die Möglichkeit eines Beitritts weiterer Staaten vorgesehen³⁷, doch hätte sich dies – bedingt durch den Rahmen, in dem die Diskussion damals geführt wurde – nur auf UNO-Mitglieder beziehen können. Darüber hinaus habe die Tatsache, daß in Moskau im kleinen Kreis der drei Haupt-Atom-mächte verhandelt worden sei, zu der Annahme verleitet, der ausgehandelte Vertrag solle nur die drei Signatarstaaten binden; äußerstenfalls würden Frankreich und die Volksrepublik China zu einem Beitritt aufgefordert werden³⁸.

Der Bundeskanzler reagierte auf den Wunsch des amerikanischen Präsidenten sehr vorsichtig und zurückhaltend, zumal Hillenbrand nicht in der Lage gewesen war, ihn über den Wortlaut des Abkommens zu unterrichten³⁹. Adenauer bat zunächst ledig-

³³ In der Beitrittsklausel (Artikel 3) wurde festgelegt, daß es drei Depositarmächte geben sollte, statt, wie im Entwurf von 1962, nur einer. In die Kündigungsklausel (Artikel 4) wurde – neben weiteren Änderungen – der Zusatz „exercising its national sovereignty“ aufgenommen, der es einem jeden Teilnehmerstaat am Teststopp-Abkommen jederzeit ermöglichte, in Ausübung seiner nationalen Souveränität das Abkommen zu kündigen.

³⁴ Vgl. Seaborg, Kennedy, S. 244 und S. 249.

³⁵ Vgl. dazu Macmillan, *End of the Day*, S. 482, der feststellt, daß der Text des Abkommens am 23. 7. 1963 festlag. Terchek erklärt dazu, die Formulierung des Abkommens sei schon am 22. 7. abgeschlossen gewesen. Vgl. Terchek, *Test Ban Treaty*, S. 22.

³⁶ AAPD 1963, II, S. 776 Anm. 3.

³⁷ Die Beitrittsbestimmung des Vorschlags vom 27. 8. 1962, in der das Datum, bis zu dem eine Teilnahme durch Unterschreiben des Vertragstextes möglich war, offengelassen war, lautete: „1) This Treaty shall be open until --- to all States for signature. Any State which does not sign this Treaty may accede to it at any time.“ *Documents on Disarmament* 1962, S. 806.

³⁸ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 263, S. 884 f.

³⁹ Vgl. Osterheld, *Kanzlerjahre*, S. 240 f. Hillenbrand mußte aufgrund seiner mangelnden Information einiges an Spott über sich ergehen lassen, so auch die Frage, ob der Text des Abkommens „eventuell nur in den drei verhandelnden Hauptstädten bekannt“ sei. Osterheld, *Kanzlerjahre*, S. 240.

lich, daß die „in dem Abkommen offenbar vorgesehene Beitrittsklausel“ so formuliert werde, „daß die Gefahr der völkerrechtlichen Anerkennung der sog. DDR von vornherein abgewendet werden kann“⁴⁰. Ferner teilte er seine grundsätzlich positive Einstellung zu einem Teststopp-Abkommen mit, bezog jedoch keine Stellung dazu, ob die Bundesregierung unterzeichnen werde oder nicht⁴¹.

Vergleichbar fiel die Reaktion Schröders auf eine Mitteilung Rusks anläßlich des bevorstehenden Abschlusses der Teststopp-Verhandlungen aus. Schröder machte ebenfalls auf die Problematik der Beitrittsklausel aufmerksam und bat darum, eine Formulierung zu wählen, die einen Beitritt „der sog. DDR“ von vornherein ausschloß⁴². Daß jedoch gerade das Gegenteil beabsichtigt war, ging aus Rusks Antwort vom 24. Juli 1963 hervor. Sie ließ keinen Zweifel daran, daß es nach amerikanischer Ansicht von „größter Bedeutung“ sei, daß „alle Regierungen und Behörden (authorities)“ dem nuklearen Versuchsstopp-Abkommen beitreten sollten. Das sollte auch für „Peking, Hanoi, Nord-Korea, die Äußere Mongolei und die SBZ“ gelten, auch wenn keiner dieser Staaten von den USA anerkannt werde. Als ausschlaggebend wurde von amerikanischer Seite angesehen, daß ein Beitritt zu einem multilateralen Abkommen nicht eine Anerkennung durch Signatarstaaten bedeute, „die einander bisher nicht anerkannt haben“. Gleichzeitig zeichnete sich ein wesentlicher Beweggrund für eine derartige Regelung ab: „Die Frage spielt für die Vereinigten Staaten eine besondere Rolle, da gewisse Vereinbarungen im Bereich der Abrüstung nur sinnvoll sind, wenn sie auch auf das kontinentale China Anwendung finden (so beispielsweise in der Frage der Nichtverbreitung atomarer Waffen)“.⁴³ Allmählich begann deutlich zu werden, daß in Moskau Präferenzen zugunsten der Rüstungskontrolle gesetzt und Kompromisse zu Lasten der Deutschland-Frage eingegangen worden waren.

Noch war jedoch in Bonn der Text des Abkommens unbekannt; aus den Äußerungen der Verbündeten ging lediglich hervor, daß eine Beitrittsklausel eingefügt werden sollte, die allen Staaten die Teilnahme ermöglichte. Diese Tatsache, in Verbindung mit der mangelhaften Informationspolitik der Briten und Amerikaner, verursachte bei der Bundesregierung verständlicherweise erhebliche Nervosität. Sogar am Tag der Paraphierung in Moskau, dem 25. Juli 1963, tappte sie hinsichtlich des Wortlauts im dunkeln. Um 17.45 Uhr ließ Carstens die Botschaften in Washington und Moskau

⁴⁰ AAPD 1963, II, Dok. 234, S. 777.

⁴¹ Offensichtlich wollte er aber auch alles vermeiden, was seinem Schreiben einen schärferen, ablehnenderen Ton verliehen hätte. So ließ er die Mitteilung, er wolle sich zur Frage einer Unterzeichnung erst äußern, wenn er den Text des Abkommens kenne, aus dem ihm vorliegenden Briefentwurf streichen. Für den Entwurf vom 24. 7. 1963 vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

⁴² Für das Schreiben vom 23. 7. 1963 vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

⁴³ AAPD 1963, II, Dok. 235, S. 778f. Die Volksrepublik China war 1963 im Begriff, eine einsatzfähige Atombombe zu entwickeln. Nach der Darlegung des Sicherheitsberaters von Kennedy verband dieser auch mit einem eingeschränkten Teststopp-Abkommen die Hoffnung, das chinesische Rüstungsprogramm stoppen oder zumindest bremsen zu können. Vgl. Bundy, Danger, S. 460f. Das Vorhaben scheiterte jedoch, da die Volksrepublik den Vertrag ablehnte. China führte seinen ersten Atomtest am 16. 10. 1964 durch.

wissen, daß in Bonn ein „äußerst dringliches Interesse“ am Vertragstext bestehe: „Aus den jüngsten amerikanischen Äußerungen geht hervor, daß die Amerikaner davon ausgehen, daß wir und die SBZ dem Abkommen beitreten werden. Wir müssen in der Lage sein, zu dieser Frage den politischen Organen in der Bundesrepublik und der deutschen Öffentlichkeit eine klare und eindeutige Auffassung der Bundesregierung spätestens in dem Augenblick mitzuteilen, in dem der Text des Abkommens oder sein wesentlicher Inhalt bekannt wird.“⁴⁴ In den Besitz der Vertragsbestimmungen kam die Bundesregierung allerdings erst am folgenden Tag, dem 26. Juli. Wie Schröder Wochen später gegenüber dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten schilderte, habe er den Text dem Bonner *Generalanzeiger*⁴⁵ entnommen. Er habe zwar sehr viel Humor, aber das sei ein „bißchen viel“ gewesen⁴⁶.

Im Laufe des Tages erhielt die Bundesregierung weitere Informationen zunächst durch den britischen Botschafter Roberts⁴⁷, anschließend durch den amerikanischen Gesandten Hillenbrand⁴⁸. Diese verspätete Unterrichtung war, zumindest was die bei den Verhandlungen federführenden Amerikaner anging, Teil einer Taktik, die durch absolute Geheimhaltung den Erfolg der Gespräche sichern sollte⁴⁹. Nicht nur verbündete Staaten wurden völlig im unklaren darüber gelassen, worüber in Moskau gesprochen wurde, sondern auch der größte Teil des Kabinetts in Washington. Einsicht in die Berichte der amerikanischen Delegation hatten nur der Präsident selbst, der Außen- und der Verteidigungsminister, der Staatssekretär im State Department, Ball, sowie der Direktor der CIA, McCone⁵⁰. Es darf davon ausgegangen werden, daß sich Kennedy durchaus bewußt war, daß er mit dieser Vorgehensweise – wie mit dem Abkommen überhaupt – die deutsch-amerikanischen Beziehungen einer nicht geringen Belastungsprobe aussetzte. Doch er glaubte, aufgrund seines sehr positiv verlaufenen Staatsbesuchs vom Juni über einen Vertrauensvorschuß in Deutschland zu verfügen, von dem er jetzt profitieren könne⁵¹.

War die Bundesregierung bis zum 23. Juli völlig im ungewissen gelassen worden, so wurden ihr in den darauffolgenden drei Tagen seitens der USA und Großbritanniens eine Reihe von Erläuterungen zum Teststopp-Abkommen⁵² sowie zu dem am 25. Juli 1963 verabschiedeten Kommuniqué der Verhandlungen⁵³ zuteil, die Aufschluß darüber

⁴⁴ PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

⁴⁵ Vgl. „Atompilze sollen verschwinden. Westen begrüßt Dreimächte-Abkommen“; *Generalanzeiger*, 26. 7. 1963, S. 1 f.

⁴⁶ AAPD 1963, II, Dok. 348, S. 1151.

⁴⁷ Vgl. Aufzeichnung Carstens, 26. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

⁴⁸ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 238, S. 789 f.

⁴⁹ Vgl. Sorensen, Kennedy, S. 734.

⁵⁰ Vgl. Bader, Spread, S. 51 f. Sorensen nennt zusätzlich den Leiter der Abrüstungsbehörde, Foster, und den ehemaligen Botschafter in Moskau, Thompson. Vgl. Sorensen, Kennedy, S. 734.

⁵¹ Kennedy äußerte in diesem Zusammenhang: „I have some cash in the bank in West Germany and am prepared to draw on that.“ Zit. nach Schlesinger, *A Thousand Days*, S. 904.

⁵² Für den Wortlaut des Abkommens, das am 5. 8. 1963 in Moskau unterzeichnet wurde, vgl. *Documents on Disarmament* 1963, S. 291–293.

⁵³ Vgl. *Documents on Disarmament* 1963, S. 249 f.; ebenso DzD IV/9, S. 578 f.

gaben, wie der Vertrag von den beiden Westmächten beurteilt wurde. Kurz nach der Paraphierung des Abkommens in Moskau wurde der Gesandte Thierfelder in das britische Außenministerium einbestellt. Staatssekretär Caccia teilte ihm mit, daß außer der Frage des Testverbots „keine andere Materie abschließend behandelt worden sei“ und keine weiteren Verpflichtungen eingegangen worden seien. Zum Thema Nichtangriffsabkommen sei im Kommuniqué lediglich festgelegt worden, daß die drei Verhandlungspartner mit ihren jeweiligen Verbündeten über den sowjetischen Vorschlag eines derartigen Arrangements sprechen wollten; Verpflichtungen zu weiteren Verhandlungen über diesen Punkt bestünden jedoch nicht⁵⁴. Ganz offensichtlich war Caccia davon überzeugt – und das Verhalten der Bundesregierung vor Beginn der Verhandlungen schien dies auch nahelegen –, daß er mit dieser Auskunft die Hauptsorge der Deutschen ausräumen konnte. Erst im folgenden erwähnte er die Frage des Beitritts „anderer Staaten“ zum Abkommen, sah in diesem Zusammenhang allerdings primär „das Problem Frankreich“⁵⁵.

Die Frage der Teilnahme weiterer Staaten sprach auch Hillenbrand am 26. Juli gegenüber Schröder an. Er hob hervor, daß die „Anerkennungsfrage durch die Beitrittsklausel befriedigend gelöst“ worden sei⁵⁶, und übergab eine Mitteilung seines Außenministers mit einer Interpretation der Beitrittsbestimmungen, nach der alle drei ursprünglichen Signatarstaaten des Abkommens auch als Depositarmächte fungieren sollten. Zudem sei in Moskau mündlich vereinbart worden, daß jede Depositarmacht die Beitrittsurkunde beziehungsweise die Ratifikationsinstrumente seitens eines Staates zurückweisen könne, den sie nicht anerkenne. Auf diese Weise entstünde eine „bindende Übereinkunft“ nur zwischen ihr und jenen Vertragsparteien, mit denen sie diplomatische Beziehungen unterhalte. Ferner könne eine Depositarmacht auch die Notifizierung über den Beitritt eines Staates, den sie nicht anerkenne, zurückweisen und damit jede „formelle Vereinbarung“ vermeiden⁵⁷.

Erste Reaktionen

Am 26. Juli 1963 teilte Staatssekretär Carstens den wichtigsten Auslandsvertretungen mit, daß die Bundesregierung das Übereinkommen als „ersten Schritt in Richtung auf weitere Abrüstungsmaßnahmen“ begrüße. Die USA seien jedoch auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, die Beitrittsklausel so zu formulieren, „daß eine Anerkennung der SBZ vermieden würde“⁵⁸. Weiterhin hob Carstens die Zusage der amerikanischen Regie-

⁵⁴ AAPD 1963, II, Dok. 236, S. 780.

⁵⁵ AAPD 1963, II, Dok. 236, S. 781.

⁵⁶ AAPD 1963, II, Dok. 238, S. 789. In diesem Sinne äußerte sich auch der Stellvertretende Leiter der Europa-Abteilung im State Department, Davis, der dem Gesandten von Lilienfeld mitteilte, daß nach amerikanischer Auffassung mit einer Teilnahme am Abkommen keine völkerrechtliche Anerkennung „von Regimen“ verbunden sei, zu denen die USA bislang keine Beziehungen unterhielten. Vgl. Lilienfeld (Washington) an Auswärtiges Amt, 26. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

⁵⁷ AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791.

⁵⁸ AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 790 f.

rung hervor, eine Notifizierung über einen Beitritt der DDR zum Abkommen im Sinne der Mitteilung Rusks vom 26. Juli 1963 zurückzuweisen⁵⁹, so daß eine „Anerkennung im Verhältnis zwischen der SBZ und den beiden westlichen Signatarstaaten“ verhindert werde. Jedoch machte er darauf aufmerksam, daß noch nicht geklärt sei, wie eine „Anerkennung im Verhältnis zwischen der SBZ und neutralen Staaten“ ausgeschlossen werden könne⁶⁰. Bemerkenswert an der Stellungnahme war, daß die Bundesregierung nicht zusicherte, das Abkommen mitzuunterzeichnen. Statt dessen stellte sie in Aussicht, ihm nach seinem Inkrafttreten beizutreten⁶¹, dies aber auch nur, falls es gelänge, „die oben dargelegten Anerkennungsprobleme im Verhältnis zur SBZ befriedigend zu regeln“⁶².

Erheblich deutlicher fielen die deutschen Reaktionen im direkten Austausch mit westlichen Gesprächspartnern aus. Adenauer ließ keinen Zweifel daran, daß er das Teststopp-Abkommen als einen Triumph Chruschtschows betrachtete, den ihm der Westen unnötigerweise und in politischer Kurzsichtigkeit gewährt habe. Nach seiner Auffassung wäre es angebracht gewesen, mit politischen Zugeständnissen zurückhaltend zu sein, da die Sowjetunion aufgrund wirtschaftlicher Probleme und der teils ideologischen, teils machtpolitischen Auseinandersetzung mit der Volksrepublik China in absehbarer Zukunft gezwungen sein würde, sich mit dem Westen zu arrangieren⁶³. Anstatt, wie Adenauer es ausdrückte, die augenblickliche Notlage Chruschtschows auszunutzen und „mit Geduld das Letzte“ aus ihm herauszuquetschen⁶⁴, sei man ihm durch ein Entgegenkommen auf dem Gebiet der Entspannungspolitik behilflich gewesen, den Status quo in Europa festzuschreiben⁶⁵.

Besondere Verärgerung rief in Bonn die äußerst mangelhafte Konsultationspolitik der beiden Verbündeten hervor. In Gesprächen mit Amerikanern und Briten machten deutsche Politiker aus ihren Gefühlen keinen Hehl. Gegenüber US-Verteidigungsminister McNamara rechtfertigte Adenauer das Zögern, dem Vertrag beizutreten, damit,

⁵⁹ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791.

⁶⁰ AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791.

⁶¹ Laut Artikel 3 Absatz 1 des Teststopp-Abkommens war es bis zu dessen Ratifizierung durch die drei ursprünglichen Signatarstaaten möglich, durch Unterzeichnen des Vertragstextes in allen drei Hauptstädten beizutreten. Anschließend fand ein Beitritt durch die Hinterlegung von Beitrittsurkunden statt. Da dieser Unterschied – bis auf punktuelle Ausnahmen – in der innerhalb der Bundesregierung geführten Debatte nur eine untergeordnete Rolle einnahm, wird in den meisten der vorliegenden Dokumente auf die Form eines deutschen Beitritts nicht eingegangen.

⁶² AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 792.

⁶³ Diese These hatte ihren Ursprung in einem Gespräch Adenauers mit Chruschtschow, damals Erster Sekretär des ZK der KPdSU, vom 10. 9. 1955, in dem Chruschtschow die Volksrepublik China als „sein größtes Problem“ bezeichnete und Adenauer bat, der UdSSR zu helfen, mit China „fertigzuwerden“. Adenauer, *Erinnerungen 1953–1955*, S. 528.

⁶⁴ AAPD 1963, II, Dok. 273, S. 921. Zu Adenauers ostpolitischen Vorstellungen vgl. auch Schwarz, *Staatsmann*, S. 851–853.

⁶⁵ Gegenüber McNamara führte Adenauer am 31. 7. 1963 aus: „Wenn ein Gegner anfangs, eine Wendung zu vollziehen, dürfe man keine Eile zeigen [...] Man müsse also sehr vorsichtig sein und in aller Ruhe abwarten. Man warte jetzt schon seit 1945. Jetzt schreibe man das Jahr 1963, und es scheine, als würden die Russen langsam reif. Dann aber dürfe man keine Hast zeigen, denn sonst würde der Preis zu hoch. Der Preis müsse noch billiger werden.“ AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 857. Vgl. dazu auch das Gespräch mit dem ehemaligen amerikanischen Vizepräsidenten Nixon, der Adenauers Ablehnung des Teststopp-Abkommens teilte; AAPD 1963, II, Dok. 237, S. 782–788.

daß die Bundesregierung keinerlei Einfluß auf die Gestaltung des Abkommens gehabt habe und ihr der Wortlaut „unter dem Motto ‚Vogel friß oder stirb‘“⁶⁶ präsentiert worden sei. Ähnlich beklagte sich Schröder gegenüber dem amerikanischen Botschafter: Aufgrund der fehlenden Information habe man in Bonn keine Vorstellung gehabt, welcher Vertragsentwurf in Moskau Grundlage der Verhandlungen gewesen sei. „Daher habe die Bundesregierung gar keine Chance gehabt, irgendwelche Argumente vorzubringen, denn ihre ganzen Argumente seien immer auf das Junktim mit einem Nichtangriffspakt gerichtet gewesen“⁶⁷ – wobei, wie dargestellt, die Bundesregierung selbst nicht unschuldig an dieser einseitigen Sichtweise war. Wie sehr sich der amerikafreundliche Schröder persönlich düpiert fühlte, läßt sich wohl auch daran erkennen, daß sein Ärger lange genug anhielt, um noch am 20. September 1963 gegenüber dem Sicherheitsberater des Präsidenten Kennedy, Bundy, zu betonen, wie „peinlich“ gerade für ihn die Situation gewesen sei; Bonn hätte spätestens dann „Einzelheiten“ erfahren müssen, als feststand, daß eine Unterzeichnung sowohl durch die Bundesrepublik als auch durch die DDR angestrebt werde. Das hätte zwar am Ergebnis der Moskauer Verhandlungen wenig geändert, „doch wären ihm selbst gewisse Schwierigkeiten erspart geblieben, da man ihn verschiedentlich an seine angeblich guten Beziehungen zu den Amerikanern erinnert habe“⁶⁸.

Für Schröder war die Situation vor allem deshalb unangenehm, weil er selbst zunächst eine eher positive Haltung gegenüber dem Abkommen eingenommen hatte. Im Gegensatz zu der bereits angesprochenen vorsichtigen brieflichen Reaktion auf die amerikanischen Wünsche nach einem Beitritt hatte er in einem Interview mit der britischen *Sunday Times* am 28. Juli das eingeschränkte Testverbot als einen Schritt der Entspannung zwischen Ost und West begrüßt und verlauten lassen, er sehe hinsichtlich einer Teilnahme keine Schwierigkeiten, da das Abkommen weltweite Anwendung finden solle und somit die Bundesrepublik nicht diskriminiere⁶⁹. Dies beurteilte der Fraktionsvorstand von CDU und CSU, der tags darauf zusammenkam, um über die Vereinbarung von Moskau zu beraten, jedoch anders. Zwar begrüßte er den Vertrag „einhmütig“⁷⁰, doch hieß es zu dem Interview kritisch, Schröder habe eine „gefährliche These“⁷¹ aufgestellt.

Ähnlich abwartend verhielt sich das Kabinett in seiner Sitzung vom 31. Juli⁷². Dort war von mehreren Kabinettsmitgliedern, darunter Adenauer, „der Standpunkt vorsichtiger Zurückhaltung in allen Äußerungen und vorläufige Klärung sehr nachdrücklich betont

⁶⁶ AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 860.

⁶⁷ AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 905.

⁶⁸ AAPD 1963, II, Dok. 348, S. 1151.

⁶⁹ Vgl. „Macmillan will den Weg weitergehen“; FAZ, 29. 7. 1963, S. 4.

⁷⁰ „Tyler unterrichtet heute die Bundesregierung“; FAZ, 30. 7. 1963, S. 1.

⁷¹ Zit. nach „Patenonkel nach Wahl“; Der Spiegel, 7. 8. 1963, S. 17.

⁷² Das Kabinett war an diesem Tag übereingekommen, daß Fragen zu einer möglichen Anerkennungswirkung eines Beitritts der DDR den USA und Großbritannien in schriftlicher Form gestellt werden sollten. Folge dieses Beschlusses waren die Schreiben des Bundesministers Schröder vom 31. 7. 1963 an die Außenminister Rusk und Lord Home. Vgl. Aufzeichnung Carstens, 31. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

worden gegen Herrn Schröder⁷³. Noch pointierter charakterisierte Bundesminister Krone die Sitzung: „Schröder ging in seinem Bericht sofort auf den für die deutsche Politik mit entscheidenden Gesichtspunkt, den der Zone, ein. Sein Votum war: Zwar zustimmen, aber noch weiter klarstellen, daß die Westmächte an keine Anerkennung der Zone denken[...]. Der Kanzler widersprach der Argumentation Schröders; er sei völlig anderer Meinung. Er habe größte Bedenken, denn Pankows Stellung werde gestärkt; es säße demnächst mit am Tisch.“⁷⁴ Das Kabinett ging ohne Beschlußfassung auseinander.

Strikte Gegner des Vertrags waren, neben Adenauer, die sogenannten Gaullisten, angeführt vom Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, von Brentano, dem Bundesminister für besondere Aufgaben, Krone, sowie dem CSU-Vorsitzenden Strauß⁷⁵. Von Brentano hatte, ähnlich wie Schröder, das Teststopp-Abkommen kurz nach dessen Paraphierung begrüßt⁷⁶, sich aber dann schnell zu einem entschiedenen Kritiker des Vertrags entwickelt. In Schreiben an Adenauer⁷⁷ und Schröder⁷⁸ vom 28. bzw. 30. Juli 1963 äußerte er die Besorgnis über mögliche Auswirkungen eines Beitritts der DDR zum Abkommen auf deren Status innerhalb der Völkergemeinschaft. Durch die Teilnahme an einem Vertrag, der allen „Staaten“ offenstehe, werde sie in den Augen der Weltöffentlichkeit auch als Staat erscheinen. Anschließend, so von Brentanos Vermutung, werde auf Bonn Druck ausgeübt werden, dem Abkommen beizutreten. Auf diese Weise würde die seitens der UdSSR vertretene „Zwei-Staaten-Theorie“⁷⁹ von der Bundesrepublik selbst „ausdrücklich“ anerkannt⁸⁰. Der Fraktionsvorsitzende warnte davor, daß durch das Teststopp-Abkommen – aber auch durch sich anschließende Verhandlungen über weitere Entspannungsmaßnahmen – „die gemeinsame Politik der westlichen Welt ins Rutschen“ kommen könnte und sich schließlich „eine Lösung der deutschen Frage im Sinne einer Bestätigung des Status quo“ ergeben würde⁸¹. Polemischer als der ehemalige Außenminister reagierte Franz Josef Strauß auf das Moskauer Abkommen. Den Höhepunkt seiner Angriffe stellte ein Interview

⁷³ AAPD 1963, II, Dok. 258, S. 866.

⁷⁴ Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 177.

⁷⁵ Vgl. dazu Schwarz, Epochenwechsel, S. 304. Schwarz zeigt die Verbindung auf zwischen der Haltung einzelner Politiker zum Teststopp-Abkommen einerseits und ihrer Einstellung zur Ostpolitik sowie ihrer Konfession und damit ihrer Zugehörigkeit zum „katholischen“ oder „evangelischen“ Flügel der Unionsparteien andererseits.

⁷⁶ Brentano erklärte: „Wir können unsere Verbündeten zu diesem Ergebnis beglückwünschen [...] Es bedeutet keine Einschränkung dieser Zustimmung, wenn ich darauf hinweise, daß selbstverständlich vertragliche Vereinbarungen mit der Sowjetunion nicht dazu führen dürfen, die Abwehrkraft des Westens einseitig zu schwächen, und auch nicht dazu führen dürfen, den unbefriedigenden politischen Status in der Welt, insbesondere in Europa, zu stabilisieren.“ Zit. nach „Das Abkommen über Atomversuchsstopp in Moskau paraphiert“, FAZ, 26. 7. 1963, S. 1.

⁷⁷ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 243, S. 806–808.

⁷⁸ Vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

⁷⁹ Seit 1955 vertrat die Sowjetunion offiziell die Ansicht, daß bei Verhandlungen über Deutschland der Existenz zweier deutscher Staaten Rechnung getragen werden müsse und die Überwindung der Teilung am besten auf dem Wege deutsch-deutscher Gespräche erreicht werden könne. Für die Rede Chruschtschows vom 26. 7. 1955 vgl. DzD III/1, S. 213–219.

⁸⁰ AAPD 1963, II, Dok. 243, S. 807.

⁸¹ AAPD 1963, II, Dok. 243, S. 808.

im *Bayernwald-Boten* dar, in dem der CSU-Vorsitzende kritisierte, der Westen habe mit dem Teststopp-Abkommen ohne Gegenleistung „alle Trümpfe aus der Hand gegeben“, die UdSSR habe dagegen „nichts gegeben und alles erreicht“⁸². Auf weite Kritik stieß sein Vergleich des Teststopp-Vertrags mit dem Münchener Abkommen von 1938⁸³.

Grundsätzlich positiv beurteilten dagegen SPD und FDP das nukleare Testverbot. Besonders die SPD vernachlässigte mögliche deutschlandpolitische Konsequenzen zugunsten humanitärer Gesichtspunkte und trat nachdrücklich für eine Unterzeichnung durch die Bundesregierung ein⁸⁴. In diesem Zusammenhang kam es zu vertraulichen Kontakten zwischen Schröder (der ja ebenfalls, wenn auch erst nach Klärung der DDR-Problematik, für einen Beitritt plädierte) und der SPD, in denen der Bundesminister „um ‚massive Unterstützung‘ bat“⁸⁵. Für die Freien Demokraten – immerhin Regierungspartei – begrüßte Erich Mende, Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, am 26. Juli die Moskauer Vereinbarung als eine „realistische Möglichkeit für eine schrittweise Entspannung“⁸⁶. Thomas Dehler, Vizepräsident des Bundestages, zeigte sich bereits am 6. August 1963 davon überzeugt, daß angesichts der britischen und amerikanischen Zusicherungen, der Vertrag werde keine Auswirkungen auf den völkerrechtlichen Status der DDR haben, eine Unterschriftsverweigerung seitens der Bundesregierung „einfach unmöglich“ sei⁸⁷.

Die Streitpunkte zwischen den Verbündeten

Die in Moskau ausgehandelte Beitrittsklausel (Artikel 3)⁸⁸ bildete einen Schwerpunkt in den Gesprächen zwischen der Bundesregierung und den Verbündeten. Anlaß zur Diskussion gab zum einen, daß das Teststopp-Abkommen allen Staaten zum Beitritt offenstehen sollte, zum anderen, daß der Begriff „Staaten“ aufgrund der Umstände, unter denen es zustande gekommen war, nicht nur auf UNO-Mitglieder eingeschränkt werden konnte. Dies stürzte die Bundesregierung in Schwierigkeiten:

⁸² Zit. nach „Strauß verurteilt das Moskauer Abkommen“; FAZ, 14. 8. 1963, S. 4.

⁸³ So Strauß am 13. 8. 1963 vor der Presse in München. Vgl. dazu Bandulet, Adenauer, S. 214. Für kritische Stimmen vgl. „Ein neues München?“; Der Spiegel, 21. 8. 1963, S. 16, sowie „Erstaunen in Bonn über die Absage von Strauß“; FAZ, 15. 8. 1963, S. 4.

⁸⁴ Vgl. „Sozialdemokraten sprechen von babylonischer Verwirrung“; FAZ, 7. 8. 1963, S. 4.

⁸⁵ Zit. nach Grabbe, Unionsparteien, S. 347. Zu den Übereinstimmungen in den außenpolitischen Einstellungen von SPD und Bundesminister Schröder vgl. auch Schwarz, Epochenwechsel, S. 304.

⁸⁶ Zit. nach „Das Auswärtige Amt prüft die Folgen des Abkommens“; FAZ, 27. 7. 1963, S. 4.

⁸⁷ Zit. nach „Sozialdemokraten sprechen von babylonischer Verwirrung“; FAZ, 7. 8. 1963, S. 4.

⁸⁸ Artikel 3 Absatz 1 und 2 des Abkommens (die Beitrittsregelung) lautete: „1) This Treaty shall be open to all States for signature. Any State which does not sign this Treaty before its entry into force in accordance with paragraph 3 of this Article may accede to it at any time. 2) This Treaty shall be subject to ratification by signatory States. Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Governments of the original Parties – the United States of America, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the Union of Soviet Socialist Republics – which are hereby designed the Depositary Governments.“ Documents on Disarmament 1963, S. 292.

Nach der von ihr seit 1949 konsequent vertretenen Politik handelte es sich bei der DDR, der nun ebenfalls die Teilnahme möglich war, nicht um einen Staat, sondern lediglich um die „SBZ“⁸⁹. Wenn nun diese dem Vertrag beitreten konnte, so bestand die Gefahr, daß sie in den Augen der Weltöffentlichkeit als Staat erscheinen und somit eine Steigerung ihres internationalen Ansehens erfahren würde, die auch völkerrechtlich wirksam werden konnte. Diese Aufwertung würde nach Bonner Auffassung sogar unabhängig davon erfolgen, ob die DDR in Folge ihres Beitritts tatsächlich von einzelnen Staaten anerkannt werden würde oder nicht. Dies war der Grund, warum die amerikanischen und britischen Zusicherungen, daß eine gemeinsame Teilnahme an einem multilateralen Abkommen keine diplomatischen Beziehungen zwischen zwei Staaten herstellen könne, die einander nicht anerkannten, an der eigentlichen Sorge der Bundesregierung vorbeigingen. Der Gesandte von Lilienfeld machte bereits am 27. Juli 1963 den Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Ball, und Sicherheitsberater Bundy auf das grundsätzliche Problem aufmerksam, daß es nämlich „nicht nur auf die rein völkerrechtlichen Aspekte, sondern vor allem darauf ankäme, daß jede Handlung vermieden werde, die von anderer Seite (Sowjets, neutralistische Staaten, Zonenbevölkerung) als Anerkennung ausgelegt oder als solche empfunden werden könnte“⁹⁰.

Die amerikanische Seite zeigte sich zunächst erstaunt angesichts der Schwierigkeiten, die die Bestimmungen des Abkommens der Bundesregierung zu bereiten schienen, war doch ihrer Ansicht nach durch die Formulierung der Beitrittsklausel „die Frage der Nichtanerkennung der SBZ auch durch neutrale Staaten [...] eindeutig erklärt“⁹¹; schließlich hatte man während der Verhandlungen „den Sowjets vollkommen klargemacht“, daß sich „nicht die Implikation einer Anerkennung der sogenannten DDR“ ergeben dürfe⁹². Wie wenig jedoch derartige Aussagen zu beruhigen vermochten, machte der Bundeskanzler gegenüber Verteidigungsminister McNamara deutlich. Seine Sorgen, so Adenauer, rührten daher, daß man durch den Vertrag „zu einem Zustand gelangen könnte, bei dem die SBZ als Staat anerkannt werde“. Er fuhr fort, Außenminister Rusk habe in seinem Schreiben vom 30. Juli 1963 mitgeteilt, im Text des Vertrages sei der Begriff „Staaten“ gewählt worden, „weil er der am wenigsten deutliche Ausdruck sei“. Dieser Argumentation könne er sich jedoch nicht anschließen, da seiner Ansicht nach „Staaten“ der deutlichste Ausdruck sei, den das Völkerrecht kenne. Der Bundeskanzler zog den Schluß, er sehe „eine außerordentlich große Gefahr, wenn auch nur der Eindruck vermittelt werde, daß die Sowjetzone anerkannt worden sei. Als Ergebnis des Vertrags sei die Zone tatsächlich auch anerkannt. Man könne ihm mit juristischen Gutachten kommen, so viel man wolle, es könne kaum ein

⁸⁹ Am 3. 8. 1963 erläuterte Schröder McGhee, „daß zwischen der Nichtanerkennung Rotchinas und der Nichtanerkennung der DDR ein Unterschied bestehe, der darin liege, daß die Vereinigten Staaten die chinesische Regierung nicht anerkannten, während man bei der sogenannten DDR doch auch die Existenz als Staat leugne“. AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 906.

⁹⁰ AAPD 1963, II, Dok. 241, S. 803.

⁹¹ So Ball am 27. 7. 1963 zu Lilienfeld; AAPD 1963, II, Dok. 241, S. 803.

⁹² So Harriman am 29. 7. 1963 zu Lilienfeld; AAPD 1963, II, Dok. 250, S. 829.

Zweifel daran bestehen, daß alle Vertragsparteien anerkannt seien.“ Durch eine derartige Aufwertung der DDR bestehe jedoch die Gefahr, daß „eventuell alles bisher an Widerstandskraft gegen die Sowjetunion in der Berlinfrage und in der Sowjetzone Erreichte sich ins Nichts auflösen könnte“⁹³.

Am 1. August 1963 bemühten sich die USA um Klärung der Situation. In einer Pressekonzferenz gab Präsident Kennedy seiner Überzeugung Ausdruck, die völkerrechtliche Anerkennung eines Staates sei „a matter of intent“, und versicherte, er habe nicht die Absicht, die DDR anzuerkennen⁹⁴. Diese Erklärung wurde ergänzt durch eine Stellungnahme des State Department vom gleichen Tag, in der ebenfalls dargelegt wurde, daß die Anerkennung eines Staates eine eindeutige Willenserklärung voraussetze. Aus diesem Grund bedürfe es auch nicht „einer ausdrücklichen Erklärung des Inhalts, daß [ein] Beitritt nicht als Anerkennung auszulegen sei [...]. Anerkennung werde auch nicht impliziert, es sei denn, ein gegenteiliger Wille sei unzweideutig zum Ausdruck gebracht worden.“⁹⁵ Diese Ausführungen gingen jedoch nicht im geringsten auf die Bedenken der Bundesregierung ein, daß allein schon das Entstehen von Vertragsbeziehungen zu einer völkerrechtlichen Aufwertung der DDR führen könnte. Zudem waren die amerikanischen Einlassungen nicht ohne Widersprüche. Während Rusk noch am 26. Juli gegenüber Schröder die Ansicht vertreten hatte, es entstünden durch einen Beitritt der DDR keine vertraglichen Beziehungen zwischen ihr und den USA, revidierte er diese Auffassung bereits am 2. August. Nun zeigte er sich überzeugt, daß die USA zwar eine vertragliche Bindung der DDR erreichen wollten, darin aber keine Anerkennung gesehen werden könne⁹⁶. Dies entsprach Äußerungen des Staatssekretärs Ball gegenüber dem Gesandten von Lilienfeld vom Tage zuvor, wonach man der Bundesregierung in der Frage der Vertragsbeziehungen nicht werde entgegenkommen können, da das Ziel der USA, die Volksrepublik China mittels des Abkommens zu binden, dadurch vereitelt würde⁹⁷.

Im Gegensatz zur amerikanischen Position vertrat das Auswärtige Amt die Ansicht, daß es im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen „gewisse Akte“ gebe, die eine Anerkennung implizierten, „ohne daß dies unter Berufung auf einen gegenteiligen Willen in Abrede gestellt werden könne“⁹⁸. Von der Möglichkeit, daß „bei Herstellung vertraglicher Beziehungen [...] die Anerkennung auch ohne diesen Willen impliziert“ wäre, zeigte sich Schröder überzeugt⁹⁹. Folglich gab er dem amerikanischen Botschafter am 3. August 1963 erneut zu verstehen, daß es sich bei dem Thema Vertragsbeziehungen um eine Frage handle, die noch nicht „befriedigend be-

⁹³ AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 859.

⁹⁴ Public Papers, Kennedy 1963, S. 613.

⁹⁵ AAPD 1963, II, Dok. 264, S. 886. Am 2. 8. 1963 schloß sich das britische Außenministerium den amerikanischen Erläuterungen an. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 266, S. 888 f.

⁹⁶ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 274, S. 924.

⁹⁷ Vgl. Lilienfeld (Washington) an Schröder, 1. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. So nochmals Ball am 3. 8. 1963 zu Lilienfeld; AAPD 1963, II, Dok. 272, S. 913.

⁹⁸ So der Leiter des Referats „Völkerrecht und Staatsverträge“, von Schenck, zum Justitiar der amerikanischen Botschaft, von Elbe; AAPD 1963, II, Dok. 284, S. 950.

⁹⁹ AAPD 1963, II, Dok. 274, S. 924.

antwortet sei, die aber vielleicht den springenden Punkt darstelle“. Geklärt werden müsse, „ob durch einen Beitritt Pankows zwischen Washington und Pankow ein Vertragsverhältnis begründet werde oder nicht. Werde dadurch ein Vertragsverhältnis begründet, so liege darin eine Anerkennung eingeschlossen, wie immer die Gutachten lauten mögen.“¹⁰⁰ Die Wünsche der Bundesregierung kollidierten jedoch mit dem Interesse der USA an einer vertraglichen Bindung gerade auch solcher Staaten, die sich nicht allgemeiner diplomatischer Anerkennung erfreuten. Wie noch zu zeigen sein wird, konnte erst im Rahmen des Besuchs von Außenminister Rusk am 10. August 1963 in Bonn in dieser Frage eine Teillösung im Sinne der Bundesregierung erzielt werden.

Neben der Formulierung, daß die Teilnahme am Abkommen allen Staaten offenstehe, bereitete eine weitere Bestimmung des Artikels 3 der Bundesregierung Kopfzerbrechen, nämlich die Einsetzung aller drei Signatarstaaten als Depositarmächte. Diese Regelung stellte eine Änderung gegenüber dem Vertragsentwurf vom 27. August 1962 dar, in dem nur einer der ursprünglichen Signatarstaaten die Aufgabe einer Depositarmacht übernehmen sollte¹⁰¹. Die Gründe dafür schilderte der amerikanische Delegationsleiter Harriman: Da eine möglichst weltweite Teilnehmerschaft an dem Abkommen angestrebt wurde, es jedoch im Falle aller drei Signatarstaaten Regierungen gab, deren Beitritt zwar im Interesse der Nichtverbreitung von Kernwaffen gewünscht wurde, zu denen aber keine diplomatischen Beziehungen bestanden, wurde der Vorschlag aufgegriffen, daß eine Beitrittserklärung gegenüber jedem einzelnen der drei Signatarstaaten möglich und auch für eine rechtswirksame Partizipation ausreichend sein müsse¹⁰². Bezeichnend ist, daß dieses Arrangement zwar die beiden Westmächte zufriedenstellte, nicht jedoch die UdSSR, die sich damit zunächst ähnlich schwertat wie später die Bundesrepublik: „The procedure took care of our problems, such as East Germany, but it did not satisfy the Russians. Gromyko maintained, that there were certain governments they did not recognize but that they knew existed, such as Spain, whereas they would not admit that the Chinese Nationalist government in Taipei even existed.“¹⁰³ Dieses Problem wurde mit Hilfe der mündlichen Übereinkunft gelöst, daß es jeder der drei Depositarmächte freistehe, die Beitritts- oder Ratifikationsurkunden einer Regierung, die sie nicht anerkenne, ebenso zurückzuweisen wie eine Notifikation über den Beitritt einer von ihr nicht anerkannten Regierung durch eine der beiden anderen Depositarmächte – eben jener Vereinbarung, die Rusk seinem deutschen Amtskollegen am 26. Juli 1963 gemeinsam mit der Zusicherung übermitteln ließ, daß

¹⁰⁰ AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 906.

¹⁰¹ Welche Regierung diese Aufgabe übernehmen sollte, war in dem Entwurf noch nicht festgelegt. Der betreffende Satz aus Artikel 5 Absatz 2 lautete: „Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Government of ----, which is hereby designated the Depository Government.“ Documents of Disarmament 1962, S. 806.

¹⁰² Harriman schrieb diese Idee dem stellvertretenden Leiter der Abrüstungsbehörde (U.S. Arms Control and Disarmament Agency), Fisher, zu. Vgl. Harriman, America, S. 97.

¹⁰³ Harriman, America, S. 97.

im Falle einer Beitrittserklärung der DDR die amerikanische Regierung von der Möglichkeit der Nichtannahme Gebrauch machen werde¹⁰⁴.

Beseitigte diese Regelung auch die Schwierigkeiten der drei Signatarstaaten, so eliminierte sie keineswegs die Bedenken der Bundesregierung. Hatte man bei dem Vertragsentwurf von 1962 noch davon ausgehen können, daß einer der beiden angelsächsischen Staaten als Depositarmacht eingesetzt werde und damit der DDR schon auf diese Weise ein Beitritt verwehrt würde, so war mit der in Moskau ausgehandelten Lösung einer Teilnahmeerklärung der „Zone“ gegenüber der sowjetischen Regierung Tor und Tür geöffnet. Über die amerikanische Zusage hinaus, eine Beitrittserklärung der DDR zurückweisen zu wollen, bemühte sich das Auswärtige Amt um eine Zusicherung der beiden Westmächte, Artikel 3 sei so zu interpretieren, daß ein rechtswirksamer Beitritt zum Abkommen eine entsprechende Erklärung gegenüber allen drei Depositarmächten voraussetze¹⁰⁵. Zu der – wie sich herausstellen sollte: zu optimistischen – Einschätzung, die Formulierung der Beitrittsklausel lasse eine solche Auslegung zu¹⁰⁶, trugen sicherlich auch die Ausführungen des Leiters der Europa-Abteilung im amerikanischen Außenministerium bei. Am 30. Juli 1963 erläuterte Tyler gegenüber Staatssekretär Carstens, in Moskau sei eine Regelung, die eindeutig festgelegt hätte, daß eine Erklärung gegenüber nur einer Depositarmacht ausreichend sei, verworfen worden zugunsten einer Bestimmung, die es freistelle, ob ein Staat gegenüber einer, zwei oder allen Depositarmächten seine Teilnahme am Abkommen erklären möchte¹⁰⁷.

Am 31. Juli stellte Schröder Rusk die Frage, ob für einen „rechtswirksamen“ Beitritt zum Abkommen die Hinterlegung von Beitritts- oder Ratifikationsurkunden bei einer

¹⁰⁴ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791. Die Bundesregierung versuchte, die britische Regierung zu einer vergleichbaren Zusicherung zu veranlassen. Zu diesem Zweck übergab Schröder am 26. 7. 1963 Botschafter Roberts ein Aide-mémoire, mit dem WEU-Beschluß vom 31. 10. 1962, wonach Erklärungen der DDR über einen Beitritt zu einem internationalen Abkommen von der jeweiligen Depositarmacht nicht zur Kenntnis genommen werden sollten; durch dritte Staaten übermittelte Erklärungen sollten ebenfalls zurückgewiesen werden. Dies wurde jedoch mit der Bemerkung abgelehnt, der WEU-Beschluß könne nicht auf das Teststopp-Abkommen angewendet werden, weil hier zum ersten Mal drei Depositarmächte vorgesehen seien. Vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Vgl. dazu auch AAPD 1963, II, Dok. 253, S. 845.

¹⁰⁵ Vgl. die diesbezügliche Frage von Carstens an den Leiter der Europa-Abteilung im State Department, Tyler, der darauf keine Antwort geben konnte; AAPD 1963, II, Dok. 254, S. 848.

¹⁰⁶ Aufschlußreich für die zu diesem Punkt herrschende Unklarheit war auch die Reaktion des Gesandten Thierfelder, nachdem ihm der britische Unterstaatssekretär Lord Hood mitgeteilt hatte, für einen rechtswirksamen Beitritt zum Teststopp-Abkommen sei die Hinterlegung der Beitrittsurkunde bei nur einer Depositarmacht ausreichend. Thierfelder teilte dem Auswärtigen Amt mit, er gehe davon aus, „daß dies auch unsere Auffassung ist, obwohl nach meiner Meinung der Wortlaut für die Notwendigkeit einer Hinterlegung bei allen drei Mächten spricht“. AAPD 1963, II, Dok. 255, S. 849.

¹⁰⁷ Tyler führte aus: „Der Frage der Beitrittsklausel habe man besondere Aufmerksamkeit gewidmet und sei auf die in Artikel 3 formulierte Version verfallen, wodurch alle drei ursprünglichen Mächte zu Depositarmächten erklärt werden. Die Westmächte hatten eine Beitrittsklausel vorgeschlagen (anyone of the governments), nach der die Hinterlegung bei einer Depositarmacht eindeutig genügen solle. Die jetzige Fassung haben die Sowjets erwirkt. Jeder beitretende Staat könne es sich wählen, ob er bei ein, zwei oder drei Depositarmächten seinen Beitritt vollzieht.“ Aufzeichnung Lahn, 31. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

Depositarmacht ausreiche. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte das Abkommen so interpretiert werden, „daß für einen voll wirksamen Beitritt die Hinterlegung der Urkunde bei allen drei Depositarmächten erforderlich ist. Wer eine Ratifikations- oder Beitrittsurkunde nur bei einer oder zwei der drei Depositarmächte hinterlegt, wird nicht Vertragspartner. Hat er seine Ratifikations- oder Beitrittsurkunde nur deshalb nicht bei allen drei Depositarmächten hinterlegt, weil eine oder zwei von ihnen die Annahme verweigert haben, so entstehen Vertragsbeziehungen nur zwischen ihm und den Staaten, die ihn als Vertragspartner akzeptieren.“¹⁰⁸ Was der Minister hier vorschlug, war eine Art „abgestufter“ Teilnahme, wobei nur eine Hinterlegung von Beitritts- oder Ratifikationsurkunden bei allen drei Depositarmächten zur vollen Mitgliedschaft berechtigen würde.

Besondere Beunruhigung löste in Bonn die Vorstellung aus, daß nicht nur die DDR, sondern viele weitere Staaten gegenüber der UdSSR ihren Beitritt zum Abkommen erklären würden. Es wurde befürchtet, diese gemeinsame Inanspruchnahme einer Depositarmacht könne in besonderem Maß das Entstehen von Vertragsbeziehungen begünstigen. Hinzu kam die Vermutung, daß sich unter den in Moskau beitretenden Staaten viele Blockfreie befinden würden, die nicht einer festen weltanschaulichen Linie zuzuordnen seien und somit vom deutschlandpolitischen Standpunkt aus als unsichere Kantonisten gelten mußten. Sie, so die Befürchtung der Bundesregierung, könnten vor allem geneigt sein, im Entstehen vertraglicher Beziehungen einen Beweis für die Souveränität der DDR zu sehen¹⁰⁹.

Auch diese Einwände stießen in Washington auf wenig Verständnis. Nach amerikanischer Ansicht war jene „unique and flexible procedure“¹¹⁰ der Einsetzung von drei Depositarmächten aus zwei weltanschaulichen Lagern gewählt worden, weil damit jedem Staat, der den Beitritt zum Abkommen wünschte, zumindest eine Depositarmacht zur Verfügung stand, zu der er diplomatische Beziehungen unterhielt. Die Benennung nur einer Depositarmacht dagegen hätte bedeutet, entweder die Teilnahme von Staaten, die man eigentlich durch den Vertrag binden wollte, von vornherein auszuschließen, oder aber Beitrittserklärungen unabhängig vom Bestehen diplomatischer Beziehungen entgegenzunehmen – eine völkerrechtlich unübliche und bislang noch nie praktizierte Maßnahme, die in weit größerem Maße die diplomatische Aufwertung nicht allgemein anerkannter Staaten mit sich gebracht hätte als das beschlossene Arrangement. Folglich war die amerikanische Regierung überzeugt, daß gerade durch die Einsetzung von drei Depositarmächten auf „die im Hinblick auf die DDR für die Bundesrepublik gegebenen Schwierigkeiten“ Rücksicht genommen und „jede völkerrechtliche Anerkennung“ vermieden werde¹¹¹. Adenauer gab sich jedoch keinen Illusionen

¹⁰⁸ AAPD 1963, II, Dok. 260, S. 873.

¹⁰⁹ Vgl. dazu die bereits erwähnte erste Stellungnahme des Auswärtigen Amts vom 26. 7. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 239, S. 791. Vergleichbare Bedenken äußerte auch Botschafter Grewe (Paris/NATO) gegenüber Tyler, erhielt jedoch lediglich eine ausweichende Antwort. Vgl. Grewe an Auswärtiges Amt, 29. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹¹⁰ Harriman, America, S. 97.

¹¹¹ So Bundy am 27. 7. 1963 zu Lilienfeld; AAPD 1963, II, Dok. 241, S. 802.

hin. Für ihn stand fest, aufgrund der Bestimmung, daß „jeder Staat durch Hinterlegung einer Ratifikationsurkunde bei einer der drei Signatarmächte“ dem Vertrag beitreten könne und es dazu eben nicht „der Genehmigung der anderen Vertragsparteien“ bedürfe, da diese „bereits im voraus erteilt“ worden sei, habe sich bereits „der völkerrechtliche Status der DDR [...] total geändert“¹¹².

Doch Artikel 3 war nicht der einzige Bestandteil des Abkommens, gegen den die Bundesregierung Bedenken vorbrachte. Gleichfalls änderungsbedürftig erschien ihr der Text der Revisionsklausel (Artikel 2)¹¹³. Besonderen Unwillen erregte die dort vorgesehene Möglichkeit, mit einem Drittel der Stimmen aller Vertragsmitglieder eine Revisionskonferenz einzuberufen. Daran könnte dann auch die DDR als vollberechtigtes Mitglied teilnehmen, was sie wiederum in den Augen der Weltöffentlichkeit als „Staat“ erscheinen lassen würde. Die Möglichkeit, die DDR bei einer solchen Zusammenkunft „an einen Nebentisch“¹¹⁴ zu verweisen, wie es der britische Botschafter Roberts am 30. Juli gegenüber Staatssekretär Carstens andeutete¹¹⁵, konnte wohl kaum als realistische Lösung in Betracht gezogen werden.

Es war wiederum der Bundeskanzler, der gegenüber dem amerikanischen Verteidigungsminister die treffendste Formulierung für das Dilemma der Bundesregierung fand. Adenauer wies darauf hin, daß eine Teilnahme der DDR an einer Revisionskonferenz „ganz klar eine völkerrechtliche Handlung“ darstellen würde, und erklärte: „Man könne aber keine völkerrechtliche Handlung vollziehen und gleichzeitig erklären, es handle sich dabei um gar keine völkerrechtliche Handlung.“¹¹⁶ Er sehe eine besondere Gefahr in einer dann wohl unvermeidlichen gleichzeitigen Teilnahme von Bundesrepublik und DDR: „Sitze dann Herr Ulbricht auf der einen und der Vertreter der Bundesrepublik auf der anderen Seite, so entstehe bei den Deutschen der Eindruck, daß die Sowjetzone anerkannt worden sei. Dann aber löse sich der ganze Effekt des Berlinbesuchs von Präsident Kennedy in nichts auf.“¹¹⁷ Es ging also auch hier wieder darum, daß die Deutschlandpolitik der Bundesregierung bereits Schaden erleide, wenn nur der Eindruck entstünde, die DDR sei ein souveräner Staat. Besonderes Kopfzerbrechen machte der Bundesregierung die Möglichkeit, daß die Zahl der Ostblock-Staaten ausreichen könnte, um ein Drittel der Mitgliedstaaten des Vertrages zu stellen¹¹⁸. In einem solchen Fall könnte der Warschauer Pakt die Einberufung einer Revisionskon-

¹¹² AAPD 1963, II, Dok. 252, S. 840.

¹¹³ Artikel 2 legte fest: „1) Any party may propose amendments to this Treaty. The text of any proposed amendment shall be submitted to the Depository Governments which shall circulate it to all Parties to this Treaty. Thereafter, if requested to do so by one-third or more of the Parties, the Depository Governments shall convene a conference, to which they shall invite all the Parties, to consider such amendment.“ Documents on Disarmament 1963, S. 292.

¹¹⁴ Eine derartige „Katzentisch-Lösung“ – allerdings für beide deutsche Staaten – war auf der Genfer Außenministerkonferenz 1959 gefunden worden.

¹¹⁵ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 253, S. 847.

¹¹⁶ AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 860.

¹¹⁷ AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 859.

¹¹⁸ So Adenauer am 1.8.1963 zum italienischen Staatspräsidenten Segni; AAPD 1963, II, Dok. 261, S. 875.

ferenz erreichen, deren Zweck in erster Linie die völkerrechtliche Aufwertung der DDR sein würde. Adenauer schilderte eine solche mögliche Situation sehr plastisch: „Dann säßen dort die Sowjetunion mit den Satellitenstaaten und der DDR sowie mit den anderen Staaten, z. B. lateinamerikanischen Staaten. Diese würden dann erklären, dies sei eine Versammlung nach Maßgabe des Vertrages, und er könne sich nicht vorstellen, wie Amerika und England dann sagen könnten, dies sei unzulässig und die DDR müsse erst den Saal verlassen. Wenn also die Russen wollten, könnten sie eine unmögliche Situation schaffen, sobald die Versammlung zusammentrete.“¹¹⁹

Auf derartige Vorstellungen fanden die westlichen Verbündeten sehr pragmatische Antworten. Während von britischer Seite hervorgehoben wurde, man werde schon eine zufriedenstellende Lösung finden, wenn jemals eine solche Konferenz zusammentreten sollte¹²⁰, zeigte sich der Leiter der Europa-Abteilung im State Department, Tyler, gegenüber Botschafter Knapstein zuversichtlich, daß im Zweifelsfall die Nichtteilnahme der DDR – an der der Westen interessiert sei – gegen die Nichtteilnahme der Republik China (Taiwan) – auf der die UdSSR bestehen würde – ausgehandelt werden könnte¹²¹.

Ein besonderes Ärgernis für die Bundesregierung bedeutete die Bestimmung in Artikel 4¹²², wonach jede Vertragspartei in Ausübung ihrer nationalen Souveränität von dem Abkommen zurücktreten könne. Die Formulierung der Kündigungsklausel stellte die zweite inhaltlich maßgebliche Veränderung dar, die während der Verhandlungen in Moskau an dem Entwurf vom 27. August 1962 vorgenommen wurde¹²³. Der Leiter der amerikanischen Delegation, Harriman, erläuterte dazu, daß die Abfassung der Rücktrittsklausel den Unterhändlern in Moskau große Probleme bereitet habe. Während die USA mit Blick auf das Atomwaffenprogramm der Volksrepublik China vorschlugen, „that a party to the treaty could withdraw on reasonable notice if atmospheric testing occurred“¹²⁴, erhob Außenminister Gromyko den Einwand, die Festsetzung bestimmter Kündigungsgründe beschneide das souveräne Recht der UdSSR, von einem Vertrag zurückzutreten, wann immer dies in ihrem Interesse sei¹²⁵. Nach der Darstellung von Harriman sei es aber ganz ausgeschlossen gewesen, daß der amerikanische Senat einen Vertrag ohne Rücktrittsbestimmungen verabschieden würde¹²⁶; als Ergebnis habe man sich darauf geeinigt, die Worte „exercising its national sovereignty“ in die Kündigungsklausel

¹¹⁹ AAPD 1963, II, Dok. 252, S. 840.

¹²⁰ Vgl. die Äußerungen des Mitarbeiters im Central Department des Foreign Office, Ledwidge, am 2. 8. 1963 gegenüber Thierfelder; AAPD 1963, II, Dok. 266, S. 889.

¹²¹ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 288, S. 958.

¹²² Artikel 4 legte fest: „Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country.“ Documents on Disarmament 1963, S. 293.

¹²³ Zur Kündigungsklausel (Artikel 3) im Entwurf vom 27. 8. 1962 vgl. Documents on Disarmament 1962, S. 805.

¹²⁴ Harriman, America, S. 95.

¹²⁵ Vgl. ebenda.

¹²⁶ Vgl. ebenda. Zur amerikanischen Opposition gegen das Abkommen vgl. Firestone, Nuclear Stability, S. 120–133.

aufzunehmen¹²⁷. Adenauer dagegen empfand die besagten vier Worte vor allem deshalb als Affront, weil sie für die Aussage des Vertragstextes vollständig überflüssig waren, jedoch in einer Eindeutigkeit, wie dies keine andere Bestimmung des Abkommens tat, den Vertragsmitgliedern Souveränität, also die volle Staatlichkeit, bescheinigte – mit absehbaren negativen Auswirkungen auf die Chancen für eine deutsche Wiedervereinigung¹²⁸. Des weiteren erkannte der Kanzler, daß hier ein Präzedenzfall für mögliche folgende Verhandlungen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle geschaffen werde, denn „wenn man im ersten Abkommen die nationale Souveränität anerkenne, könne man sie im zweiten und dritten Abkommen nicht mehr bestreiten“¹²⁹.

Die Debatte innerhalb des Auswärtigen Amts

Welche Auswirkungen das Teststopp-Abkommen auf den völkerrechtlichen Status der DDR haben würde und wie die Bundesrepublik sich verhalten sollte, wurde im Auswärtigen Amt schon bald nach der Paraphierung des Vertrages in einigen umfangreichen Studien untersucht, von denen hier exemplarisch drei vorgestellt werden sollen.

Am 29. Juli 1963 kam der Leiter des Planungsstabs, Ministerialdirektor Müller-Roschach, zu dem Schluß, daß die Formulierung der Beitrittsklausel für die DDR einen nicht mehr abzuwendenden und auch nicht mehr „gutzumachenden“ Erfolg in ihrem Streben nach staatlicher Anerkennung bedeute. Er resümierte, die UdSSR habe in „ihrem Bemühen, das SBZ-Regime international aufzuwerten, einen Durchbruch durch die bisherige deutsche und westliche Position“ erreicht¹³⁰. Die Nichtanerkennung der DDR sei durch „diese Konzession Großbritanniens und [der] USA zu Lasten Deutschlands auf kaum mehr als einen formal juristischen Vorbehalt reduziert“ worden¹³¹. Nach seiner Ansicht sprach gegen einen Beitritt, daß die Bundesregierung auf diese Weise ein potentielles politisches Druckmittel aus der Hand geben würde. Bislang habe sie nämlich nur gegenüber den WEU-Mitgliedstaaten auf die Herstellung von Atomwaffen verzichtet¹³², durch einen Beitritt zum Teststopp-Abkommen würde sich dieser Kreis erweitern.

¹²⁷ Die Darstellung von Harriman wird durch Äußerungen des Außenministers Rusk gestützt. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 981.

¹²⁸ Vgl. die Äußerungen vom 10. 8. 1963 gegenüber Rusk; AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 977. In diesem Gespräch erklärte der Bundeskanzler weiter, der DDR werde, sobald sie dem Vertrag beigetreten sei, „durch den Artikel 4 des Abkommens die nationale Souveränität bestätigt, denn wenn sie beim Rücktritt ihre nationale Souveränität ausübe, müsse sie sie auch beim Beitritt ausgeübt haben. Sie könne die nationale Souveränität doch schlecht in der Zwischenzeit erst erworben haben. Auf deutscher Seite befürchte man, daß die Einfügung dieser Worte sich auf die Aussichten der Wiedervereinigung sehr schlecht auswirken würden.“ AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 978.

¹²⁹ So am 5. 8. 1963 zu McNamara; AAPD 1963, II, Dok. 273, S. 916.

¹³⁰ AAPD 1963, II, Dok. 245, S. 813.

¹³¹ AAPD 1963, II, Dok. 245, S. 814.

¹³² Bundeskanzler Adenauer gab auf der vom 28. 9. bis zum 3. 10. 1954 tagenden Londoner Neunmächtekonferenz die Erklärung ab, daß die Bundesrepublik auf die Produktion von atomaren, biologischen und chemischen Waffen verzichte. Diese Erklärung ging in die Pariser Verträge vom 23. 10. 1954 ein. Vgl. Europa-Archiv 1954, S. 7130f.

Die Bundesrepublik würde also ohne Gegenleistung sich selbst „gegenüber gewissen dritten Ländern die Bewegungsfreiheit nehmen“ und einen Trumpf für künftige Friedensvertragsverhandlungen aus der Hand geben¹³³. Trotz weiterer Argumente gegen einen Beitritt – wie der Tatsache, daß dieser die Bundesrepublik in Gegensatz zu Frankreich bringen würde, das den Vertrag ablehnte¹³⁴ – schlußfolgerte Müller-Roschach, daß sich die Bundesrepublik mit Rücksicht auf die Vereinigten Staaten letztlich nicht werde entziehen können. Der Schritt müsse allerdings so lange hinausgezögert werden, bis Gewißheit bestehe, daß die USA und Großbritannien bei den bevorstehenden Gesprächen mit der UdSSR auf einen Friedensvertrag mit Gesamtdeutschland hinarbeiteten¹³⁵.

Die Vorstellung, unter bestimmten Bedingungen oder erst nach Erfüllung von Vorbehalten dem Teststopp-Abkommen beizutreten, blieb im Auswärtigen Amt nicht unwidersprochen. Am 5. August setzte sich der Leiter der Rechtsabteilung mit der seitens des Planungsstabes vertretenen Ansicht auseinander, die Bundesrepublik könne unter der ausdrücklichen Prämisse beitreten, daß sie allein berechtigt sei, das ganze deutsche Volk zu repräsentieren¹³⁶. Von Haefen machte auf die Gefahren aufmerksam, die eine solche Vorgehensweise mit sich bringen würde: Zunächst müsse durch die Signatarstaaten geklärt werden, ob es sich um einen vertragskonformen oder einen vertragsstörenden Vorbehalt handele. Sollte der Vorbehalt als vertragskonform hingenommen werden, bestünde immer noch das Problem, wie sich, konfrontiert mit der deutschen Prämisse, die beitrtrittswilligen blockfreien Staaten verhalten würden. Er vermutete, daß diese zwar nicht widersprechen, aber dennoch Vertragsbeziehungen zur DDR unterhalten würden, was wiederum eine Reaktion der Bundesregierung gegenüber den betreffenden Staaten unumgänglich machen würde. Diese Vorgehensweise liefe folglich darauf hinaus, die Teststopp-Vereinbarung zu einem Testfall für die deutschlandpolitische Haltung neutraler Staaten zu machen, und dafür sei, so von Haefen, das Abkommen nicht der richtige Rahmen¹³⁷.

Einer anderen Argumentation bediente sich der Leiter der für die Sicherheitspolitik und die Ost-West-Beziehungen zuständigen Abteilung, Krapf. Er legte dar, die Bundesrepublik solle – freilich erst nach Klärung der „SBZ-Frage“¹³⁸ – dem Teststopp-Abkommen durch Unterzeichnen beitreten. Um sich von der DDR, die allein in Moskau ihre Teilnahme erklären konnte, positiv abzuheben, schlug Krapf vor, den Vertragstext in Washington, Paris und Moskau zu zeichnen. Der Ministerialdirektor hob hervor, aus Gründen des internationalen Prestiges müsse die Bundesrepublik Wert darauf

¹³³ AAPD 1963, II, Dok. 245, S. 814. Mit derselben Begründung, nur erheblich pointierter vorgetragen, argumentierte auch der Botschafter in Moskau, Groepper, gegen eine Teilnahme am Teststopp-Abkommen. Gegenüber Carstens wies er darauf hin, daß die Furcht der sowjetischen Regierung vor einer atomaren Bewaffnung Deutschlands echt sei. Diese Angst müsse erhalten und politisch eingesetzt werden, denn sie stelle „die einzige zur Zeit sichtbare Basis für einen deutsch-sowjetischen Ausgleich mit dem Ziel der Wiedervereinigung“ dar. AAPD 1963, II, Dok. 283, S. 947.

¹³⁴ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 245, S. 815.

¹³⁵ Vgl. ebenda.

¹³⁶ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 275, S. 928.

¹³⁷ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 275, S. 930f.

¹³⁸ AAPD 1963, II, Dok. 262, S. 883.

legen, als Signatarstaat zu gelten¹³⁹. Folgende Überlegungen lagen dem zugrunde: Zum einen werde die deutsche Seite durch eine Teilnahme am Abkommen keinen realen politischen Trumpf aus der Hand geben, da an die Entwicklung eines eigenen Kernwaffenprogramms oder eine Beteiligung an dem französischen Vorhaben „aus politischen, militärischen und wirtschaftlichen Gründen in absehbarer Zeit“ überhaupt nicht zu denken sei. Der Verzicht auf Atomtests wäre folglich keine echte Vertragsleistung, sondern lediglich „das Anerkenntnis unseres subjektiven Unvermögens im politischen Sinne“¹⁴⁰. Weiterhin bestehe die Gefahr, daß der Bundesrepublik bei Nichtunterzeichnung Motive unterstellt würden, „die uns fernliegen“¹⁴¹, und daß sie sich in der internationalen Staatengemeinschaft selbst isolieren würde. Eine solche Haltung könne sie sich jedoch nicht erlauben, da sie gerade für die Umsetzung ihrer Deutschlandpolitik sowie im Hinblick auf bevorstehende Ost-West-Verhandlungen auf das Wohlwollen der „Weltmeinung“ angewiesen sei¹⁴².

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß im Auswärtigen Amt die Meinung vorherrschte, einem Beitritt könne oder solle man sich nicht entziehen, wenn zuvor die strittigen Punkte im Zusammenhang mit der Nichtanerkennung der DDR geklärt seien¹⁴³. Als Hauptargument wurden dabei allerdings keine vertragsimmanenten Gesichtspunkte genannt, sondern externe politische Zwänge wie etwa die Wünsche der westlichen Verbündeten. Mithin bestand Übereinstimmung zwischen der amtsinternen Diskussion und der Position, die Ressortchef Schröder nach außen vertrat.

Die Suche nach der Berücksichtigung deutscher Interessen

Unmittelbar nach den ersten Informationen über den in Moskau beschlossenen Vertragstext versuchte die Bundesregierung, im Kontakt mit den USA und Großbritannien eine möglichst weitgehende Berücksichtigung ihrer deutschlandpolitischen Interessen zu erreichen. Dabei handelte es sich, um dies kurz zu rekapitulieren, um die Gefahr einer Anerkennung der DDR als Staat, die vor allem von der Beitrittsregelung des Abkommens ausging (Allstaaten-Klausel), der Einsetzung von drei Depositarmächten, dem Recht der DDR auf Teilnahme an einer Revisionskonferenz sowie der Formulie-

¹³⁹ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 262, S. 883.

¹⁴⁰ AAPD 1963, II, Dok. 262, S. 882.

¹⁴¹ Ebenda.

¹⁴² Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 262, S. 882 f.

¹⁴³ Die Frage, welche Auswirkungen das Teststopp-Abkommen auf die Deutschlandpolitik haben würde, fand auch im zeitgenössischen Schrifttum ihren Niederschlag. Vgl. etwa Cornides, Moskauer Moratorium, S. 583–592; ebenso Bechtoldt, Deutschland, S. 579–582. Cornides bedauert zwar „Ausmaß und Tragweite“ der westlichen Zugeständnisse auf deutschlandpolitischem Gebiet, sieht aber auch die humanitären Aspekte des Abkommens und kommt – wie das Auswärtige Amt – zu dem Schluß, daß eine Ablehnung des Vertrages die Bundesrepublik „weltweiter Kritik als „Störenfried“ aussetzen würde (S. 591 f.). Auch Bechtoldt wertet die Übereinkunft von Moskau primär als entspannungspolitischen Fortschritt. Seiner Ansicht nach verfolgte die sowjetische Regierung mit dem Abkommen weiterreichende politische Ziele, gerade auch gegenüber den USA, als die „Einschleusung der Zone durch die Hintertür“ (S. 582).

rung der Kündigungsklausel, die jedem Vertragspartner staatliche Souveränität bescheinigte.

Die erste Bemühung, deutsche Vorstellungen in das Abkommen einzubringen, bildete die am 23. Juli 1963 von Adenauer¹⁴⁴ und Schröder¹⁴⁵ ausgesprochene Bitte nach einer Fassung der Beitrittsklausel, die eine Teilnahme der DDR am Abkommen ausschließen würde. Dieser Versuch, einen direkten Eingriff in den Text zu erreichen, scheiterte nicht so sehr, weil die Vereinbarung bereits fertig ausgehandelt war¹⁴⁶, sondern primär aufgrund des westlichen Interesses an einem Beitritt der Volksrepublik China¹⁴⁷. In diesem Zusammenhang muß auf die bereits angesprochene Diskussion über die Einsetzung von drei Depositarmächten und über die Frage, welche Form eines Beitrittes zu einer rechtswirksamen Teilnahme am Vertrag berechtigen sollte, verwiesen werden. Wie erwähnt, wurde seitens des Auswärtigen Amts versucht, eine Zusicherung der Verbündeten zu erhalten, daß nur eine Beitrittserklärung gegenüber allen drei Depositarmächten zu einer vollen Teilnahme berechtige. Doch die USA waren nicht willens, dieser Interpretation zu folgen. Am 1. August 1963 erklärte das amerikanische Außenministerium zur Frage der Depositarmächte: „Vereinbarungen, aufgrund deren eine Regierung oder ein Regime nicht bei einer Depositarmacht hinterlegt, die diese Regierung oder dieses Regime nicht anerkennt, sondern bei einer anerkennenden Depositarmacht, seien lediglich als Frage der Opportunität und Tunlichkeit anzusehen.“¹⁴⁸

Diese Stellungnahme verdeutlicht, wie weit der amerikanische und der deutsche Standpunkt in diesem Punkt auseinanderklafften – beziehungsweise, wie wenig die deutschlandpolitischen Interessen der Bundesregierung verstanden und berücksichtigt wurden: Während Bonn beabsichtigte, die Bestimmungen über die Depositarmächte zu einem Instrument zu machen, durch das die nicht allgemein anerkannten Staaten sichtbar von den (Voll-)Mitgliedern des Abkommens abgegrenzt würden, nahm die amerikanische Interpretation dadurch, daß sie jeden ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Umstand, ob ein Staat allgemein anerkannt war oder nicht, und seinem Beitrittsverhalten verneinte, bewußt eine Verwischung der Unterschiede im völkerrechtlichen Status der einzelnen Vertragsmitglieder in Kauf. Die Erläuterungen des Justitiars der amerikanischen Botschaft vom 7. August 1963 machten die Hoffnungen des Auswärtigen Amts endgültig zunichte. Auf Nachfrage erklärte von Elbe, wenn auch zögernd, daß eine Beitrittserklärung gegenüber einer der drei Depositarmächte für eine rechtswirksame Teilnahme am Abkommen ausreichend sei¹⁴⁹. Wäre den deutschen Wünschen in der Frage der Depositarmächte nachgegeben worden, so hätte dies zwar keinen direkten Eingriff in den Vertragstext bedeutet, jedoch eine Aufkündigung des in Moskau getroffenen mündlichen Übereinkommens. Ein entscheidender Erfolg

¹⁴⁴ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 234, S. 776 f.

¹⁴⁵ Vgl. Schröder an Rusk, 23. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹⁴⁶ Vgl. Lilienfeld (Washington) an Auswärtiges Amt, 24. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹⁴⁷ So Hillenbrand am 24. 7. 1963 zu Carstens; AAPD 1963, II, Dok. 235, S. 778 f.

¹⁴⁸ AAPD 1963, II, Dok. 264, S. 885.

¹⁴⁹ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 284, S. 949.

der Bundesregierung in diesem Punkt hätte, ebenso wie eine Änderung der Beitrittsklausel, die in Bonn herrschenden deutschlandpolitischen Sorgen auf eine sehr einfache und wirkungsvolle Weise beseitigt, nämlich durch die Verhinderung eines Beitritts der DDR. Die USA und Großbritannien hingegen waren nicht bereit, zur Befriedigung deutscher Interessen – die ganz offensichtlich nicht ihre eigenen waren –, ihren frisch errungenen entspannungspolitischen Erfolg zu gefährden.

Nachdem somit die Möglichkeit gescheitert war, eine Teilnahme der DDR von vornherein auszuschließen, mußte es das Ziel der Bundesregierung sein, in einem möglichst eng mit dem Vertragstext verbundenen Dokument feststellen zu lassen, daß das Abkommen nicht zu einer diplomatischen Aufwertung der DDR (die natürlich namentlich nicht genannt werden würde) beitrage. In diesem Sinne versuchte sie, die USA und Großbritannien dazu zu bewegen, ein Protokoll zu verabschieden, das „einen integrierenden Bestandteil“ des Vertrages bilden sollte¹⁵⁰. Anhand des Entwurfes für eine solche Erklärung, den Schröder seinem amerikanischen Amtskollegen übersandte, wird deutlich, daß vor allem der Gefahr begegnet werden sollte, die DDR könne durch das Zustandekommen von vertraglichen Verpflichtungen gegenüber Staaten, mit denen sie bislang keinerlei Beziehungen unterhalten hatte, plötzlich in der Rolle eines vollwertigen Staates erscheinen¹⁵¹. Der Zusatz sollte sich in erster Linie an die Regierungen blockfreier Länder richten, denen man auf diese Weise die Nichtstaatlichkeit der DDR deutlich vor Augen führen wollte. Schröder befürchtete nämlich, daß ohne ein solches Interpretationsprotokoll „bei den Neutralen eine Unklarheit“ entstehen und zu Stellungnahmen seitens dieser Regierungen führen würde, „die als Anerkennung der Zone gewertet werden müßten oder in diesem Sinne mißdeutet werden könnten“¹⁵². Um hier möglichst rasch Einfluß zu gewinnen, ersuchte der Außenminister am 29. Juli 1963 Rusk darum, eine derartige Interpretation des Abkommens „allen Regierungen der Welt mit Ausnahme derer, die diplomatische Beziehungen zur Zone unterhalten“, zuzuleiten. Er fügte den unmißverständlichen Hinweis an, daß es der Bundesregierung leichter fallen werde, bei den „politischen Kräften in Deutschland“ Unterstützung für einen Beitritt zum Abkommen zu finden, wenn es gelänge, die Politik der Nichtanerkennung der DDR – das „Kernstück“ ihrer auswärtigen Politik – „unverändert aufrechtzuerhalten“¹⁵³. Der Gedanke eines Interpretationsprotokolls stieß jedoch auf amerikanischer Seite auf Ablehnung, die damit begründet wurde, daß es zum einen jetzt nicht mehr möglich sei, das bereits ausgehandelte Abkommen durch ein Protokoll zu ergänzen, zum anderen bezweifelt werden dürfe, ob ein derar-

¹⁵⁰ AAPD 1963, II, Dok. 244, S. 809.

¹⁵¹ Der Vorschlag von Schröder lautete: „Die Ratifizierung oder der Beitritt zu ihm [dem Abkommen] durch Gebiete oder Behörden (territories or authorities), die nicht allgemein als Staaten anerkannt sind, erzeugen Vertragsbeziehungen nur zu solchen Vertragsstaaten, die jene Gebiete oder Behörden (territories or authorities) bereits als Staaten anerkannt haben.“ AAPD 1963, II, Dok. 244, S. 809.

¹⁵² AAPD 1963, II, Dok. 244, S. 809 f.

¹⁵³ AAPD 1963, II, Dok. 244, S. 810. Am 30. 7. 1963 informierte Carstens Botschafter Roberts von dem gegenüber der amerikanischen Regierung vorgebrachten Wunsch und trug das gleiche Ansinnen an die britische Regierung heran. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 253, S. 846.

tiger Zusatz dem in Moskau erzielten Einvernehmen zuträglich wäre¹⁵⁴. Diese Argumente zeigen, daß – wie es Botschafter McGhee gegenüber Schröder einmal ausdrückte – nach amerikanischer Ansicht „die kleine Nuance, die darin liege, daß die SBZ etwas mehr Aufmerksamkeit erlange“, nicht bedeutsam genug sei, um das Teststopp-Abkommen zu blockieren¹⁵⁵.

Nach dem Scheitern dieses Vorschlags wandte sich Schröder am 31. Juli 1963 erneut an die Außenminister Rusk und Home. Diesmal konzentrierte sich seine Bitte auf eine öffentliche Stellungnahme, die idealerweise von allen drei Signatarstaaten, wenigstens aber von den USA und Großbritannien „vor oder zugleich mit der Unterzeichnung des Vertrags“ abgegeben werden sollte¹⁵⁶. Erneut fügte Schröder den Entwurf einer solchen Erklärung bei, um klarzustellen, daß eine gleichzeitige Teilnahme am Abkommen keine Vertragsbeziehungen zwischen einander nicht anerkennenden Staaten zur Folge haben würde¹⁵⁷. Auch hier wird wieder die Absicht deutlich, das Übel möglichst tief an der Wurzel zu packen: Wäre erst festgestellt, daß nicht einmal Vertragsbeziehungen zur DDR entstünden, wäre auch die Frage beantwortet, welche weiteren Auswirkungen der Vertrag auf den völkerrechtlichen Status der DDR haben könnte.

In den beiden fast identischen Schreiben hob Schröder mit Blick auf die bislang erfolgten inoffiziellen amerikanischen und britischen Zusicherungen¹⁵⁸ nochmals hervor, daß es nicht ausreiche, „zu erklären, daß mit der Unterzeichnung durch nicht anerkannte Gebiete keine Anerkennungswirkung verbunden sei“, sondern es müsse „zusätzlich und zwar in erster Linie erklärt werden, daß zu ihnen keine Vertragsbeziehungen entstanden sind“¹⁵⁹. Zudem wiederholte er die Bitte, daß die Westmächte eine diesbezügliche Erklärung an alle Regierungen richten mögen, die die DDR nicht anerkannten, und kündigte an, die Bundesregierung werde ebenfalls allen Staaten, zu denen sie diplomatische Beziehungen unterhalte – mit Ausnahme der UdSSR – eine entsprechende Unterrichtung zukommen lassen¹⁶⁰. Am 2. August teilte daraufhin US-Staatssekretär Ball mit, es liege nicht im Interesse der westlichen Staaten, in einem abstrakten Kontext zu erklären, daß eine Beitrittserklärung seitens eines nicht allgemein anerkannten Staates keine Vertragsbeziehungen zwischen ihm und einem ihn nicht anerkennenden Staat begründe. Es sei vielmehr ratsam, solche Fragen zu erörtern, wenn ein derartiger Fall in der Praxis eintreten sollte; sonst werde man nur „unnötige Aufmerksamkeit auf das Anerkennungsproblem lenken und möglicherweise eine gegenteilige

¹⁵⁴ Vgl. „Dokumentation zum Moskauer Abkommen vom 5. 8. 1963 über die Einstellung von Kernwaffenversuchen“, zusammengestellt vom Auswärtigen Amt, Bonn 1963, S. 24; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹⁵⁵ AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 908.

¹⁵⁶ AAPD 1963, II, Dok. 260, S. 872.

¹⁵⁷ Für den Entwurf, der nicht wesentlich vom Vorschlag des Bundesministers vom 29. 7. 1963 differierte, vgl. AAPD 1963, II, Dok. 260, S. 872.

¹⁵⁸ So z. B. Harriman am 29. 7. 1963 zu Lilienfeld oder Lord Hood am 30. 7. 1963 zu Thierfelder; AAPD 1963, II, Dok. 250, S. 829, und Dok. 255, S. 849.

¹⁵⁹ AAPD 1963, II, Dok. 260, S. 873.

¹⁶⁰ Vgl. ebenda.

Wirkung erzielen“¹⁶¹. Freilich darf angenommen werden, daß die amerikanische Ablehnung einer öffentlichen Erklärung auf der Befürchtung basierte, das Teststopp-Abkommen könnte in letzter Minute scheitern.

In den ersten Augusttagen folgten dann die Äußerungen Kennedys¹⁶² sowie des amerikanischen Außenministeriums¹⁶³, die – wie bereits dargelegt – die Bundesregierung nicht zufriedenstellen konnten, da sie lediglich auf das Problem der völkerrechtlichen Anerkennung, nicht jedoch auf die Frage des Entstehens von Vertragsbeziehungen eingingen. Dies galt in gleicher Weise für eine Erklärung des britischen Außenministeriums vom 3. August 1963, die lediglich betonte, daß ein Beitritt der DDR zum Teststopp-Abkommen die Beziehungen zwischen Großbritannien und der DDR in keiner Weise berühren oder verändern würde¹⁶⁴.

Form und Aussagekraft der amerikanischen und britischen Erläuterungen zu der Vereinbarung von Moskau blieben also hinter den ursprünglich seitens der Bundesregierung vorgetragenen Wünschen deutlich zurück. Nach dem Scheitern einer anläßlich der Unterzeichnung des Abkommens vorzutragenden öffentlichkeitswirksamen Erklärung der beiden Westmächte konnte es nur noch einseitige Verlautbarungen geben. Derartige Stellungnahmen waren der Bundesregierung tatsächlich schon in einem sehr frühen Stadium offeriert worden. Am 24. Juli 1963 hatte der Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Bundy, gegenüber von Lilienfeld angeboten, anläßlich der Ratifizierung des Abkommens könne die amerikanische Regierung eine solche Erklärung veröffentlichen¹⁶⁵. Im gleichen Sinne hatte Staatssekretär Ball am 3. August 1963 vorgeschlagen, Außenminister Rusk könne bei seiner Einvernahme durch den Senat am 12. August die von der Bundesrepublik angestrebte „formelle Erklärung“ abgeben. Bei dieser Gelegenheit wurde ebenfalls zugesichert, die USA würden die westliche Position in der Nichtanerkennungsfrage in dem von der Bundesrepublik gewünschten Sinne den Regierungen dritter Staaten mitteilen¹⁶⁶.

Zum Durchbruch in der Frage, was vor dem US-Senat erklärt werden sollte, kam es allerdings erst während Rusks Besuch in Bonn. Am 10. August 1963 fand die entscheidende Unterredung zwischen den Rechtsexperten von Haefen und Meyer-Lindenberg auf deutscher und Chayes auf amerikanischer Seite statt, in deren Mittelpunkt wiederum das Problem des möglichen Entstehens „vertraglicher oder vertragsähnlicher Beziehungen“ stand. Die beiden leitenden Beamten der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts drangen darauf, daß die USA ihren Standpunkt dahingehend präzisierten, „daß sie im Zusammenhang mit dem Atomversuchsstopp-Vertrag die SBZ weder als Staat noch das Ulbricht-Regime als Regierung anerkannten und daß auch keine vertraglichen Beziehungen mit der SBZ bestünden“. Der Rechtsberater im amerikanischen Außenministerium räumte schließlich zögernd ein, „daß nach überwiegender

¹⁶¹ Vgl. Lilienfeld (Washington) an Auswärtiges Amt, 3. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹⁶² Vgl. Public Papers, Kennedy 1963, S. 613.

¹⁶³ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 264, S. 885 f.

¹⁶⁴ Vgl. DzD IV/9, S. 607.

¹⁶⁵ Vgl. Lilienfeld (Washington) an Auswärtiges Amt, 24. 7. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹⁶⁶ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 272, S. 913.

völkerrechtlicher Auffassung keine vertraglichen Beziehungen zwischen Unterzeichnern eines Vertrages, von denen der eine den anderen nicht anerkennt, bestehen“. Es wurde schließlich Einvernehmen erzielt, „daß die Teilnahme an dem Vertrag für das nicht anerkannte Gebilde eine einseitige Verpflichtung bedeute“¹⁶⁷. Allerdings weigerte sich Chayes, diese Übereinkunft wörtlich in den Text aufzunehmen, den Rusk am 12. August 1963 dem Senat vortragen sollte¹⁶⁸.

Nachdem insoweit Übereinstimmung erzielt worden war, gaben Rusk und Chayes gegenüber Adenauer Erläuterungen zu der in Aussicht genommenen Erklärung ab¹⁶⁹, die Staatssekretär Carstens wie folgt resümierte: „Zwischen den Vereinigten Staaten und der sogenannten DDR würden keine vertraglichen Beziehungen entstehen. Im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten würde die DDR nicht Partei werden, sondern nur die einseitige Verpflichtung übernehmen, die Bestimmungen des Abkommens zu beachten. Die sogenannte DDR habe deshalb auch nicht das Recht, an dem im Vertrag selbst vorgesehenen Verfahren teilzunehmen. Die Vereinigten Staaten würden ferner eine sowjetische Notifizierung über den Beitritt der SBZ zurückweisen, da die SBZ nicht anerkannt werde.“¹⁷⁰ Weiterhin verpflichteten sich die USA, „dritte Länder“ über ihren Standpunkt in der Frage der Nichtanerkennung zu unterrichten¹⁷¹. Für die Auslandsvertretungen faßte der Staatssekretär dieses Verhandlungsergebnis, das auch gegenüber Großbritannien erzielt werden konnte¹⁷², mit den Worten zusammen: „Vorstehende Erklärungen befriedigen uns. Beitritt der Bundesrepublik zum Teststopp-Abkommen daher nunmehr vorbehaltlich Entscheidungen des Kabinetts und des Bundestags als sicher anzusehen.“¹⁷³

¹⁶⁷ Aufzeichnung von Haeften, 12. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹⁶⁸ Vgl. Aufzeichnung von Haeften, 12. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Von Haeften und Meyer-Lindenberg trösteten sich damit, daß „diese Auffassung aus dem Wortlaut der Erklärung von Mr. Rusk gefolgert werden könne“. Am 12. 8. 1963 gab Rusk vor dem Senat folgende Erklärung zur Beitrittsklausel ab: „It has been suggested that, by the act of subscribing to the treaty, a regime might gain recognition by parties to the treaty that do not now recognize it. No such effect can occur. In international law the governing criterion of recognition is intent. We do not recognize, and we do not intend to recognize, the Soviet occupation zone of East Germany as a state or as an entity possessing national sovereignty, or to recognize the local authorities as a government [...] The East German authorities will subscribe to the treaty in Moscow. The Soviet Union may notify us of that act. We are under no obligation to accept that notification, and we have no intention of doing so, but the East German regime would have committed itself to abide by the provisions of the treaty. By this arrangement, we not only assure that no implication of recognition may arise, but we preserve our right to object if later the East German regime should seek to assert privileges under the treaty such as voting or participating in a conference called under article II.“ Documents on Disarmament 1963, S. 308.

¹⁶⁹ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 982 f.

¹⁷⁰ AAPD 1963, II, Dok. 292, S. 983 f. Für eine knappe Auflistung dieser Zusagen vgl. AAPD 1963, II, Dok. 295, S. 989.

¹⁷¹ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 295, S. 989.

¹⁷² Am 15. 8. 1963 nahm das britische Außenministerium auf Wunsch des sich in London aufhaltenden Bundesministers Schröder einen Passus in das Kommuniqué des Besuchs auf, nach dem nicht nur die Staatlichkeit der DDR bestritten, sondern auch festgelegt wurde, daß keinerlei Vertragsbeziehungen zwischen Großbritannien und der DDR entstehen würden. Vgl. Bulletin 1963, S. 1273.

¹⁷³ Carstens an Auslandsvertretungen, 10. 8. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

Der Beitritt der Bundesrepublik

Rusks Erklärungen gaben tatsächlich den Ausschlag für die Beschlußfassung des Bundeskabinetts. Hatte sich die Ministerrunde am 8. August noch abwartend geäußert¹⁷⁴, so stimmte sie auf einer Sondersitzung vier Tage später einem Beitritt grundsätzlich zu, behielt sich jedoch vor, mit der endgültigen Entscheidung zu warten, bis der Wortlaut der Erklärung des amerikanischen Außenministers vorliege¹⁷⁵. Auch hatten nicht alle Kabinettsmitglieder ihre Bedenken überwunden. So lehnten die Minister Krone, Barzel, Heck und Dollinger¹⁷⁶ weiterhin eine deutsche Teilnahme ab¹⁷⁷. Wie sich zeigen sollte, blieb in Bonn eine Reihe von Politikern dem Teststopp-Abkommen gegenüber unversöhnlich eingestellt. Dazu gehörte vor allem der CSU-Vorsitzende Strauß, der ebenso wie die Fraktionsvorsitzenden der drei großen Parteien – von Brentano (CDU/CSU), Ollenhauer (SPD) und Mende (FDP) – an der entscheidenden Kabinettsitzung vom 16. August 1963 teilnahm. Dort wurde zwar der Beitritt zum Vertrag von Moskau ohne Gegenstimme beschlossen, doch geschah dies nicht aus innerer Überzeugung der Beteiligten, sondern deshalb, weil auch die Kritiker des Abkommens keine praktikable Alternative sahen¹⁷⁸. Bereits am 6. August hatte Bundesminister Krone in seinem Tagebuch notiert: „Sollen wir unterschreiben? Es wird nichts anderes übrig bleiben. Ich denke an Versailles.“¹⁷⁹

Am Nachmittag des 16. August erteilte auch der Auswärtige Ausschuß von Bundestag und Bundesrat sein Einverständnis zu einem Beitritt der Bundesrepublik. Somit konnte Schröder am Tag darauf seinem amerikanischen Amtskollegen mitteilen, die Bundesrepublik werde das Teststopp-Abkommen bei allen drei Depositarmächten unterzeichnen¹⁸⁰. Diese Entscheidung soll zu einer kurzen Betrachtung Anlaß geben, in welchem Maße die deutschlandpolitischen Vorstellungen der Bundesregierung von den westlichen Verbündeten berücksichtigt worden waren.

Der Beitritt der DDR zum Abkommen, der am 8. August 1963 in Moskau durch Unterschriftsleistung vollzogen wurde, konnte nicht verhindert werden. Dagegen konnte Bonn in der Frage der Vertragsbeziehungen einen Erfolg verbuchen: In den Erklärungen der amerikanischen und der britischen Regierung wurde betont, daß zwischen ihnen und der DDR keine Vertragsbeziehungen entstünden; letztere gehe durch ihren Beitritt lediglich einseitige Verpflichtungen ein.

¹⁷⁴ Vgl. dazu die Aussage des Chefs des Presse- und Informationsamtes, von Hase, die Bundesregierung stehe bei ihrer Entscheidung nicht unter Zeitdruck; Bulletin 1963, S. 1245.

¹⁷⁵ Vgl. Bulletin 1963, S. 1261. Vgl. dazu auch Osterheld, Kanzlerjahre, S. 250.

¹⁷⁶ Es handelte sich dabei um die Bundesminister für besondere Aufgaben, für gesamtdeutsche Fragen, für Familien- und Jugendfragen sowie um den Bundesschatzminister.

¹⁷⁷ Vgl. FAZ, 16. 8. 1963, S. 1.

¹⁷⁸ Vgl. FAZ, 18. 8. 1963, S. 1 und 4.

¹⁷⁹ Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 178.

¹⁸⁰ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 308, S. 1039–1041. Vgl. dazu auch Bulletin 1963, S. 1281.

Nicht eindeutig im Sinne der Bundesregierung konnte das Problem gelöst werden, ob nun zwischen der DDR und weiteren Teilnehmern am Abkommen rechtliche Beziehungen zustande kommen würden. Zwar hatte Carstens alle Auslandsvertretungen aufgefordert, die Regierung des jeweiligen Gastlandes zu bitten, eine Notifizierung über einen „etwaigen Beitritt [der] SBZ entweder mit dem Bemerken, [die] SBZ sei kein Staat, zurück[zu]weisen oder aber völlig unbeantwortet“ zu lassen¹⁸¹. Die Reaktionen auf diesen Erlaß – 93 Regierungen informierten die diplomatischen Vertreter der Bundesrepublik über ihre Haltung¹⁸² – waren, was die Nichtanerkennung der DDR anbelangte, durchgängig positiv, gaben allerdings keine Auskunft über das mögliche Entstehen bilateraler Vertragsbeziehungen. Unbeantwortet blieb vor allem die Frage, ob die gemeinsame Inanspruchnahme einer Depositarmacht in besonderem Maße das Entstehen rechtlicher Beziehungen fördern könnte. Hinsichtlich der Depositarmächte-Regelung hatten die Gespräche also keine Zugeständnisse an die Bundesregierung erbracht, jedoch wurde die bereits in Moskau mündlich ausgehandelte Regelung, nach der es einer jeden Depositarmacht freistand, Beitrittserklärungen von Staaten, die sie nicht anerkenne, zurückzuweisen, durch die amerikanischen und britischen Erklärungen schriftlich fixiert.

Erfreulicher sah es beim Thema Revisionsklausel aus. Hierzu stellten sowohl die USA als auch Großbritannien fest, daß sie weder einer Mitwirkung der DDR beim Zustandekommen einer Konferenz noch deren Anwesenheit bei einer solchen Zusammenkunft zustimmen würden. Ob allerdings diese Entschlossenheit angesichts des Widerstands, den die UdSSR sicherlich einem Ausschluß ihres Verbündeten entgegengesetzt hätte, ausgereicht hätte, um eine Teilnahme der DDR zu verhindern, darf bezweifelt werden. Es stellt eine ganz besondere Ironie der Geschichte dar, daß sich beim Zusammentreten der seit Unterzeichnung des Abkommens bislang einzigen Revisionskonferenz am 7. Januar 1991¹⁸³ die 1963 noch lebhaft diskutierte Frage einer Teilnahme der DDR durch die deutsche Wiedervereinigung von selbst erledigt hatte.

Der Passus „exercising its national sovereignty“ in Artikel 4, der ja ein besonderes Ärgernis für die Bundesregierung darstellte, blieb Bestandteil des Vertragstextes; dem Effekt der Worte konnte allerdings durch die amerikanischen und britischen Erklärungen, die der DDR jegliche Staatlichkeit absprachen, entgegengewirkt werden.

Insgesamt wurden die Forderungen der Bundesregierung keineswegs umfassend berücksichtigt. Die Tatsache, daß sich Adenauer dennoch zufrieden zeigte¹⁸⁴, macht deutlich, daß es für einen Teil des „ungeheuren Aufruhrs“, den der Kanzler „inszeniert“ hatte¹⁸⁵, auch verhandlungstaktische Gründe gab. Trotzdem liegt der Schluß nahe, daß neben der Erfüllung eines Großteils der Forderungen weitere Faktoren zur Entscheidung der Bundesregierung beitrugen. Hier wäre zum einen die Erkenntnis zu

¹⁸¹ AAPD 1963, II, Dok. 279, S. 938.

¹⁸² Vgl. PA/AA, Ministerbüro, VS-Bd. 8499.

¹⁸³ Zu der Konferenz, die auf Initiative von Indonesien, Mexiko, Peru, Sri Lanka und Jugoslawien einberufen wurde und vom 7. bis 18. 1. 1991 in New York tagte, vgl. Thränert, Ende nuklearer Tests.

¹⁸⁴ Vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 849.

¹⁸⁵ Schwarz, Staatsmann, S. 847.

nennen, daß die Ablehnung eines Beitritts keine Lösung dargestellt hätte, denn das eigentliche Problem bestand in der Vertragsunterzeichnung durch die DDR¹⁸⁶. Ferner spielte sicherlich der Gedanke eine Rolle, der bereits in den Studien des Auswärtigen Amts zur Teststopp-Problematik deutlich wurde, nämlich, sich dem offensichtlichen Wunsch der Verbündeten nach einer deutschen Teilnahme nicht widersetzen zu können. In diesem Sinne war nach der Paraphierung des Abkommens Druck auf die Bundesregierung ausgeübt worden. Dabei wurde vor allem mit dem Hinweis auf ihre unvermeidlich drohende internationale Isolierung argumentiert. So meldete der Gesandte von Lilienfeld am 27. Juli 1963, daß seiner Ansicht nach in den USA eine „starke Verstimmung“ entstehen werde, wenn die Bundesrepublik nicht dem Abkommen beitrete oder ihre Teilnahme auch nur hinauszögere¹⁸⁷. Der amerikanische Botschafter teilte Bundesminister Schröder mit, wenn deutschlandpolitische Bedenken das Handeln der Bundesrepublik beherrschten, dann „disqualifiziere sie sich für eine Führung“¹⁸⁸. Weiterhin ließ McGhee durchblicken, daß sich „auf Dauer ein deutscher Politiker, der gegen einen Beitritt Deutschlands zum Moskauer Vertrag sei, nur selber schade“¹⁸⁹. Bezeichnender waren jedoch die Hinweise darauf, daß die Bundesrepublik durch ihr Verhalten in den Verdacht eigener nuklearer Ambitionen gerate. Am 8. August wurde Botschafter Knapstein im amerikanischen Außenministerium vorgehalten, daß eine Nichtteilnahme der Bundesrepublik in der Weltöffentlichkeit den Eindruck entstehen lassen würde, als wolle sie – eventuell zusammen mit Frankreich – Atomtests durchführen¹⁹⁰. Schließlich legte McGhee Schröder unmißverständlich dar, daß die Bundesrepublik niemals einen Vorwand für die Behauptung liefern dürfe, sie unternehme „nukleare Anstrengungen“¹⁹¹.

Im Bereich dieser Vermutungen und Befürchtungen muß wohl auch die Antwort auf die Frage gesucht werden, warum gerade Bonn, das durch den Verzicht auf die Produktion von ABC-Waffen schon Vorleistungen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle erbracht hatte, so energisch zum Beitritt gedrängt wurde. Es ist davon auszugehen, daß eben nicht nur „optische Gründe“¹⁹² für dieses Drängen verantwortlich waren, sondern vielmehr die ganz konkrete Besorgnis, die Bundesrepublik könne tatsächlich, wohl unter Mithilfe Frankreichs, Verfügungsgewalt über Atomwaffen erhalten. Diese Angst vor einem der amerikanischen und britischen Kontrolle entzogenen militärischen Wiedererstarken der Bundesrepublik war seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer latent vorhanden – an dieser Stelle sei auf das eingangs erwähnte Schreiben des britischen Premierministers an Kennedy vom 16. März 1963 verwiesen –, erhielt aber vor dem Hintergrund des deutsch-französischen Vertrags¹⁹³, der auch eine Koopera-

¹⁸⁶ Vgl. dazu Schwarz, Staatsmann, S. 848.

¹⁸⁷ AAPD 1963, II, Dok. 241, S. 804.

¹⁸⁸ AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 908.

¹⁸⁹ AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 909.

¹⁹⁰ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 288, S. 959.

¹⁹¹ AAPD 1963, II, Dok. 270, S. 907.

¹⁹² So Lord Hood am 30. 7. 1963 zu Thierfelder; AAPD 1963, II, Dok. 255, S. 849.

¹⁹³ Für den Wortlaut des Vertrags vom 22. 1. 1963 vgl. Bundesgesetzblatt 1963, Teil II, S. 706–710.

tion auf militärischem Gebiet vorsah, neue Nahrung. Noch Monate nach der Unterzeichnung des Abkommens kursierten in den Vereinigten Staaten Gerüchte, es enthalte eine geheime militärische Zusatzklausel¹⁹⁴. Angesichts der Tatsache, daß Frankreich im Begriff war, eine eigene Atomstreitmacht aufzubauen, mußte diese Entwicklung als bedrohlich für den Zusammenhalt der westlichen Allianz erscheinen. Folglich wurde versucht, die drohende militärpolitische Zusammenarbeit zwischen Bonn und Paris sowohl von der deutschen als auch von der französischen Seite her aufzubrechen. Setzte man gegenüber der Bundesregierung auf die Peitsche, so versuchte man es bei Frankreich mit dem Zuckerbrot: Unmittelbar nach der Paraphierung des Teststopp-Abkommens bot Kennedy de Gaulle als Gegenleistung für einen Beitritt amerikanisches nukleares „know-how“ an¹⁹⁵. Diese Taktik scheiterte jedoch an der französischen Ablehnung des Abkommens¹⁹⁶.

Am 19. August 1963 setzten die diplomatischen Vertreter der Bundesrepublik in Washington, Moskau und London ihre Unterschrift unter das Teststopp-Abkommen¹⁹⁷. Anlässlich der Unterzeichnung veröffentlichte die Bundesregierung die folgende deutschlandpolitische Erklärung: „Die Bundesregierung, verpflichtet, die Belange des gesamten deutschen Volkes wahrzunehmen, erklärt, daß die Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Unterzeichnung, Ratifizierung und Durchführung dieses Vertrages kein Gebiet als Staat und kein Regime als Regierung anerkennt, die sie nicht bereits anerkannt hat. Damit bringt die Bundesrepublik Deutschland zum Ausdruck, daß sie auch weiterhin die sowjetische Besatzungszone nicht als Staat und die dort eingesetzten Stellen nicht als Regierung anerkennt. Für die Bundesregierung werden daher im Rahmen dieses Vertrages keine vertraglichen Beziehungen mit der sowjetischen Besatzungszone oder mit den dort eingesetzten Stellen entstehen.“¹⁹⁸

Zusammenfassung

Die Auseinandersetzung um das Teststopp-Abkommen stellte „den letzten großen Kampf um die Deutschlandpolitik“¹⁹⁹ in der Amtszeit Adenauers dar. Das anglo-amerikanische Vorgehen drohte die politischen Grundsätze der vergangenen 14 Jahre in

¹⁹⁴ Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 184, S. 599.

¹⁹⁵ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 236, S. 781, sowie Dok. 242, S. 805.

¹⁹⁶ Staatspräsident de Gaulle schlug das Angebot aus und lehnte auf einer Pressekonferenz am 29. 7. 1963 einen Beitritt Frankreichs zum Teststopp-Abkommen ab. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 242, S. 805 f., vor allem Anm. 6. Zur Pressekonferenz vgl. de Gaulle, Discours IV, S. 213–217.

¹⁹⁷ Zuvor war innerhalb des Auswärtigen Amtes noch der Gedanke aufgetaucht – jedoch auch schnell wieder verworfen worden –, die Bundesrepublik solle in Washington und London unterschreiben, in Moskau aber nur durch Hinterlegung einer Urkunde beitreten, um auf diese Weise zu vermeiden, daß die Unterschrift des Gesandten Scholl auf dem gleichen Dokument stehen würde wie die des Botschafters der DDR in Moskau. Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 302, S. 1025. Daß die Bundesrepublik in Moskau tatsächlich das gleiche Papier zeichnete wie die DDR, wird auch noch in der neueren Geschichtsschreibung angezweifelt. So bei Czempel, Suche, S. 181.

¹⁹⁸ Bulletin 1963, S. 1289.

¹⁹⁹ Osterheld, Kanzlerjahre, S. 240.

Frage zu stellen. Der Bundeskanzler war bereit, daraus Konsequenzen zu ziehen und vorzeitig zurückzutreten, falls sich die USA und Großbritannien nicht zu den von der Bundesregierung geforderten Erklärungen bereitfinden sollten²⁰⁰. Das Teststopp-Abkommen war – anders als es in einigen zeitgenössischen Aufzeichnungen bezeichnet wird – weder von seiner Konzeption noch von seinen Auswirkungen her ein „Versailles“ oder ein „zweites Jalta“²⁰¹. Es muß viel eher als der recht spontane Ausdruck einer, allerdings begrenzten, Entspannungsbereitschaft verstanden werden. Als Vertragswerk hatte es kaum Bedeutung; so fehlte ihm beispielsweise jegliche Bestimmung, wie seine Einhaltung überwacht werden könnte. Das Abkommen von Moskau schränkte auch nicht die Möglichkeiten der Erprobung neuer Kernwaffen ein, da sich die Haupt-Atomkräfte längst auf unterirdische Tests verlegt hatten. Selbst als 1964 die Volksrepublik China einen nuklearen Sprengsatz überirdisch zündete, betrachtete dies zum Beispiel keiner der ursprünglichen drei Signatarstaaten als ein Ereignis, das seine nationalen Interessen gefährdete und ihn somit – wie in der Kündigungsklausel festgelegt – dazu berechtigte, von dem Abkommen zurückzutreten. Im Gegensatz zu den Übereinkommen von Versailles und Jalta fixierte das Teststopp-Abkommen keine neue politische Ordnung. Es erwies sich als dauerhaft, weil ein grundsätzlicher Entspannungswille vorhanden blieb und es bei der Entwicklung neuer Atomwaffen nicht hinderlich war. Trotz langjähriger Bemühungen gelang es auch nicht, den Vertrag zu einem umfassenden Testverbot auszubauen²⁰².

Wesentlich größere Bedeutung kam dem Abkommen dadurch zu, daß es schlaglichtartig eine politische Szenerie erhellte, in der der Konsens zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik über die grundlegenden politischen Ziele verlorengegangen war. Wurde in den fünfziger Jahren – der Zeit der militärischen Überlegenheit der USA – noch der Einklang von Entspannungs- und Deutschlandpolitik als selbstverständlich gesehen, so geriet im folgenden Jahrzehnt angesichts der gestiegenen militärischen Verwundbarkeit des atlantischen Bündnisses die Deutschland-Frage immer mehr in die Rolle eines Hemmschuhs der Verständigung zwischen Ost und West. Als Folge entwickelten sich die politischen Prioritäten zwischen Bonn und Washington gegenläufig²⁰³, und die Deutschlandpolitik, der zusehends das eigene internationale Gewicht abhanden kam, geriet in den Sog der amerikanischen Entspannungspolitik.

²⁰⁰ Vgl. Osterheld, Kanzlerjahre, S. 252. Vgl. dazu ebenso Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 179.

²⁰¹ Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 178.

²⁰² Genau dies, nämlich ein umfassendes Teststopp-Abkommen, in dem auch das Problem der Verifizierung geregelt werden sollte, strebten die Initiatoren der Revisionskonferenz vom Januar 1991 an. Aufgrund des Widerstandes, den die Atomkräfte diesem Vorhaben entgegensetzten, endete die Konferenz jedoch ergebnislos. Vgl. dazu Thränert, Ende nuklearer Tests, vor allem S. 9. 1974 und 1976 kam es zu zwei Verträgen zwischen den USA und der UdSSR, in denen die Ladungsstärke unterirdischer Explosionen eingegrenzt wurde. Für den Threshold Test Ban Treaty vom 3. 7. 1974, der sich nur auf Atomversuche zu militärischen Zwecken bezog, vgl. Dokumentation zur Abrüstung 12, S. 136–138. Für den am 28. Mai 1976 ergänzend abgeschlossenen Peaceful Nuclear Explosions Treaty vgl. Dokumentation zur Abrüstung 14, S. 167–171.

²⁰³ Vgl. dazu Haftendorn, Außenpolitische Prioritäten, S. 85.

Die Reaktion der Bundesregierung auf die Änderung der politischen Strömungsverhältnisse war nicht einheitlich. Adenauer, der ja im Sommer 1963 mit dem Gedanken spielte, die Kanzlerschaft vorzeitig abzugeben, bemühte sich um Beibehaltung der alten Position. Die Tatsache, daß die beiden Westmächte in ihren Erklärungen tatsächlich die bisherige Deutschlandpolitik bestätigten, war vor allem sein persönlicher Erfolg. Ob dieser noch größer hätte sein können, wenn Großbritannien und die Vereinigten Staaten schon vor Beginn der Moskauer Verhandlungen darauf hingewiesen worden wären, daß die Bundesrepublik keine Regelung akzeptieren könne, die zu einer völkerrechtlichen Aufwertung der DDR beitrage, ist zwar unwahrscheinlich, kann aber nicht ganz ausgeschlossen werden. Vermutlich trug die entschiedene Opposition der Bundesregierung gegen ein Nichtangriffsabkommen mit dazu bei, daß die westliche Seite in Moskau nicht auf diesen Vorschlag Chruschtschows einging²⁰⁴.

Eine weitere Reaktion Adenauers war, die Deutschland-Frage aus dem Sog der Entspannungspolitik herauszusteuern. Unter diesem Aspekt muß die Überlegung des Kanzlers von Ende August 1963 gesehen werden, den bereits im Juni ad acta gelegten Gedanken direkter Gespräche mit der UdSSR wiederaufzugreifen²⁰⁵. Die Bereitschaft, mit der Sowjetunion unter anderem auch über den Burgfriedensplan zu sprechen, der ja eine zeitlich befristete Hinnahme des Status quo in Deutschland bedeutete, stand nur vordergründig im Widerspruch zu Adenauers Kritik am Teststopp-Abkommen²⁰⁶. Der entscheidende Unterschied lag darin, daß im einen Fall die Bundesrepublik für einen begrenzten Zeitraum den Ist-Zustand akzeptieren würde, um dafür Gegenleistungen humanitärer Natur im Bereich der Deutschlandpolitik zu erhalten. Im anderen Fall stimmten dagegen die USA und Großbritannien einer Regelung zu, durch die mittels einer Aufwertung der DDR der Status quo in Europa zum Negativen verändert wurde. Zudem lagen die Gegenleistungen nicht mehr im Bereich der Deutschland-Frage, sondern auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle. Dieser Instrumentalisierung deutschlandpolitischer Themen als Verhandlungsmaterial in entspannungspolitischen Gesprächen hatte Adenauer mit dem Burgfriedensplan zuvorkommen wollen²⁰⁷.

Eine andere Haltung als der Bundeskanzler vertrat Außenminister Schröder. Zusammen mit dem Vorsitzenden der FDP-Fraktion, Mende, und dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Scheel, repräsentierte er eine „unprovokierend-pragmatische Linie“²⁰⁸. Seine Politik war es, im Fahrwasser amerikanischer Politik mit-

²⁰⁴ Vgl. dazu auch Rostow, View, S. 75. Rostow war 1963 außenpolitischer Berater von Kennedy.

²⁰⁵ Vgl. Krone, Deutschland- und Ostpolitik, S. 181. Dieser Gedanke wurde allerdings nicht mehr in die Praxis umgesetzt.

²⁰⁶ Vgl. dazu Schwarz, Staatsmann, S. 850, der seine Ansicht auch damit begründet, daß der Burgfriedensplan „vorerst nicht mehr als ein Köder“ gewesen sei.

²⁰⁷ Ein weiteres Motiv für Adenauers Bereitschaft zu direkten Gesprächen mit der UdSSR sollte nicht übersehen werden: Der Bundeskanzler wollte verhindern, daß sich die Gegner aus dem Zweiten Weltkrieg, die erneut ein gemeinsames Interesse – nämlich die Entspannungspolitik – verband, wieder zusammenfanden und über Deutschland verhandelten. Diese Furcht vor „einem Fortbestehen bzw. einem Wiederaufleben“ der Kriegscoalition stellte „eine der wichtigsten Konstanten“ in Adenauers Außenpolitik dar. Schwarz, Konzept, S. 99.

²⁰⁸ Schwarz, Staatsmann, S. 849.

zuschwimmen, dabei aber die Strömungsverhältnisse für deutschlandpolitische Ziele auszunutzen – also das „Vorantreiben der Entspannung im Gleichschritt mit Fortschritten in der deutschen Frage“²⁰⁹. Um dies zu erreichen, mußten Deutschland und Berlin Gegenstand der Ost-West-Gespräche bleiben. Schröder trug in den folgenden Wochen und Monaten wiederholt in diplomatischen Gesprächen seine Befürchtung vor, die Westmächte könnten sich mit der UdSSR über eine Reihe „peripherer Fragen“ der Entspannungspolitik einigen, ohne jedoch das eigentlich zentrale Thema, die Überwindung der Teilung, anzugehen²¹⁰. Um die Deutschland-Frage wieder stärker in den Mittelpunkt des internationalen Interesses zu rücken, wurde noch im August 1963 seitens des Auswärtigen Amts den Verbündeten eine überarbeitete Version des Herter-Plans von 1959 als Vorschlag für eine gemeinsame deutschlandpolitische Initiative gegenüber der UdSSR vorgelegt²¹¹. Dieser Vorstoß gelangte nicht über erste Erörterungen in der Washingtoner Botschaftergruppe hinaus. Er scheiterte sowohl am Widerstand Adenauers, der am 28. August 1963 eine inhaltliche Behandlung des Themas anordnete²¹², als auch am Desinteresse der westlichen Verbündeten²¹³. Doch auch in der Amtszeit Erhards schlugen alle Versuche, die Deutschland-Frage wieder stärker in das Zentrum der Ost-West-Beziehungen zu rücken, fehl: Die Überlegung, im Kielwasser der Entspannungspolitik könnten Fortschritte in der Deutschland-Frage erzielt werden, scheiterte in der Praxis. Die Bundesrepublik stand in diesen Jahren als treuer Verbündeter an der Seite der USA, „obwohl diese sich dem Wiedervereinigungsverlangen gegenüber desinteressiert zeigten und nicht einmal mehr dem Sicherheitsbedürfnis der Deutschen überzeugend zu entsprechen schienen“²¹⁴. Erst in der sogenannten Friedensnote vom 25. März 1966 zog die Bundesregierung die Konsequenzen: Mit der Absage an die Vorstellung einer notwendigen Verknüpfung von Entspannungs- und Deutschlandpolitik sowie mit dem vor allem an die Staaten Osteuropas gerichteten Angebot, über Gewaltverzicht und die Nichtverbreitung von Atomwaffen zu sprechen, gelang es ihr, die Deutschland-Frage aus dem Sog der Entspannungspolitik herauszuführen.

²⁰⁹ Mathiopoulos, US-Präsidentschaft, S. 358.

²¹⁰ So etwa Schröder am 20. 9. 1963 zu Rusk; AAPD 1963, II, Dok. 349, S. 1158 f., oder am 9. 12. 1963 zum britischen Außenminister Butler; AAPD 1963, III, Dok. 459, S. 1579.

²¹¹ Für den Friedensplan, den der amerikanische Außenminister Herter während der Genfer Außenministerkonferenz am 14. 5. 1959 vorlegte, vgl. Europa-Archiv 1959, D 224–228. Für die Überarbeitung des Herter-Plans im Auswärtigen Amt vgl. AAPD 1963, II, Dok. 69, S. 234–237. Für den Vorschlag des Auswärtigen Amts vom 13. 8. 1963 zur Lösung des Deutschland-Problems vgl. AAPD 1963, II, Dok. 296, S. 990–996.

²¹² Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 321, S. 1074.

²¹³ Vgl. AAPD 1963, II, Dok. 322, S. 1075 f.

²¹⁴ Hildebrand, Erhard, S. 187.