

gung Deutschlands hatte Molotow nur die Formel Chruschtschows aus seiner Ostberliner Rede vom 27. Juli anzubieten, dass die „sozialen Errungenschaften“ der DDR erhalten bleiben müssten. Er ging sogar darüber hinaus, indem er forderte, dass diese „sozialen Errungenschaften“ auch in einem vereinten Deutschland vorherrschen müssten. Damit kehrte er zu den traditionellen Vorstellungen der sowjetischen Deutschlandpolitik zurück – wenn sie denn je aufgegeben worden waren –, die eine Wiedervereinigung nur unter kommunistischen Vorzeichen akzeptieren wollten. Die Minister redeten schließlich völlig aneinander vorbei. Die Konferenz endete mit einem Kommuniqué, „das nicht inhaltloser hätte sein können“⁵⁹, und ohne dass man sich zu einer neuen Konferenz verabredete.

Ansätze zu einer neuen Ostpolitik?

Brentanos andauernde Bedenken gegen das Moskauer Ergebnis

Für den Außenminister Heinrich von Brentano war der Ausgang des Moskaubesuchs eine herbe Enttäuschung gewesen. Bei aller Loyalität zum Kanzler und bei allem Respekt vor seinem großen Popularitätserfolg hatte von Brentano den Eindruck, dass der Kanzler zu wenig Härte gezeigt und zu wenig erreicht habe. Der menschenverachtenden Sowjetführung wäre Leben oder Tod von 10.000 Deutschen keinen so hohen Preis wert gewesen, wenn nicht die deutsche Delegation den Fehler begangen hätte, die Sowjets inständig um die Freilassung zu bitten. Er machte sich vor allem Sorgen, dass die sensiblen Beziehungen der gerade erst in die Souveränität entlassenen Bundesrepublik zu ihren westlichen Verbündeten durch das vorschnelle Nachgeben in Moskau Schaden gelitten hätten.⁶⁰

Brentano fuhr schon wenige Tage nach der Rückkehr aus Moskau nach Washington, um sich mit seinen Kollegen auf den zweiten Teil der Genfer Konferenz vorzubereiten. Er ließ sich vorab von der Botschaft Washington die Presseartikel über die Moskaureise zusammenstellen. Dabei kam es ihm auf das Echo an, das die Bewertung von Botschafter Bohlen in den US-Medien gefunden hatte. Die von der Botschaft zusammengestellten kritischen Pressestimmen enthielten folgende Argumente:

- Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht habe die Bundesregierung die sowjetische Forderung nach vollen diplomatischen Beziehungen erfüllt, ohne auch nur das leiseste Entgegenkommen in der Wiedervereinigungsfrage verbuchen zu können.
- Wenn sogar der starke Bundeskanzler umgefallen sei, müsse man bei seinen Nachfolgern auf noch weit größere Schwächen und Konzessionsbereitschaft gefasst sein.
- Die ständige deutsche Mahnung an die amerikanische Regierung, gegenüber Moskau unnachgiebig und hart zu sein, hätten die Deutschen selbst nicht befolgt.
- Die Bundesregierung hätte „bestimmte Zusagen“ über ihre Verhandlungstaktik in Moskau nicht eingehalten.⁶¹

Nach seiner Rückkehr berichtete von Brentano dem Kabinett⁶² und kam dabei dreimal auf die Unruhe zu sprechen, die ihm in den USA sehr stark begegnet sei, „ob die Bundesrepublik ihre Politik ändern werde oder schon geändert habe“. Er nannte namentlich nur Gewerkschaftsvertreter, die ihn auf ihre Bedenken gegen das Ergebnis von Moskau angesprochen hätten. In der Wiedergabe seines Gesprächs mit Dulles findet sich nur die versteckte Kritik, aus den US-Stimmen der Besorgnis über die Moskaureise könne die Bundesregierung ersehen, dass die Amerikaner nur die Deutschen als „ganz stabilen politischen Partner“ und deshalb mit besonders kritischen Augen betrachteten. Erst Jahre später gab Brentano zu, er habe bei Dulles „eine ge-

wisse Überraschung, eine gewisse Enttäuschung“ festgestellt, „daß der Bundeskanzler mehr getan hatte, als er vor seiner Reise angekündigt hatte“⁶³. In die gleiche Richtung ging eine Bemerkung des Deutschland-Referenten im State Department, Coburn Kidd, über die Blankenhorn dem Kanzler berichtete, dass nämlich die Bundesregierung trotz gegenteiliger Vorsätze sehr schnell ihre „Grundhaltung ändere und dem Osten Konzessionen zu machen bereit sei“⁶⁴.

Der Kanzler gab nicht zu erkennen, dass ihn die gleichen Zweifel plagten. Er konnte nach außen hin auf die Glückwunschbriefe und die offiziellen Stellungnahmen aus den westlichen Hauptstädten verweisen, die ihm zu seinem Moskauer Erfolg gratuliert hatten. Aber andererseits teilte er die Sorge Brentanos, „daß das befreundete Ausland alle unsere Handlungen gegenüber der Sowjetunion mit einem gewissen Argwohn beobachtet“⁶⁵. Aus diesem Grunde ließ er seinem Außenminister freie Hand, als dieser in den nächsten Monaten kräftig zurückruderte und sich von den Sowjets demonstrativ abwandte, um so das westliche Misstrauen gegen das angebliche neue „Rapallo“ zu zerstreuen.

Die Verteidigung des Alleinvertretungsanspruchs

Daneben ging es in erster Linie um Schadensbegrenzung in der deutschen Frage. Aller Welt musste möglichst rasch deutlich gemacht werden, dass die Politik der Bundesregierung, vor allem ihr Alleinvertretungsanspruch, unverändert war, dass die künftige Existenz von zwei deutschen Botschaften in Moskau nicht gleichbedeutend war mit der Hinnahme von zwei deutschen Staaten. Alle Auslandsvertretungen erhielten einen von Hallstein gezeichneten Rundlass mit dem Wortlaut des Kanzlerbriefs zu den beiden Vorbehalten und der Weisung, die Regierung des Gastlandes davon offiziell in Kenntnis zu setzen.⁶⁶ Die Berichte, in denen die Reaktionen der Gastregierungen geschildert

werden, spiegelten keinen Widerspruch, nicht einmal Überraschung. Der einzige, der ein wenig räsonierte, war der schweizerische Außenminister. Er gab dem deutschen Botschafter zu bedenken, die Schweiz werde nicht der erste Staat sein, der die DDR anerkennen werde, aber wenn viele vorangingen, werde sich auch seine Regierung anschließen müssen.⁶⁷

Das Auswärtige Amt konnte mit dieser ersten Reaktion zufrieden sein. Sogar die unsicheren Kantonisten wie Jugoslawien, Ägypten, Indien und Indonesien hatten erkennen lassen, dass sie den Botschafteraustausch zwischen Bonn und Moskau vorerst nicht zum Anlass einer Änderung ihrer Deutschlandpolitik machen würden.

Wenige Tage später schickte Hallstein allen Auslandsvertretungen zusätzlich einen geheimen Drahterlass, der eine „Sprachregelung“ enthielt, wie die Botschaften das Ergebnis von Moskau in ihren Gesprächen im Gastland darstellen sollten.⁶⁸ Dazu bestand erheblicher Bedarf, schon weil die meisten Botschaftskollegen der Westmächte von den kritischen Berichten ihrer drei Botschafter in Moskau Kenntnis erhalten hatten. Der Erlass Hallsteins lässt an einigen Stellen noch die Enttäuschung des Auswärtigen Amtes über die Moskauer Entscheidungen des Bundeskanzlers nachklingen. Es heißt darin:

1. Das russische Angebot der Freilassung aller Deutschen konnte aus „menschlichen, moralischen und politischen Erwägungen“ nicht ausgeschlagen werden. Erforderlichenfalls können Sie beiläufig darauf hinweisen, „daß selbst Amerikaner mit nicht anerkannter rotchinesischer Regierung Verhandlungen über Freilassung von einigen [sic!] Gefangenen führen“. (Hier sollte der deutsche Botschafter gegen die Bohlen-Schelte munitio- niert werden.)
2. „Botschafteraustausch ist formaler Vorgang, dessen Bedeutung nicht überschätzt werden darf. Keinesfalls kann darin Änderung der Orientierung unserer Außen-

politik gesehen werden ... Herstellung diplomatischer Beziehungen nicht zu verwechseln mit irgendeiner Annäherung an russische Politik.“ (Adenauer hätte hier anders formuliert, schon weil er den Botschafteraustausch gerne als eine positive Begleiterscheinung des Erwachsenwerdens der souveränen Bundesrepublik darstellte.)

3. „Möglichkeit direkten deutsch-russischen Gesprächs gibt im Ost-West-Verhältnis dem Westen zusätzliche Karte in die Hand.“
4. „Rechtsvorbehalt in Brief Bundeskanzlers schließt jede Deutung aus, daß in Herstellung diplomatischer Beziehungen Anerkennung des status quo liegen könnte.“
5. „In Frage Anerkennung DDR bleiben alle bisherigen Instruktionen in Kraft. Wir werden allen Versuchen, sogenannte DDR-Regierung zur Anerkennung zu bringen, wie bisher mit größter Härte entgegentreten.“ (Hier bleibt der Erlass bewusst unpräzise. Was man unter „größter Härte“ zu verstehen hatte, war im AA damals noch keine beschlossene Sache. Der Bundeskanzler hatte in seiner Regierungserklärung vor dem Bundestag zwei Tage zuvor in diesem Zusammenhang von einem „unfreundlichen Akt“ gesprochen, ohne zu präzisieren, wie Bonn darauf reagieren würde. Zur Beratung über die möglichen deutschen Reaktionen wurde erst zehn Wochen später eine Botschafterkonferenz einberufen. Dieser folgte Anfang 1956 ein weiterer Runderlass Hallsteins, der dann zur Grundlage der „Hallstein-Doktrin“ wurde.⁶⁹⁾)
6. Über die Handels- und Kulturbeziehungen wurden keine Vereinbarungen getroffen und auch keine Verhandlungstermine abgesprochen. (An dieser Stelle hätte aber erwähnt werden müssen, dass im letzten Satz des Moskauer Schlusskommunikés die Abrede festgehalten wird, „in nächster Zeit“ mit Handelsgesprächen zu beginnen.)

7. Gegenüber den Sowjetdiplomaten ist „weiterhin Zurückhaltung geboten. Einladungen werden zweckmäßigerweise nicht mehr ignoriert, sondern vorläufig mit Absagen beantwortet“, jedenfalls solange, bis die Botschaft in Moskau eröffnet ist.

Noch keine Kontakte mit den Sowjetbotschaften

Dieser siebte und letzte Punkt des Runderlasses zeigt besonders deutlich, dass die Amtsspitze die ungeliebten diplomatischen Beziehungen mit Moskau noch möglichst lange auf Eis legen wollte. Üblicherweise beginnen die Auslandsvertretungen sich gegenseitig „wahrzunehmen“, das heißt miteinander zu sprechen und sich einzuladen, sobald zwischen ihren Regierungen diplomatische Beziehungen vereinbart wurden. Dies ist der konstitutive Zeitpunkt der Beziehungen und nicht der von technischen Imponderabilien abhängige Tag der Eröffnung des Botschaftsgebäudes. Die sowjetischen Botschaften in aller Welt erhielten dementsprechend die Weisung, vom 13. September ab die bundesdeutschen Botschaften in ihre dienstlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten einzubeziehen. Sie brachten ihre deutschen Kollegen damit in arge Verlegenheit.

Clemens von Brentano, der ältere Bruder des Ministers und Botschafter in Rom, erhielt von seinem sowjetischen Kollegen wenige Tage nach Adenauers Unterschrift in Moskau die Einladung zu einem Filmabend. Natürlich würde er hingehen, aber zur Sicherheit fragte er in Bonn nach. Ihm wurde sinngemäß geantwortet, er brauche die Einladung nicht mehr ohne Antwort in den Papierkorb zu werfen; jetzt sei man so weit, dass er sie zwar in Empfang nehmen dürfe, aber absagen müsse. Das wollte er gerne schriftlich sehen, und er bekam am selben Tag eine entsprechende telegraphische Weisung.⁷⁰

In Karachi, der damaligen Hauptstadt Pakistans, war ein neuer Leiter der sowjetischen Botschaft eingetroffen, der

die üblichen Antrittsbesuche bei allen seinen Kollegen absolvieren wollte. Der deutsche Botschafter erhielt die Weisung: „Bitte sowjetischen Geschäftsträger im Büro empfangen und kurzen Gegenbesuch machen. Weiteren gesellschaftlichen und dienstlichen Verkehr mit Sowjetbotschaft bitte ich zu vermeiden.“⁷¹

Als der sowjetische Nationalfeiertag (7. November) näher rückte, wollte die für die UdSSR zuständige Abteilung 3 die vereisten Beziehungen etwas auftauen, und schlug dem Minister folgendes vor: Man solle allen Auslandsvertretungen freistellen, der Einladung zum sowjetischen Empfang Folge zu leisten. Die Moskauer Vereinbarung sei nach der einstimmigen Billigung des Deutschen Bundestags in Kraft getreten, in Paris gebe es zwischen den beiden Botschaften seit Monaten intensive Beziehungen, in Moskau seien zwischen den Regierungschefs und den Außenministern persönliche Beziehungen entstanden. Eine kollektive Bonner Verweigerungshaltung am sowjetischen Nationalfeiertag könne sogar die beginnende Genfer Konferenz der vier Außenminister belasten. Der Minister war von diesen guten Argumenten wenig beeindruckt. Er ließ der Abteilung 3 durch Staatssekretär Hallstein eine Absage erteilen. Nur Botschafter von Maltzan in Paris dürfe zum Empfang Winogradows gehen.⁷²

Die Abteilung 3 gab noch nicht auf und schlug nunmehr vor, wenigstens einen telegraphischen Glückwunsch der Bundesregierung zum Nationalfeiertag nach Moskau zu schicken. Sogar Botschafter Bohlen versichere in Moskau alljährlich den Außenminister Molotow an diesem Tag der „besten Glückwünsche des amerikanischen Volkes für das sowjetische Volk“. Diese Vorlage blieb unbearbeitet bei Hallstein liegen, bis sein persönlicher Referent Schnippenkötter am 8. November darauf vermerken konnte: „Vorlage war durch Zeitablauf überholt.“⁷³ Erst auf der Botschafterkonferenz am 8. Dezember 1955 gab von Brentano dem kollektiven Druck der ver-

sammelten Botschafter nach, und erlaubte die Gleichbehandlung der sowjetischen Diplomaten.⁷⁴

Auch der Handelsvertrag wurde auf die lange Bank geschoben. Die Sowjets wurden nicht müde, die in Moskau versprochenen Verhandlungen anzumahnen. Im Kommuniqué war schließlich mitgeteilt worden, dass mit den Gesprächen „in nächster Zeit“ begonnen werden solle. Aber die Bundesregierung gab sich zurückhaltend. Sie wusste, dass dieser Vertrag der letzte Trumpf sein würde, wenn es um Konzessionen ging, die man von den Sowjets erwartete. Solche Konzessionen waren einmal die große, unbekannte Zahl der Zivilgefangenen und zum anderen Zugeständnisse in der deutschen Frage. Brentano erklärte klipp und klar, für ihn komme ein Handelsvertrag mit der Sowjetunion erst nach der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands in Frage.⁷⁵ Seinem Freund Heinrich Krone schrieb er, die Aufnahme der Handelsbeziehungen sei „bewußt dilatorisch behandelt“ worden; die Sowjets würden ohnehin schnell ihre direkten Wege zur deutschen Wirtschaft finden.⁷⁶ Adenauer ging in seinen Forderungen nicht so weit. Er hielt den Handelsvertrag für ein gutes Druckmittel, um die Heimkehr der Zivilverschleppten zu beschleunigen.⁷⁷

Die Ballonaffäre

Ein weiteres Indiz für die Rückkehr zur Eiszeit war die Bonner Behandlung der Ballonaffäre. Molotows Philippika und Adenauers Besichtigung des Ballons aus Cleveland, Ohio, waren auf deutscher Seite schnell vergessen. Nach der Rückkehr aus Moskau wurden keine Erkundigungen eingezogen, ob die sowjetischen Behauptungen zutrafen, wo die Ballonstarts stattfanden, wer hinter der Aktion stand, was die deutsche Polizei und die Luftsicherheitszentren davon wussten. In den restlichen Monaten des Jahres 1955 geschah rein gar nichts.

Erst als der Sowjetbotschafter Sorin im Februar 1956 als eine seiner ersten Amtshandlungen eine Protestnote an Staatssekretär Hallstein übergab, musste man in Bonn erkennen, dass es doch einen Handlungsbedarf gab. Die Sowjetnote erinnerte an das Versprechen des Kanzlers in Moskau, er werde sich mit der US-Regierung in Verbindung setzen. In der Zwischenzeit seien die Ballonaktionen nicht eingestellt, sondern im Gegenteil verstärkt worden.⁷⁸

Die Amerikaner wussten seit Blankenhorns Demarche bei Botschafter Bohlen,⁷⁹ dass sie die Bundesregierung mit den Ballons in arge Verlegenheit gebracht hatten. In den Akten des Auswärtigen Amtes findet sich ein amerikanisches Papier ohne Datums- und Autorenangabe, vermutlich aus CIA-Quellen, mit der Überschrift „The Soviet Protest“. Darin wird konzidiert, dass einige der 340.000 Ballons, die in den letzten 18 Monaten von deutschem Boden gestartet wurden, bis in sowjetisches Gebiet vorgedrungen sein könnten, die Mehrzahl aber bestimmt schon in der CSSR und Ungarn zu Boden gegangen sei, wohin sie nach der Sprache ihrer Drucksachen auch fliegen sollten. Das russische Pamphlet, das Bulganin in Moskau den Deutschen gezeigt habe und auf dem Chruschtschow in einer Photomontage als Affe dargestellt wurde, sei aber nicht in die Ballons gepackt worden, sondern das habe die russische Emigrantenorganisation NTS (Verband russischer Solidaristen) in Plastikbehältern donauabwärts schwimmen lassen.⁸⁰ (Sollten sie bis zur Krim gespült werden?) Radio Free Europe hatte schon in einer Sendung am 15. September 1955 bekannt gegeben, dass im Jahr 1955 ungefähr 350.000 Ballons mit 200 Millionen Flugblättern in die Luft geschickt worden seien.⁸¹

Erst nach der Demarche Sorins bei Hallstein begann man in Bonn mit dem Prozess der internen Meinungsbildung. Zunächst musste man sich im Auswärtigen Amt darüber einigen, welches von sechs Referaten in der Sache federführend sein solle.⁸² Dann fragte man Radio Free

Europe, ob die sowjetischen Behauptungen zuträfen. Der Münchner Sender blieb dabei, dass seine Ballonaktionen nur in die Satellitenstaaten gerichtet seien, nicht aber in die Sowjetunion. Dementsprechend beantwortete die Bundesregierung die Moskauer Protestnote mit der Behauptung, „daß vom Bundesgebiet aus keinerlei Ballons zur Verbreitung politischer oder anderer Propaganda in der Sowjetunion gestartet worden sind“⁸³. Man befragte aber sicherheitshalber schon einmal die US-Regierung, ob sie einer Einstellung der Ballonstarts zustimmen könne, wenn es hart auf hart käme. Die Antwort aus der amerikanischen Botschaft war kompromissbereit. Man solle die Aktionen nicht vollständig verbieten, sondern sie auf „Einzelaktionen aus besonderem Anlaß“ beschränken.⁸⁴ Als jedoch die interessierten Kreise in den USA von dieser lauen Antwort des State Department erfuhren, folgte eine neue Demarche der Amerikaner bei Hallstein, in der RFE-Chef Condon und US-Botschafter Conant eine harte Sprache führten. Die amerikanische Seite sehe gar keinen Grund, die Aktionen einzustellen. Conant und Hallstein prallten dabei erregt aufeinander, und man konnte sich nur darauf einigen, dass beide Seiten sich die Sache „noch einmal gründlich überlegen“⁸⁵. Hallstein hatte die Ballonflüge mit dem Wort „völkerrechtswidrig“ etikettiert. Die Amerikaner lassen sich bis auf den heutigen Tag nicht gerne eine solche Vokabel anhängen, besonders nicht von den Deutschen.

Die Fronten verhärteten sich. Die Sowjets erneuerten ihren Protest, die Polen und die Ungarn behaupteten, jüngste Flugzeugabstürze auf ihrem Territorium seien auf die US-Ballons zurückzuführen, der österreichische Botschafter fragte offiziell bei der Bundesregierung nach, was es mit diesen Ballons auf sich habe, die gelegentlich in den österreichischen Luftraum abgetrieben würden, und die internationale Luftfahrtorganisation ICAO kündigte eine Untersuchung an, die u. a. von Großbritannien, Schweden und Belgien befürwortet wurde.⁸⁶ In Bonn waren die Meinungen

geteilt. Das Verkehrsministerium sah einen klaren Verstoß gegen die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik zum Schutz der Luftsicherheit. Das Ministerium für gesamtdeutsche Fragen wollte die politische Bekämpfung des Kommunismus aus der Luft weiter unterstützen. Für dieses Ministerium ging es vor allem darum, die Fortsetzung von ähnlichen Ballonaktionen im innerdeutschen Propagandakrieg nicht zu verbauen. Auch von Westberlin aus gingen nämlich Ballons mit Propagandamaterial für die ostdeutsche Bevölkerung in die Luft. Die Initiatoren waren die „Kampfgruppe gegen Unmenschlichkeit“ sowie die Ostbüros von CDU und SPD.⁸⁷

Im Auswärtigen Amt konnte man sich nicht einigen. Die Rechtsabteilung plädierte wegen der völkerrechtswidrigen Verletzung des Luftraums anderer Staaten für sofortigen Abbruch. Auch das Petitum der Abteilung 3, der sogenannten Länderabteilung, ging in diese Richtung. Man gefährde die Beziehungen zur Sowjetunion und zu den anderen Staaten im Osten einschließlich Österreich. Die Abteilung 3 bezweifelte außerdem die politische Wirkung der Flugblätter. Man habe es doch im letzten Weltkrieg erlebt, wie wenig die deutsche Bevölkerung den alliierten Flugblättern geglaubt habe. Die Abteilung 2 dagegen, die für die Beziehungen zum Westen zuständig war, warnte vor einer Belastung der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Radio Free Europe habe mächtige Fürsprecher in Washington und in der amerikanischen Öffentlichkeit. Dabei hatte man im Auge, dass es nicht nur die anti-kommunistischen Bewegungen waren, die mit großem Aufwand Geld für die Ballonaktionen sammelten, sondern auch viele christliche Kirchen, die durch den „International Council of Christian Churches“ Ballons mit Bibeln in die atheistischen Länder des Ostens steigen ließen,⁸⁸ natürlich auch von deutschem Boden.

Bonn verfolgte einen halbherzigen Zickzackkurs, der Kompromisscharakter demonstrieren sollte. Bei einer Ressortbesprechung am 7. März beschloss man zunächst unter

dem Eindruck der sowjetischen Protestnote, „die Aktionen innerhalb eines Monats auslaufen zu lassen“. Konkrete Maßnahmen gegenüber Free Europe wurden jedoch nicht getroffen. Am 14. August gab es eine weitere Ressortbesprechung bei Staatssekretär Hallstein. Dabei wurde beschlossen, die „Beendigung der Aktion ins Auge zu fassen“, das heißt „Radio Free Europe naheulegen, die Aktion allmählich auslaufen zu lassen“⁸⁹. Es kann nicht verwundern, dass nach dieser sehr weichen Formulierung weiterhin nichts geschah. Im Gegenteil: In diese Zeit fiel die Eröffnung einer zusätzlichen Ballonstation an der Grenze zur CSSR. Ein Referent des AA aus der Abteilung 2 besichtigte eine der grenznahen Startbasen, und schrieb einen begeisterten Vermerk über die Bauweise („fast genial einfach“) und Präzision der neuen Generation von Ballons, die den Luftverkehr nicht gefährden könnten.⁹⁰

Es folgte eine weitere interministerielle Besprechung am Allerseelentag des Jahres 1956. Nun wurde beschlossen, das Auswärtige Amt werde Radio Free Europe darum bitten, die Ballonaktionen zum 15. November einstweilen einzustellen. Nach einigen Monaten könne dann geprüft werden, ob die Flüge mit „inzwischen hergestellten Ballons kleineren Formats“ wieder aufgenommen werden könnten.⁹¹ Auch dieser Beschluss hatte keine praktischen Konsequenzen.

Das Auswärtige Amt blieb noch lange bei seiner weichen Linie gegenüber den Propagandaballons des amerikanischen Senders. Die UNO-Vertretung in New York erhielt am Jahresende 1956 einen Erlass aus Bonn, in dem angekündigt wurde, das Bonner Verkehrsministerium und das Bundesamt für Luftsicherheit würden die Frage prüfen, ob die beanstandeten Ballons tatsächlich eine Gefahr für den Luftverkehr darstellten. Davon werde die endgültige Stellungnahme der Bundesregierung abhängen.⁹²

Im Grunde war die Haltung der Bundesregierung zu den Aktivitäten von Radio Free Europe schon in der Aufzeich-

nung charakterisiert, die Adenauer in seiner Konferenzmappe nach Moskau mitgenommen hatte, nämlich, die Bundesregierung habe den Sender „im Hinblick auf seine antikommunistische Zielsetzung“ bisher immer unterstützt.⁹³ Der Kanzler traf in der Ballonaffäre keine eigene Entscheidung. Er hielt zwar nichts von den diversen Flugblattaktionen,⁹⁴ aber er stimmte mit seinem Außenminister von Brentano überein, der im September 1956 in den Akten festschreiben ließ, dass aus außenpolitischen Gründen, und zwar aus „Rücksichtnahme auf die mächtige Stellung der Organisation ‚Freies Europa‘ in den Vereinigten Staaten ... in der Angelegenheit nichts zu unternehmen sei.“⁹⁵

Man hatte in Bonn zwar eine durchaus kritische Einstellung zu der undurchsichtigen Personalpolitik und den zahlreichen Skandalen, die sich um den Münchner Sender rankten, aber insgesamt gesehen lag er auf der antikommunistischen Linie der Bundesregierung.⁹⁶ Man nahm den realen Ärger mit den Protesten der Nachbarstaaten in Kauf, um sich den vermuteten Ärger mit den Amerikanern zu ersparen. Wenn man vom CIA absieht,⁹⁷ war aber die Rückendeckung für RFE in Kreisen der US-Regierung nicht besonders groß. Dulles hatte sich in einer Presseerklärung am 7. Februar und die US-Regierung in einer Note an die Sowjetregierung vom 8. Februar 1956 von der Ballonaktion distanziert, Regierungsstellen seien daran nicht beteiligt.⁹⁸ Also wird man nicht daran vorbeisehen können, dass sich die Bundesregierung von der Ballonaktion nicht trennen wollte, weil sie schon den Anschein eines Nachgebens gegenüber der Sowjetregierung oder den Anschein des Widerstands gegen die Wünsche einflussreicher amerikanischer Kreise vermeiden wollte.

An dieser Ballonaffäre lässt sich ablesen, dass die Wirkung der Moskaureise schneller verraucht war, als dies irgendjemand am Abend der großen Versöhnungsgesten im Bolschoi-Theater für möglich gehalten hätte.⁹⁹

Ansätze zu einer aktiven Ostpolitik im AA

In der Abteilung 3 und vor allem im Russlandreferat versuchte man, nach besten Kräften gegenzusteuern. Man begann, eine Russlandpolitik zu entwickeln, zu der es bisher noch nicht einmal Ansätze gab. Das Verhalten der Bundesrepublik gegenüber der Sowjetunion war bisher ein abwehrendes, defensives Verhalten gewesen. Auch Franz Josef Strauß hatte bereits in der Kabinettsitzung nach der Rückkehr des Kanzlers gefordert, dass man nun die neugewonnene Botschaft in Aktion bringen müsse: „Die Bundesregierung stehe jetzt vor der Aufgabe, eine deutsche Rußland-Politik zu treiben, die es bisher nicht gegeben habe.“¹⁰⁰

Der spätere Staatssekretär von Staden, der aus einer baltischen Familie stammte und damals als junger Legationsrat im Russlandreferat saß, schlug vor, der Kanzler solle die Korrespondenz mit Bulganin fortsetzen. Die Sowjets hätten in ihrer Einladungsnote vom 7. Juni wie auch in den Moskauer Dokumenten das Thema der Wiedervereinigung mit dem Botschafteraustausch in Verbindung gebracht. Der Kanzler könne doch auf den letzten Brief Bulganins vom 24. September zurückkommen, in dem Bulganin das Inkrafttreten ihres Moskauer Abkommens bestätigt hatte. Er könne nachfragen, wie sich die frühere Formulierung, dass nämlich der Botschafteraustausch „zur Lösung des gesamtnationalen Hauptproblems des deutschen Volkes – der Wiederherstellung der Einheit des deutschen demokratischen Staates“ führen könne, mit der neuen sowjetischen Aussage in Einklang bringen lasse, dass die Wiedervereinigung von direkten Verhandlungen zwischen Bonn und Pankow abhängen solle. Damit könne eine grundsätzliche Korrespondenz über den gesamten Fragenkomplex der deutschen Einheit zwischen den beiden Regierungschefs in Gang gesetzt werden. Immerhin erntete von Staden eine handschriftliche Anmerkung seines Ministers: „Ich

glaube, daß zu lange Zeit verstrichen ist, um zu antworten. Man sollte die Sache jetzt beruhen lassen.“¹⁰¹

Für von Staden mochte es hinnehmbar sein, dass seine gute Idee eines Briefwechsels der Regierungschefs als eine verpasste Gelegenheit ungenutzt blieb, aber er wehrte sich in einer anderen Aufzeichnung gegen die drohende Schädigung des gerade erst entstehenden deutsch-sowjetischen Verhältnisses. Er mahnte, mit der Moskauer Vereinbarung sei erst „der Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Verhältnisses gesetzt worden, das der politischen Gestaltung noch bedarf“. Dazu bedürfe es in erster Linie der korrekten Erfüllung der in Moskau übernommenen Verpflichtungen. Die Sowjetunion habe ihr Versprechen in der Gefangenenfrage schnell eingelöst. Nun sei die Bundesregierung am Zuge und dürfe keine Verzögerung beim Botschafteraustausch eintreten lassen.¹⁰² Die Verzögerung der Pariser Verhandlungen durch Adenauer und Brentano war im Oktober und November 1955 unübersehbar. Es galt die Maxime, die von Brentano in einem Vortrag in USA verkündet hatte: „Die Bundesregierung beabsichtigt keineswegs, die Beziehungen mit der Sowjetunion zu vertiefen ... Die Bundesregierung wird im Gegenteil es sich angelegen sein lassen, ihre Beziehungen zu den Westmächten noch weiter auszubauen und ihre in den Verträgen mit den Westmächten übernommenen Verpflichtungen auf das gewissenhafteste zu erfüllen.“¹⁰³

Die Pariser Verhandlungen über die beiden Botschaften

In Bonn vertrat man die Meinung, dass es einen Botschafteraustausch erst geben könne, wenn ein weiteres Abkommen über die Einrichtung und Ausstattung der beiden Botschaften geschlossen worden sei. Mit großer Akribie machte man sich im Auswärtigen Amt an die Vorbereitung der Verhandlungen zu diesem zweiten Vertrag, die in Paris geführt werden sollten. Man wusste, dass es von oben keinen Druck