

Außenpolitik als parlamentarisches Minderterrain – am Beispiel des ostpolitischen Attentismus der Adenauerzeit

Jörg-Detlef Kühne

In der grundlegenden juristischen Schrift des Deutschamerikaners *Hans Wolfgang Baade* zum Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt unter dem Grundgesetz heißt es 1960 resümierend: „Die bisherige Verfassungsentwicklung zeigt ..., daß der Bundestag die ihm bezüglich der Außenpolitik zustehenden Funktionen nicht in genügendem Maß wahrgenommen hat, und daß die Bundesregierung in dem jeder Regierung eigenen Streben, im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten möglichst freie Hand zu haben, ... versucht hat, in diesem Bereich die Tätigkeit ..., insbesondere der Gesetzgebungsorgane, so weit wie möglich einzuschränken.“¹ Dieser Sichtweise hat einige Jahre später *Arnulf Baring* in seinem bekannten politikwissenschaftlichen Werk zur Außenpolitik in der bundesrepublikanischen Frühzeit sekundiert: *Konrad Adenauer* habe es zwischen 1949 und 1954 als Chef der Bundesregierung mit Erfolg verstanden, „alle außenpolitischen Fäden nur bei sich und seiner engsten Umgebung zusammenlaufen zu lassen“². Für diesen Kanzler sei das Parlament kein außenpolitischer Gegenspieler gewesen; lediglich das Bundesverfassungsgericht und der Bundesrat hätten insoweit gewisse, aber letztlich überwindbare Hindernisse gebildet.³

Man könnte diesen zeithistorischen Befund als inzwischen überholt ansehen, wofür sich schon die noch sehr oberbegrifflichen und materiell vieldeutigen Charakterisierungen der auswärtigen Gewalt als gemischt, gesamthänderisch beziehungsweise kombiniert anführen lassen.⁴ Konkreter zu verweisen ist dabei darauf, dass es neben erweiternden Lesarten des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG weiter im Wege von Verfassungsänderungen zur ständigen Einrichtung eines Auswärtigen Ausschusses (Art. 45a GG) sowie hinsichtlich der Verwirklichung eines vereinten Europas zu Art. 23 Abs. 1 GG n. F. gekommen ist und überdies die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in ein Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) bei der Entscheidung über den Einsatz der Bundeswehr im Ausland mündete.⁵

Doch bleibt demgegenüber zuletzt auch das vergleichend gehärtete, gewichtige politikwissenschaftliche Diktum *Klaus von Beymes* zu beachten, wonach Außenpolitik ein Sonder-

1 *Hans Wolfgang Baade*, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der BRD, 1962, S. 83; zu bei ihm unberücksichtigten Anständen in vorggrundgesetzlicher Zeit nur *Ludwig Bendix*, Der Reichstag u. die auswärtige Politik, in: *Europäische Staats- und Wirtschaftszeitung*, 2. Jg. (1917), S. 387 mit weiteren Nachweisen.

2 *Arnulf Baring*, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München 1969, S. 19.

3 Dazu im Ergebnis ebenda, S. 176, S. 221 ff., S. 261 ff.

4 Nachweise bei *Juliane Kokott*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, in: DVBl., 111. Jg. (1996), H. 17, S. 937 – 950, S. 938, Fn. 4; *Rüdiger Wolfrum*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, in: VVD-StRL, Band 56 (1997), S. 38 – 66, S. 40, Fn. 10; *Volker Pilz*, Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik, Berlin 2008, S. 103 f.

5 Zu erweiternden Lesarten des Art. 59 Abs. 2 S. 1 vgl. zuletzt *Rudolf Streinz*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 59 Rn. 43 ff.; zu den Verfassungsänderungen kam es 1956 und 1990, zum Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) am 18. März 2005 (BGBl. I, S. 775).

fall der Ohnmacht des Parlamentes sei.⁶ Diese Ansicht ist allerdings nicht als herrschende Meinung innerhalb der Politikwissenschaft feststellbar und wird namentlich von der Jubilarin im Blick auf einschlägige außenpolitische Debatten in den Fraktionen nicht geteilt.⁷ Die Rolle des Parlaments in der auswärtigen Politik ist daher fraglich, wofür sich zum einen anführen lässt, dass trotz der seit geraumer Zeit erkennbaren Tendenz zur Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt, wie generell von juristisch kundiger Seite resümierend formuliert worden ist, diese weder durchgängig noch völlig frei von Brüchen ist.⁸ Und zum anderen, weil die dem ParlBG zugrunde liegende, vom BVerfG angestoßene Ausweitungs-tendenz zugunsten bestimmter parlamentarischer Pflichtbeteiligungen, für die auch eine gewisse Anlehnung an die der Grundrechtsdogmatik entlehnte Wesentlichkeitstheorie angenommen wird⁹, eher formell denn materiell entsprochen werden kann. Zu verweisen ist hierzu nicht nur auf das das Parlamentsplenum verschonende, vereinfachte Zustimmungsverfahren und parlamentarische Selbstbeschränkungen¹⁰, sondern weiter darauf, dass die Frage, wie weit eine einmal gegebene parlamentarische Zustimmung ohne Wiedervorlage exekutiv genutzt werden kann, auch anderswo bislang nicht zur Ruhe gekommen ist. Genannt seien hierzu nur jüngste Bestrebungen im US-amerikanischen Kongress, die nach dem 11. September 2001 zugunsten der Exekutive gesetzlich geschaffene Kriegsermächtigung zu restriktieren und ihre Anwendung stärker als bisher von Parlamentsentscheidungen abhängig zu machen.¹¹ Dabei lässt sich als Ursache für das verkürzte Verfahren oder – wie gerade in Washington – die als zu großzügig gewertete Ermächtigung eine spezifische parlamentarische Scheu beziehungsweise Unsicherheit ausmachen. Genauer folgt sie daraus, dass sich für das Parlament angesichts der sachverhaltlichen Aspektfülle mit näher oder ferner liegender Gemeinwohllbindung (Art. 38 Abs. 1 GG) auch im Bereich der außenpolitischen Pflichtbeteiligungen durchaus Gewichtigkeitsunterschiede ergeben können.¹² Dem entsprechen verkürzte Verfahren, wobei sich in Anlehnung an einen althergebrachten Rechtsgrundsatz auch von „minima non curat plenum“ (Kleinigkeiten kümmern das Plenum nicht) sprechen lässt.¹³ Insofern bestehen auch innerhalb der wesentlichkeitstheore-

- 6 Klaus von Beyme, Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit, in: Internationale Politik, 53. Jg. (1998), H. 4, S. 21 – 30, S. 22; in diese Richtung auch Gerd Roellecke, Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL, a.a.O. (Fn. 4), S. 102, der von deutlich reduzierter außenpolitischer Parlamentskompetenz spricht, sowie wenig zurückhaltender Kay Hailbronner, ebenda, S. 123 f.
- 7 Gespräch mit Suzanne S. Schüttemeyer Anfang 2007. Vgl. zur politikwissenschaftlichen Vermessung der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der Auswärtigen Politik Deutschlands, Großbritanniens und Dänemarks vergleichend auch René Lüddecke, Parlamentarisierung der nationalen Außenpolitik, Baden-Baden 2010.
- 8 Rüdiger Wolfrum, a.a.O. (Fn. 4), S. 62.
- 9 Julianne Kokott, a.a.O. (Fn. 4), S. 939 und bereits *dies.*, Art. 59 Abs. 2 GG und einseitige völkerrechtliche Akte, in: Kay Hailbronner / Georg Ress / Torsten Stein (Hrsg.) Staat und Völkerrechtsordnung. Festschrift für Karl Doehring, Berlin / New York 1989, S. 503 – 528, S. 510.
- 10 In der genannten Reihenfolge: vgl. § 4 ParlBG und § 82 Abs. 2 GOBT.
- 11 Vgl. Charlie Savage, Lawmakers to Revisit 9/11 War Authorization Law, in: The New York Times vom 30. Oktober 2017, S. 6; siehe auch die Ende der vorigen Wahlperiode gescheiterten Novellierungsbestrebungen des ParlBG.
- 12 Man vergleiche einerseits etwa die für breiteste Kreise elementare Entscheidung zur Rentenabsicherung und andererseits den Einsatz von Bundeswehrkräften zur Wahlabsicherung in einem Südseestaat.
- 13 Entsprechende Regelung in Art. 78 Nr. 3, S. 2 letzter Halbsatz Weimarer Reichsverfassung (WRV).

tisch begründbaren Beratung bei Pflichtbeteiligungen verfahrensmäßige Abstufungen beziehungsweise interne Befassungskorrektive. Wie sehr davon generell im Freibereich außenpolitischer Entschlüsse, also solcher, die dem Prinzip politischer Opportunität unterliegen, Gebrauch gemacht wird, mag der Hinweis auf die Armenien-Resolution¹⁴ des Bundestages zeigen, ohne dass bislang etwa analoge Indianer-, Hugenotten-, Mauren- oder Iren-Resolutionen in Rede standen oder stehen.

1. Exempel der von Bonn erwogenen diplomatischen Beziehungen zu Polen vor 1960

Zunächst ist kurz klarzustellen, dass auch bei stärkster Minimierung der damaligen polnischen Rechtsposition hinsichtlich der bis 1945 fraglos deutschen Ostgebiete, nämlich durch Weiterwertung als deutsches Inland, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Polen die auswärtige Gewalt betrafen; denn mit der Einsetzung Polens als 5. Besatzungsbeziehungsweise Verwaltungsmacht ging es um Beziehungen zu einem aufgrund der souveränen Gleichheit der Staaten rechtlich Gleichgeordneten.¹⁵ Das ist völlig klar, wenn man auf die besonders ab 1957 politisch virulente Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen eingeht¹⁶, die gemäß Art. 59 Abs. 1 S. 3 GG auch über den der Regierung generell exklusiv zustehenden Initiativbereich, auf den noch näher einzugehen sein wird, zur gubernativen Kernkompetenz gehört. Diese unterliegt zwar nachträglich parlamentarischer Kontrolle, kann jedoch nicht durch Einfachgesetzgebung eingeschränkt oder übernommen werden.¹⁷ Indessen verschiebt sich dieses Bild, wenn die Aufnahme diplomatischer Beziehungen politisch von Wirtschaftsverträgen oder Veränderungen des Staatsgebiets abhängig gemacht wird. Sie wird dann unter Bedingungen gestellt, die letztlich der parlamentarischen Zustimmung bedürfen.

Betrachtet man zunächst den wirtschaftsvertraglichen Aspekt näher, so bewegte sich die ökonomische Hilfe, die der deutsche Gesandte seinem polnischen Gesprächspartner ausweislich der im Anhang wiedergegebenen Aufzeichnungen ankündigte (A 3c, 6 f.; B 2) zwar noch unzweifelhaft im parlamentarisch unzugänglichen Initiativbereich der Regierung.¹⁸ Doch hätte eine Realisierung solcher Finanzhilfe ebenso unzweifelhaft des parla-

14 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/173 vom 2. Juni 2016, S. 17039.

15 So *Rudolf Streinz*, a.a.O. (Fn. 5), Art. 32 Rn. 5; hinsichtlich der bis 1945 unbestrittenen deutschen Gebiete gegen die Vertretungsberechtigung eines künftigen polnischen Botschafters noch Mitte 1958 der SPD-Abgeordnete *Ernst Wilhelm Meyer*, in: *Joachim Wintzer / Josef Boyer* (Bearb.), *Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1957 – 1961*, Düsseldorf 2003, S. 193 (12. Juni 1958).

16 Grundlegend für die etlichen Anläufe *Dieter Bingen*, *Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949–1991*, Baden-Baden 1998 und speziell für die Zeit ab 1957 *Harald Vöcke*, *Albrecht von Kessel. Als Diplomat für Versöhnung mit Osteuropa*, Freiburg im Breisgau 2001, S. 145 ff. sowie *Jörg-Detlef Kühne*, *Zu Veränderungsmöglichkeiten der Oder-Neiße-Linie nach 1945*, Baden-Baden 2007.

17 So bereits *Hermann von Mangoldt*, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin / Frankfurt am Main 1953, Art. 59 Bem. 4, S. 319. Zur außenpolitischen Parlamentskontrolle siehe insbesondere die Diskussionsbeiträge von *Christian Tomuschat* und *Hartmut Maurer*, in: VVDStRL, a.a.O. (Fn. 4), S. 114, S. 149.

18 Zu deren Kernkompetenz zuletzt mit weiteren Nachweisen Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, in: NWVBl. 2016, S. 371 (S. 373 ff.).

mentarischen Zustimmungsgesetzes bedurfte. Denn eine deutscherseits gewährte internationale Wirtschaftshilfe berührt fraglos den Haushalt, das heißt einen Kompetenzbereich, der Kronrecht des Parlaments ist.¹⁹

Will man nunmehr die Intensität vermesssen, mit der der Bundestag dieser Perspektive ohne Kenntnis der Washingtoner Verhandlungen im Sinne begleitender Regierungskontrolle entsprochen hat, so gilt Folgendes: Die Auseinandersetzungen in der legendären ostpolitischen Plenardebate von Anfang 1958²⁰ zeigten sich eher unergiebig. Anders hingegen die danach beschlossene Überweisung in den Auswärtigen Ausschuss – mit dem Ersuchen von SPD und FDP an die Regierung, in Besprechungen über die Herstellung diplomatischer Beziehungen zu Warschau einzutreten. In diesem freilich strikt vertraulichen Gremium sollte das unterstützende Angebot entsprechender Wirtschaftshilfe im Auswärtigen Ausschuss umso deutlicher behandelt werden.²¹ Die vertrauliche Ausschussdebatte schloss damit, ohne davon zu wissen, an die dezidierten Washingtoner Sondierungen vom Vorjahr an und bewegte sich auf entsprechende Hilfszusagen zu.

Eine unzweifelhafte Parallele zu den Washingtoner Sondierungen bestand auch, ohne dass es einer parlamentarischen Zustimmung bedurfte hätte, hinsichtlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen als solcher. Wenn es hierzu in der erwähnten Plenardebate zu parlamentarischer Kontrolle vor allem von Seiten der Opposition²² samt dem ebenfalls schon erwähnten, an die Regierung gerichteten Aufnahmeversuchen von SPD und FDP kam, so führte dies im Auswärtigen Ausschuss zur deutlichen Befassung auch von Seiten der Mehrheitsfraktionen.²³ Dabei handelte es sich nicht etwa um parlamentarische Übergriffe in die Initiativphase als Kernbereich der Regierung. Denn auch außerhalb der internen Regierungsaktivitäten war diese Frage durchaus auch international durch Zeitungsberichte sowie sonstige Aussagen regierungsexterner Zeitzeugen genügend bekannt.²⁴

Anderes könnte hingegen hinsichtlich der seinerzeitigen offiziellen Regierungshaltung in Betracht kommen, wonach die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Warschau in keiner Weise eine Anerkennung der Oder-Neiße-Linie bedeuten dürfe, vielmehr der gebietliche Status Deutschlands in den Grenzen vom 31. Dezember 1937 zu wahren sei. Zwar ging es damit nicht darum, das Staatsgebiet als wesentliches Grundelement des Staates zu ändern, was der Zustimmung des Parlamentes bedurfte hätte (Art. 59 Abs. 2 GG, 78 Abs. 3 S. 2 WRV).²⁵ Doch war weitsichtiger und namentlichen internationalen erfahrenen deut-

19 Siehe auch *Juliane Kokott*, a.a.O. (Fn. 4), S. 523.

20 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 3/9 vom 23. Januar 1958, S. 297 ff.

21 Vgl. *Joachim Wintzer / Josef Boyer* (Berab.), a.a.O. (Fn. 15), darin – Sitzung vom 12. Juni 1958 – die Abgeordneten *Karl Theodor Freiherr zu Guttenberg* (CSU), S. 188 f. und *Ernst Wilhelm Meyer* (SPD), S. 194, S. 197.

22 Näher die Abgeordneten *Erich Oldenhauer* (SPD), in: Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 20), S. 318 D und *Thomas Dehler* (FDP), in: ebenda, S. 390 f.

23 Dazu ablehnend der Abgeordnete *zu Guttenberg* (CSU), in: *Joachim Wintzer / Josef Boyer* (Bearb.), a.a.O. (Fn. 15), S. 179 ff., während dies der Abgeordnete *Meyer* (SPD), in: ebenda, S. 192 ff. befürwortete.

24 Zum Beispiel der Artikel von *M. S. Handler*, Bonn Considering Ties with Poland, in: The New York Times vom 19. Januar 1957, S. 6, weiter *Dieter Bingen*, a.a.O. (Fn. 16), S. 54 f.; siehe auch *Harald Vocke*, a.a.O. (Fn. 16), S. 177 f.

25 Art. 78 WRV gibt als Bestandteil der deutschen Verfassungsüberlieferung einen Indikator im Sinne der Wesentlichkeitstheorie.

schen Politikern²⁶ schon seit geraumer Zeit klar, dass ein Festhalten an der Totalrevision dieser Linie im Laufe der Jahre mehr und mehr zur unrealistischen Maximalforderung erodierte. Denn solcher Vorstellung stellte sich als völkerrechtsrelevantes Faktum mehr und mehr die Andauer polnischer Botmäßigkeit entgegen, und zwar im Sinne einer sich partiell zunehmend verdichtenden Vorprägung im damaligen Schwebezustand des ausstehenden Friedensvertrags mit Deutschland. Die dadurch bewirkte Erosion der deutschen Position ist im Bundestag im Ansatz durchaus zur Sprache gebracht worden.²⁷ Darauf im Sinne von Kompromissbereitschaft zugunsten einer Partialrevision einzugehen, wurde damals von wohlwollenden Stimmen des Auslands empfohlen, mit der Folge, dass die offiziell entgegengesetzte bundesdeutsche Diplomatie mit ihrer uneingeschränkten Revisionsbeharrung schon Mitte der Fünfzigerjahre von „dem Gefühl der Peinlichkeit“ begleitet „international auf verlorenem Posten“ stand.²⁸

Infofern trafen sich innerparlamentarische Stellungnahmen, die von einer zunehmenden Verschlechterung für deutsche Gebietsansprüche ausgingen und entsprechendes Reagieren verlangten, mit ausländischen Stimmen, und zwar einschließlich solcher Polens.²⁹ Der Bundestag hat dies eigentlich niemals diskutiert, und zwar weder öffentlich noch vertraulich. Er hielt sich vielmehr mit Rücksicht auf das Potential der Vertriebenenwähler und -verbände in der Frage der künftigen deutsch-polnischen Grenze hinsichtlich möglicher Kompromissmöglichkeiten politisch zurück (B 3). In der Sache zeigte er sich mithin politisch nicht auf der Höhe der Zeit. Hingegen wurden vom Auswärtigen Amt ausweislich der im Anhang abgedruckten Washingtoner Gespräche (B 2) entsprechende Gebietskompromisse durchaus erwogen. Denn in Ergänzung der anliegenden Gesprächsaufzeichnungen anhand der Erinnerungen des seinerzeitigen dortigen Botschafters *Heinz Krekeler* (FDP), der mit seinem sondierenden Gesandten *von Kessel* ostpolitisch völlig übereinstimmte, zeigte sich, dass am 22. Februar 1957 nicht nur generell eine „Regelung (der Grenzfrage), die günstig für beide Seiten wäre“ (B 3), angesprochen worden war. Vielmehr ergaben die bislang unveröffentlichten Aufzeichnungen des Botschafters³⁰, dass *von Kessel* ihn darüber informiert habe, seinem polnischen Gesprächspartner *Henryk Jaroszek* einen in dessen Bericht nicht erscheinenden Kompromissvorschlag einer Linie etwa zwischen Kolberg und Breslau nahe gelegt zu haben.³¹

26 Dazu ab 1952 *Dieter Bingen*, a.a.O. (Fn. 16), S. 47 f.; schon 1946/47 für Kompromissnotwendigkeit *Kurt Schumacher* (SPD) und *Jakob Kaiser* (CDU); *Jörg-Detlef Kühne*, a.a.O. (Fn. 16), S. 29, Fn. 82 und die Kritik des deutschen Botschafters *Heinz Krekeler* (FDP), ebenda, S. 37 f.; völlig pessimistisch, aber nicht öffentlich, *Adenauer* laut *Dieter Bingen*, a.a.O. (Fn. 16), S. 44, Fn. 14. Zur ebenfalls nicht öffentlichen Negativhaltung der drei Westmächte *Arnulf Baring*, a.a.O. (Fn. 3), S. 136 f.

27 So etwa die Abgeordneten *Thomas Dehler* (FDP) in der Debatte, in: Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 20), S. 394 und *Heinz Kühn* (SPD), in: *Joachim Wintzer / Josef Boyer*, a.a.O. (Fn. 15), S. 726 (36. Sitzung vom 8. Oktober 1959).

28 *Dieter Bingen*, a.a.O. (Fn. 16), S. 54; zu wohlwollenden Stimmen, etwa der eines norwegischen Spitzendiplomaten, siehe *Jörg-Detlef Kühne*, a.a.O. (Fn. 16), S. 39.

29 Dazu zum Beispiel vorstehende Fußnote sowie der Artikel von *M. S. Handler*, a.a.O. (Fn. 24), S. 6, der bezeichnenderweise nur von der Verhandelbarkeit des Gebiets zwischen Lausitzer und Glatzer Neiße ausging. Zu polnischen Stimmen siehe *Jörg-Detlef Kühne*, a.a.O. (Fn. 16), S. 33, Fn. 7 und 36 sowie *Harald Vocke*, a.a.O. (Fn. 16), S. 177 f.

30 Typoskript von *Heinz Krekeler* (FDP), Meine Mission in den Vereinigten Staaten von Amerika (1979), im Institut für Zeitgeschichte München, Sig. ED 135, Band 173 f., insbesondere S. 233.

31 Detailliert *Jörg-Detlef Kühne*, a.a.O. (Fn. 16), S. 34 mit Fn. 15.

Indessen hätte eine entsprechende Kompromisslinie als staatsgebietliche Veränderung einer parlamentarischen Befassung staatsrechtlich zwingend (Art. 59 Abs. 2 GG, 78 Abs. 2 S. 2 WRV) erst dann bedurft, wenn das Bundesplenum aufgrund definitiver Vorlage um seine Zustimmung dazu angegangen worden wäre. Da es zu einer solchen Vorlage nie gekommen ist, lässt sich hinsichtlich dieses Zustimmungsaspekts der Vorwurf mangelnder parlamentarischer Befassung jedenfalls juristisch nicht zwingend erheben.

2. Parlamentarisch gebotene Befassung

Hinsichtlich der deutschen Kontaktsuche zu Polen lässt sich schließlich dennoch der zumindest politische Vorwurf mangelnder parlamentarischer Befassung erheben. Dabei sei hier weniger auf die das Bundesplenum aussparenden Beratungen des Auswärtigen Ausschusses abgestellt. Zum einen, weil sie zeitlich mit dem parlamentarisch unzugänglichen, weil noch nicht abgeschlossenen internen Überlegungen der Regierung ins Gehege kommen könnten³², und zum anderen, weil sie den Nachteil hatten, im Blick auf Plenum wie Wählerschaft strikt vertraulich zu sein³³, übrigens ebenso wie die erwähnten von der Jubilarin ins Feld geführten internen Fraktionsberatungen. Es sei vielmehr darauf abgestellt, dass die ab 1958 regierungsseitig dilatorisch behandelte Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Warschau durch letzliches Unterlassen faktisch zugleich die elementare Frage des Staatsgebietserhalts zunehmend schwieriger werden ließ. Wie die Washingtoner Sondierungen von 1957 zeigen, war bereits gubernativ erwogen worden (B 3), die schwieriger gewordene Grenzfrage gerade auch mit Blick auf eine politisch-ökonomische Klimaverbeserung fünf Jahre zurückzustellen, um erst danach zu einem für beide Seiten günstigen Kompromiss zu gelangen. Da es dazu nicht kam, arbeitete die Zeit weiter gegen die deutsche Position der Gebietswahrung.

Insoweit mochte man sich, wie damals geschehen³⁴, auf den Mehrheitsgewinn in den Wahlen von 1957 berufen. Nicht thematisiert wurde dabei indessen, und zwar einschließlich der Opposition, dass die Revisibilität einer positiven oder negativen Parlamentsentscheidung zu den tragenden Begründungsvoraussetzungen des verfassungsgesicherten Mehrheitsprinzips (Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) gehört und zugleich dessen Sinngrenzen aufzeigt.³⁵ Realistischerweise kann es dabei indessen nicht darum gehen, die Entscheidungen

32 Nach der herrschenden Meinung, zuletzt Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, a.a.O. (Fn. 18), S. 374, darf einer Regierung auch der Zeitpunkt ihrer Entscheidung nicht durch parlamentarische Kontrollzugriffe wie Auskunftsverlangen aus der Hand genommen werden, was freilich zu sehr auf aktives Tun und nicht auch auf Regierungsunterlassen – wie vorliegend – gepolt ist.

33 Siehe auch die seinerzeitige Klage von *Thomas Dehler* (FDP) in der Debatte, in: Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 20), S. 386.

34 So etwa der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende *Kurt Georg Kiesinger* in der Debatte, in: Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 20), S. 321 und dagegen *Thomas Dehler* (FDP), ebenda, S. 398, der freilich die den Wahlen von 1957 vorausgehende massive Rentenerhöhung übergeht.

35 Dazu eingehend *Werner Heun*, Das Mehrheitsprinzip. Grundlagen – Struktur – Begrenzungen, Berlin 1983, S. 200 f. und *Hasso Hofmann / Horst Dreier*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin / New York 1989, § 5 Rz. 58; siehe auch *Niels Magsaam*, Mehrheit entscheidet. Ausgestaltung und Anwendung des Majoritätsprinzips im Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, Berlin 2015, S. 46.

einer später abgewählten Mehrheit völlig ungeschehen zu machen. Doch wird die Berufung auf das Mehrheitsprinzip jedenfalls in dem Maße fragwürdig, wie es dazu genutzt wird, die Änderbarkeit einer Parlamentsentscheidung, etwa im Bereich staatselementarer Fragen wie dem Staatsgebiet, zu vermauern. Dies ist indessen bei völkerrechtsrelevantem Verhalten gegenüber einem grundsätzlich gleichberechtigten Partnerstaat typischerweise der Fall. Kommt doch dabei anders als bei rein innenpolitischen Fragen neben der Regierungsmehrheit und Opposition ein weiterer Akteur ins Spiel, der grundsätzlich außerhalb des Bereichs der vom Bundestag ohne weiteres revidierbaren Entscheidungen steht. Bei solcher Konstellation sind auch Unterlassungen Entscheidungen, die rechtsrelevante Folgen bewirken können, indem sie der Minderheit nach künftigem Mehrheitsgewinn die Chancen einer Revision verbauen. Klarzustellen ist hierzu freilich, dass Revisibilität nur ein Rechtfertigungselement für das Mehrheitsprinzip ist. Die Nichtachtung dieses Rechtfertigungsteilstücks ist zwar verfassungstheoretisch als Legitimitätsschwächung des Mehrheitsgrundsatzes zu werten. Solche Beeinträchtigung führt indessen nicht und erst recht nicht im Einzelfall zu einer rechts- oder gar verfassungswidrigen Konterkarierung dieses Prinzips, verweist vielmehr auf politische Gegenwehr beziehungsweise Aktivierung.³⁶

Hinsichtlich der seinerzeitigen deutsch-polnische Lage konnte es, wenn überhaupt – wie schon bei der *Stalin-Note* vom März 1952³⁷ – realistischerweise Mitte der Fünfzigerjahre politisch nur noch um einen territorialen Kompromiss gehen, und zwar mit zeitlich zunehmend fallenden Chancen für die deutsche Seite. Denn die anfängliche polnische Bereitschaft, bei Aufnahme diplomatischer Beziehungen einen bundesdeutschen Vorbehalt zur Oder-Neiße-Linie zu akzeptieren, wandelte sich entsprechend der entschiedenen Befürwortung des Status quo durch die *Kennedy-Administration* ab 1960/61. Dies führte auf polnischer Seite ab 1961³⁸ dazu, bei Aufnahme diplomatischer Beziehungen zumindest eine politische Anerkennung der gegebenen Grenze zu verlangen. Da solche Entwicklung jedenfalls für führende Köpfe unter den bundesdeutschen Politikern nicht unvorhersehbar war, hätte der Bundestag gegenüber dem Attentismus von Regierung und Regierungsparteien in dieser grundlegenden Frage des Staatsgebietsbestandes in wesentlich stärkerer Weise als geschehen, und zwar nicht nur durch entsprechendes Drängen der Opposition seiner kontrollierenden Wächterfunktion nachzukommen gehabt.³⁹ Auch wenn man insoweit die Rücksicht auf die Vertriebenenwähler beziehungsweise -verbände für verständlich halten mag⁴⁰, wird man jedenfalls nicht sagen können, dass der Bundestag die durch völkerrechts-

36 Dazu *Werner Heun*, a.a.O. (Fn. 35), S. 201, *Hasso Hofmann / Horst Dreier*, a.a.O. (Fn. 35) und zur politischen Gegenwehr *Reinhold Zippelius*, Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie, Stuttgart 1987, S. 34 ff.

37 Dazu nur *Gerhard Wettig*, Die *Stalin-Note*, historische Kontroverse im Spiegel der Quellen, Berlin 2015; die darin enthaltene Aussage einer Wiedervereinigung in den Grenzen des Potsdamer Abkommens bedeutete ein Verhandlungsangebot, das auch hinsichtlich der deutsch-polnischen Grenzziehung nicht ausgelotet worden ist.

38 Vgl. die Übersicht in *Jörg-Detlef Kühne*, a.a.O. (Fn. 16), S. 31.

39 Nennenswert insoweit aber in der Debatte vom Januar 1958, in: Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 20), die Beiträge der Abgeordneten *Carlo Schmid* (SPD), S. 355, *Thomas Dehler* (FDP), S. 388 ff. und *Gustav Heinemann* (SPD), S. 406 ff.

40 Vgl. *Ernst Wilhelm Meyer* (SPD), in: *Joachim Wintzer / Josef Boyer* (Berab.), a.a.O. (Fn. 15), S. 190, S. 193 (10. Sitzung vom 12. Juni 1958); siehe auch die entsprechende Rücksichtnahme beim „wissenden“ GB/BHE-Vorsitzenden *Friedrich von Kessel*, siehe *Jörg-Detlef Kühne*, a.a.O. (Fn. 16), S. 38 f.

relevantes Zuwarthen drohende Gefahr des definitiven Gebietsverlusts damals angemessen ausgelotet hätte.

3. Damalige und nach wie vor latente Faktoren der Parlamentszurückhaltung

Kehrt man nunmehr zur anfänglichen Fragestellung nach Einfluss oder Ohnmacht des Parlaments in der Außenpolitik zurück, so könnte man im hier behandelten Beispielsfall zunächst noch statt Ohnmacht Unwillen des Bundestages sehen. Bei genauerem Hinsehen ist jedoch festzustellen, dass die parlamentarische Position für die Opposition insoweit geschwächt war, als eine spätere Revisibilität mehrheitlich geschaffener beziehungsweise geduldeter Positiv- oder Negativentscheidungen im Gegensatz zu solchen rein innenpolitischer Art wenn nicht ausgeschlossen, so doch erheblich erschwert war. Des Weiteren führte das der Regierung außenpolitisch zustehende Initiativrecht zu einem Vorteil gegenüber dem Parlament, der sich regierungsseitig bei schwierigen Verhandlungsmaterien noch durch das Pfund des Sachverstands beamteter Zuarbeiten erhöht und nicht nur gegenüber der Opposition, sondern bereits innerfraktionell gegenüber den Regierungsfaktionen nutzbar ist. Auch bilden außenpolitische Fühlungnahmen und Absprachen unter leitenden Staatsmännern eine Vorgabe, die nicht ohne Gesichtsverlust umgestoßen werden kann. So wird verständlich, dass Regierungsfaktionen regelmäßig vor offener Ablehnung der Verhandlungen „ihre“ Regierung zurückscheuen, geschweige denn zum konstruktiven Misstrauensvotum schreiten. Dies alles gilt übrigens cum grano salis nach wie vor und zwar umso stärker, je schwieriger und umfänglicher die Materien außenpolitischen Verhandelns sind. Überdies besteht eine weitere Kontrollschwäche, die durchaus auch als Ohnmacht verstanden werden kann, darin, dass eine kontrollierende Überprüfung von Arkangesprächen auf international höchster Ebene schon aus protokollarischen Gründen ausscheidet, und zwar gleichermaßen für Regierungs- wie Oppositionsfaktionen. Dies gilt ebenfalls bis heute und ist anders als bei innenpolitischen Fragen, bei denen ein ganz anderes Füllhorn von Überprüfungsmöglichkeiten durch eigene Kenntnis, Nachfragen, Bekanntenhinweise und Presserecherchen gegeben ist. In außenpolitischen Fragen ist hingegen zugunsten der Regierung eine tatsächliche wie rechtlich unverwehrte Dominanz zu erkennen, aufgrund deren sich für den Bundestag unbeschadet seines letztlichen Vetorechts, wie der vorliegende Fall belegt, zwar nicht von Ohnmacht, aber auch nicht von Einfluss- beziehungsweise Bestimmungsparität sprechen lässt.⁴¹

Demgegenüber mag man zwar darauf verweisen, dass sich dem Vorteil des regierungsseitigen Initiativrechts schon in der Adenauerzeit das Beispiel erfolgreicher Abwehr der Bindungsklausel des Generalvertrags entgegenhalten lässt. Doch ist demgegenüber genauer darauf hinzuweisen, dass die damaligen parlamentarischen wie ministeriellen Widerständler zu entsprechenden Nachverhandlungen mit dem US-amerikanischen Außenminister sich nicht selbst ermannten, sondern „vom Kabinett beauftragen“ ließen.⁴²

41 Insoweit sei auch auf die bereits oben genannten Stimmen, a.a.O. (Fn. 6) verwiesen und auf das empirisch gehärtete, ernüchternde Urteil des führenden Mitglieds der CDU-Fraktion *Ernst Matonica* im Auswärtigen Ausschuss in den 1950er und 1960er Jahren, vgl. *Volker Pilz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 127.

42 *Arnulf Baring*, a.a.O. (Fn. 2), S. 150; sehr plastisch, aber insoweit weniger genau MdB *Thomas Dehler* in der Debatte, in: Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 20), S. 394 f.

Anhang: Gespräche in Washington zwischen dem bundesdeutschen Gesandten Albrecht von Kessel und dem Handelsattaché der dortigen polnischen Botschaft Henryk Jaroszek nach dessen geheimen Aufzeichnungen⁴³

A. Gespräch vom 18. Januar 1957 – aufgezeichnet am Folgetag

1. Am 18. Dezember 1956 wandte sich der jugoslawische Botschafter *Franc Primožic* mit der Frage an mich, ob ich mich bei ihm mit dem Gesandten für politische Fragen der Bundesrepublik Deutschland *Albrecht von Kessel* treffen wolle. Er wies darauf hin, dass *von Kessel* ihn darum gebeten habe, ein Treffen zu arrangieren.

Nach Absprache mit der Zentrale habe ich Herrn *Primožic* von meiner Zustimmung zu einem Treffen benachrichtigt. Zwischenzeitlich ist *von Kessel* dienstlich nach Bonn gefahren, sodass es erst am 18. Januar 1957 zu dem Treffen kam, das in der Form eines Lunches im Hause *Primožic* stattfand.

2. *Albrecht von Kessel* ist der eigentliche politische Leiter der Botschaft der BRD in den USA. Er ist Vertrauensperson *Adenauers* (Botschafter *Krekeler* gilt als Person *Heinrich von Brentanos*) und Vertrauensperson des Kanzlers in Washington. Von Beruf Diplomat, 54 Jahre alt, ist er in Schlesien in der Gegend von Breslau⁴⁴ geboren. Er hat im deutschen Generalkonsulat in Kattowitz in den Jahren 1932 bis 34 gearbeitet, war mit dem damaligen deutschen Botschafter in Polen, *Hans-Adolf von Moltke*, befreundet und, wie er sagt, deswegen seinerzeit häufig in Warschau. Polnische Angelegenheiten sind ihm recht gut bekannt. Während der ganzen Zeit der *Hitler*-Regierung war er im diplomatischen Dienst tätig, unter anderem im Vatikan (er ist aber lutherischen Glaubens). *Adolf Hitler* und den Nationalsozialismus verurteilt er offenkundig entschieden.

3a) Die erste halbe Stunde handelte das Gespräch von belanglosen Themen. Endlich kam *Kessel* zu den polnisch-deutschen Angelegenheiten. Er erwähnte, dass er eben einige Wochen in Bonn verbracht und die Gelegenheit gehabt habe, sich des Einstellungswandels im Hinblick auf Polen in den Führungskreisen und in der öffentlichen Meinung der Republik zu vergewissern. Er unterstrich, dass er mit *Adenauer* ein privates Gespräch gehabt habe. Die Bundesrepublik, fuhr er fort, habe mit Befriedigung und Hochachtung die Entwicklung in Polen ab Oktober 1956 verfolgt und würde gerne bei der Festigung der Selbständigkeit der von der „Gruppe *Gomulka*“ repräsentierten Position helfen. Er versicherte zu-

43 Der Januar- (A) und Februar-Vermerk (B) bei *Krzysztof Ruchniewicz / Tadeusz Szymowski* (Hrsg.), *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne*, 1957, Warschau 2006, Nr. 12 (S. 60 ff.) und Nr. 34 (S. 113 ff.); der Juni-Vermerk (C) bei *Mieczysław Tomala* (Hrsg.), *Polityka i dyplomacja Polska wobec Niemiec*, Bd. 1, Warschau 2005, S. 242 ff. Für die Zugänglichmachung danke ich, wie bereits in *Jörg-Detlef Kühne*, a.a.O. (Fn. 16), S. 32, dem Breslauer Historikerkollegen und Leiter des Willy-Brandt-Zentrums *Krzysztof Ruchniewicz*; für die Übersetzung der Vermerke danke ich meiner seinerzeitigen Mitarbeiterin Frau *Claudia Chachulski*. Zum Autor der Aufzeichnungen *Henryk Jaroszek*, der Jahrgang 1926 war und später unter anderem polnischer Botschafter bei den Vereinten Nationen sowie Unterstaatssekretär im polnischen Außenministerium wurde, siehe „International Who's Who 1990/91“, Band 54, London 1990, S. 777.

44 Im polnischen Text sind die Orte polnisch bezeichnet. Über *von Kessel* (1902 bis 1976) näher *Peter Steinbach*, in: *ders.* (Hrsg.), *Albrecht von Kessel, verborgene Saat*, Berlin 1992, S. 21 ff.

gleich, dass Bonn Angelegenheiten der inneren Gesellschaftsordnung unseres Landes nichts angingen und dass man selbstverständlich nicht die Absicht hätte, sich in diese einzumischen. Mit dem Bemerken, im Namen seiner Regierung zu sprechen, sagte er weiter, dass nach ihrer Auffassung die Zeit für eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Deutschland und Polen reif sei. Er fragte, wie unsere Stellung in dieser Angelegenheit und wie die öffentliche Meinung über Deutschland in Polen sei.

b) Ich antwortete, dass unser Standpunkt dazu bekannt sei. Ich habe an die Deklaration und Regierungserklärung über die Bereitschaft zur Normalisierung der Verhältnisse mit der BRD erinnert⁴⁵, wenn die Bundesrepublik dies wünsche. Diesen Standpunkt hielten wir aufrecht. Ich fügte hinzu, dass wir mit dem zweiten deutschen Staat, DDR, der unmittelbar an uns grenzt, geregelte und freundschaftliche Verhältnisse hätten. Wir sähen selbstverständlich gern Deutschland vereint, und zwar in einer Weise, die den Frieden und unsere Sicherheit nicht gefährde; doch zum jetzigen Zeitpunkt müssten wir beachten, dass zwei deutsche Staaten existierten. (*Von Kessel* ignorierte die ganze Zeit unser Verhältnis zur DDR und suchte den Eindruck zu erwecken, als ob er im Namen der Regierung ganz Deutschlands spräche.) Hinsichtlich der öffentlichen Meinung sei es verständlich, dass nach so vielen traurigen Erfahrungen noch Vorurteile und Misstrauen bestünden. Trotzdem wollten wir unsere Beziehungen mit dem ganzen deutschen Volk, das heißt – unter den konkreten Umständen – mit den beiden deutschen Staaten, nach den Grundsätzen freundschaftlicher Zusammenarbeit aufbauen. Wir könnten jedoch die Besorgnis der öffentlichen Meinung über die Remilitarisierung Westdeutschlands verbunden mit polenfeindlichen Auftritten, manchmal sogar von Seiten führender Politiker und Köpfe der BRD, nicht außer Acht lassen.

Von Kessel war sichtlich verlegen. Mit fast theatralischer Geste sagte er zu mir auf Deutsch (die Unterredung fand auf Englisch statt): „Ich schwöre Ihnen mit der Hand auf dem Herzen, dass die Rüstung Deutschlands absolut nichts mit antipolnischen Zielen zu tun hat.“ Überhaupt bemühte er sich, die Remilitarisierung zu bagatellisieren und führte an, dass der Aufbau der Armee außerordentlich langsam voranschreite, sodass sogar nach der Bildung voller zwölf Divisionen unsere Armee stärker sein werde („Ihr habt schließlich über 20 Divisionen“); am Ende wird die BRD einer Armee von 200 bis 300 Tausend zustimmen, wenn das System zur Sicherheit und Abrüstung angenommen würde.

c) Die Angelegenheit der polenfeindlichen Auftritte überging er stillschweigend. Er kam stattdessen auf das Thema der Hilfe zurück. Unter Betonung, im Namen und im Auftrag seiner Regierung zu handeln, erklärte er, dass die BRD, um ihren guten Willen gegenüber Polen zu zeigen, um eine freundschaftliche Atmosphäre zu schaffen, und zwecks Annäherung und weiterer Zusammenarbeit bereit sei, Polen wirtschaftliche Hilfe zu leisten. Wenn die polnische Regierung an diesem Vorschlag Interesse habe, sei die Regierung der BRD zu Gesprächen mit uns auf diplomatischer Ebene bereit, um die Angelegenheit zu diskutieren und Übereinstimmung zu erreichen. In den Gesprächen würden unter anderem Formen und Größe der Hilfe vereinbart werden. *Kessel* unterstrich, dass es um Gespräche auf diplomatischer und nicht auf technischer Ebene gehe. Er präzisierte jedoch nicht den Ort und die Form eventueller Gespräche.

45 Gemeint ist offenbar die polnische Regierungserklärung über die Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland vom 31. Januar 1955, die entsprechenden Offerten enthält, siehe Archiv der Gegenwart 1955, S. 4989.

Zu seinem Vorschlag sagte *von Kessel* weiter, dass wir mit großen Möglichkeiten der Hilfe rechnen könnten. Er gab zu verstehen, dass sogar ein nicht zurückzuzahlendes Darlehen in Betracht komme. Er sagte wörtlich: „Wir geben doch den Engländern 200 Millionen Dollar jährlich eigentlich als Geschenk. Denn ihre Truppen brauchen wir nicht.“ Er betonte nur, dass die Hilfe nicht den formellen Charakter einer Reparation haben könne: „Denn dann würde jeder Millionen Dollar haben wollen.“

In aller Ruhe hörte ich mir *von Kessels* Ausführungen an, ohne dazu Stellung zu nehmen. Ich erklärte lediglich, dass ich den Vorschlag wunschgemäß meiner Regierung übermitteln würde.

d) *Von Kessel* hatte offenbar mit einer enthusiastischeren Annahme des Vorschlags gerechnet. Nach meiner Antwort betonte er, dass nach Meinung der Bundesregierung die Annahme des Vorschlags durch die Regierung Polens die Voraussetzungen zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen schaffen würde; dadurch werde man die deutsche öffentliche Meinung darauf vorbereiten, wie die Annahme auch in Polen dazu beitragen werde, die deutschfeindlichen Vorurteile auszuräumen, um auf diese Weise ein besseres Klima zur Zusammenarbeit der beiden Staaten zu schaffen.

Ich wiederholte, dass unsere Regierung bereit sei, in diplomatische Beziehungen zu treten, wenn die BRD dieses erstrebe. Ich fügte hinzu, dass selbstverständlich die Aufnahme der Beziehungen ohne irgendwelche „Vor-“Bedingungen von der einen oder der anderen Seite erfolgen solle.

Von Kessel war damit einverstanden. Er sagte, dass die Regierung der Bundesrepublik und *Adenauer* persönlich für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Polen einträten, jedoch gebe es zur Zeit eine Reihe von Schwierigkeiten. An erster Stelle nannte er die Tatsache, dass die Bundesregierung vor Wahlen stehe. Die Aufnahme der Beziehungen vor den Wahlen könne durch die Opposition als Wahlkampfmanöver hingestellt werden und bereite ferner der Regierung ernsthafte Schwierigkeiten von Seiten der Aussiedlerorganisationen. Zweitens – gelte bisher der Grundsatz der Nichtaufnahme diplomatischer Beziehungen mit Regierungen, die die „so genannte Deutsche Demokratische Republik“ anerkennen (die UdSSR sei als Besatzungsmacht eine Ausnahme). Nach der Meinung *von Kessels* werde es nach der Wahl einfacher sein, diesen Grundsatz aufzugeben. Schließlich wolle die Regierung der BRD unsere neue Leitung nicht allzu sehr durch das Kundtun des Willens zur Zusammenarbeit belästigen. Er sagte wörtlich: „Schon jetzt haben wir Schwierigkeiten, eure Freunde von der Notwendigkeit näherer Beziehungen zwischen uns und Polen zu überzeugen.“ Er erläuterte dies nicht weiter, gab jedoch zu verstehen, dass es um die Russen gehe.

Von Kessel nimmt an, dass sich nach den Wahlen in der BRD die Situation ändert.⁴⁶ Seiner Meinung nach wird man diplomatische Beziehungen in 12 bis 18 Monaten aufnehmen können. Als genaueren Termin nannte er den Zeitraum zwischen Dezember 1957 und März 1958. Er wiederholte, dass das vorherige Erreichen einer Einigung in wirtschaftlichen Fragen sehr helfen würde.

4. Während der ganzen Unterredung bemühte sich *von Kessel*, die Bedeutung der deutsch-polnischen Zusammenarbeit hervorzuheben. Er sagte, dass Deutschland keinen Anspruch

46 Gemeint sind die Bundestagswahlen, die am 15. Januar 1957 stattfinden sollten.

auf die Rolle einer Großmacht erhebe und dass es Gewalt in den Beziehungen zu anderen Staaten, insbesondere zu Polen bedingungslos ausschließe. Er betonte, dass ein gutes Verhältnis zwischen Deutschland und Polen der Schlüssel zum Frieden sei, wozu ich nickte. Er fügte hinzu, dass im Falle eines Atomkrieges unsere Nationen am meisten leiden würden. Er sagte, dass Europa ein unabhängiges Polen brauche und dass Deutschland unser Land als integralen Teil der europäischen Gesellschaft ansehe.

Als er sah, dass die „Liebeswerbungen“ keinen großen Eindruck auf mich machten, merkte er mit drohendem Unterton an, dass uns die polnisch-deutsche Zusammenarbeit wohl mehr entsprechen müsse als die Möglichkeit einer „russisch-deutschen Allianz“. Eilends fügte er hinzu, dass selbstverständlich die Pläne eines gegen Polen gerichteten deutsch-russischen Bündnisses veraltet seien, ähnlich wie die Pläne eines antideutschen polnisch-französischen Bündnisses; er habe solche Pläne niemals für richtig erachtet, doch wüssten wir, dass solche Theorien aufgestellt würden.

Ich antwortete ruhig, dass ich eine sowjetisch-deutsche Freundschaft nicht für schädlich hielt, im Gegenteil – schließlich sei sie eine Garantie für den Frieden in Europa. Was hingegen die von bestimmten Kreisen mit für uns klar erkennbaren Zielen verbreiteten Unterstellungen über die „Verständigung“ der UdSSR mit Deutschland auf Kosten Polens betraf, mäßen wir ihnen keine Bedeutung bei, weil sie es nicht verdienten, ernst genommen zu werden. Dabei weise ich darauf hin, dass, von der obigen Anspielung abgesehen, *von Kessel* sich taktvoll, zurückhaltend und sachlich benahm.

Die Thematik der Grenzen und der Bevölkerungsbewegung sprach er überhaupt nicht an.

5. Zum Ende des Gesprächs ging *von Kessel* zu innerdeutschen Themen über. Er begeisterte sich für die Weitsichtigkeit und den Realismus der Politik *Adenauers*. Er urteilte, dass der Kanzler die Wahl im September gewinnen werde. Die Ereignisse in Osteuropa halte *Adenauer* für eine große Hilfe. Die Frage von *Primožic*, ob *Adenauer* nicht beabsichtige, sich nach der Wahl zur Ruhe zu setzen, verneinte *von Kessel* entschieden – bis zum Jahr 1959 beabsichtigte er, Kanzler zu bleiben, und danach werde er sich um die Wahl ins Amt des Bundespräsidenten bewerben. In einigen Monaten (das Datum stehe noch nicht fest) komme *Adenauer* nach Washington, um die Unterstützung Amerikas für seine Wiedervereinigungs- und Abrüstungsvorschläge zu erlangen.⁴⁷ *Von Kessel* sagte nicht, welche Vorschläge das sein sollten. Er gab zu verstehen, dass er ihnen keine größere Bedeutung beimesse, sie eher für einen Schachzug des Wahlkampfs halte.

6. Zum Schluss des Gesprächs unterstrich *von Kessel* noch einmal die Bedeutung, die er dem unterbreiteten Vorschlag der Hilfe beimaß und bat, diesen unserer Regierung zu übermitteln. Er brachte seine Zufriedenheit über die Kontaktaufnahme mit mir und sein Interesse an weiteren Treffen zum Ausdruck. Ich erwiederte, gleichfalls zu hoffen, dass wir uns erneut trafen.

7. Aus dem Verlauf des Gespräches, bei dem ich absichtlich *von Kessel* die Initiative überlassen habe (er hatte um das Treffen gebeten), gewinne ich den Eindruck, dass den Deutschen sehr daran liegt, uns zur Annahme ihrer wirtschaftlichen Hilfe zu bewegen. Diese Initiative ist höchstwahrscheinlich von *Adenauer* selbst ausgegangen (in jedem Fall, wie *von Kessel*

⁴⁷ Der Besuch sollte vom 26. bis 29. Mai 1957 stattfinden, näher Archiv der Gegenwart 1957, S. 6469 ff.

betonte, genießt er starke Unterstützung des Kanzlers), ist bestimmt mit dem zuständigen Ministerium abgesprochen, und es kann sein, dass sie sogar von den Amerikanern inspiriert wurde. Es ist wohl kein Zufall, dass einen Tag nach meinem Treffen mit *von Kessel* in der „New York Times“ ein Artikel von einem Korrespondenten in Bonn, *Handler*⁴⁸, erschienen ist, der Überlegungen über die Möglichkeit der wirtschaftlichen Hilfe der BRD für Polen und über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen anstelle.

Der Vorschlag soll einerseits *Adenauer* politische Vorteile bei den Wahlen bringen, andererseits verbindet er sich zweifellos mit weitreichenden amerikanisch-deutschen Plänen und Absichten in Bezug auf uns. Meines Erachtens sollte der Vorschlag in diesem Licht betrachtet werden.

B. Gespräch vom 22. Februar 1957, aufgezeichnet drei Tage später

1. Am 22. Februar 1957 war ich zum Lunch mit dem ersten Gesandten der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland – *Albrecht von Kessel* (siehe die Aufzeichnung des Gesprächs vom 18. Januar d. J. [A], übersandt mit dem Schreiben vom 24. Januar 1957 Nr. 24/2/57).

2. Nach konventionellem Beginn mit seiner beim letzten Treffen vorgestellten Offerte der wirtschaftlichen Hilfe für Polen teilte ich ihm in Übereinstimmung mit der Anweisung des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten mit, dass unser Handelsvertreter in Frankfurt am Main, *Dylewski*, aufgrund von Warenlieferungen auf Kredit für Polen in Kontakt mit wirtschaftlichen Stellen der BRD stehe. *Von Kessel* antwortete, dass er über das Handeln *Dylewskis* informiert sei. Er erwähnte, dass wir uns angeblich unter anderem um den Kauf von 200 Tausend Tonnen Weizen bemühen würden. Er bedauerte, dass sie uns Weizen zur Zeit nicht verkaufen könnten, weil sie in diesem Jahr keine Überschüsse hätten und sogar ein gewisses Defizit bemerkten. Sie würden sich jedoch um den Kauf von Weizen in den USA bemühen und falls sie ausreichende Mengen bekämen, könnten sie uns einen Teil abtreten. Ich äußerte mich nicht, da mir diese Angelegenheit nicht bekannt ist.

Als Nächstes erinnerte *von Kessel* daran, dass er über das Angebot der Hilfe hinaus über Gespräche auf diplomatischer Ebene gesprochen habe. Ich antwortete, im Sinne der Richtlinien des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, dass es eher schwierig sei, über diplomatische Verhandlungen nachzudenken, wenn es zwischen unseren Staaten keine diplomatischen Beziehungen gäbe. *Von Kessel* nahm meine Äußerung mit gewisser Verstimmung, aber ohne besondere Verwunderung, auf. Er sagte, er sei überzeugt, dass die Angelegenheit der Beziehungen in kurzer Zeit geregelt sein werde (er gab zu verstehen, dass sei bald nach den Wahlen in der BRD) und dass noch in diesem Jahr ein Botschafter der Bundesrepublik nach Warschau kommen werde. Er fügte hinzu, dass er jedoch schon jetzt ernsthafte Möglichkeiten der Entwicklung ökonomischer und auch kultureller Beziehungen sehe.

Ich bestätigte meine beim letzten Treffen eingenommenen Positionen, nämlich, dass Polen bereit sei, die diplomatischen Beziehungen zur BRD zu regeln, wenn die Bundesregierung dieses wünsche.

3. Ich unterstrich, dass die jüngste Intensität der revisionistischen Auftritte in Westdeutschland, darunter solch verantwortlicher Persönlichkeiten wie Minister *von Brentano*, nicht

48 Zu dessen Artikel siehe oben Fn. 11.

ohne Verwunderung und Entrüstung in Polen blieben. *Von Kessel* war sichtlich verlegen. Diese Auftritte entschuldigte er mit dem Eintritt in die Wahlkampfphase.⁴⁹ Er meinte, dass zum Beispiel in den USA auch sehr verantwortungsvolle Politiker verschiedenste Sachen vor den Wahlen sagten, und dass man das anschließend vergessen würde. Nach Meinung von Kessels übten die Aussiedlerorganisationen starken Druck auf *von Brentano* aus und er sei zu schwach, sich diesem Druck zu widersetzen, insbesondere nach der berühmten Äußerung in London⁵⁰, die ihm in den Augen der Flüchtlinge ernsthaft geschadet habe. Vor den Wahlen, sprach *von Kessel* weiter, kann es sich die regierende Partei nicht erlauben, sich die Aussiedlerorganisationen zum Gegner zu machen, denn das könnte einen Misserfolg und sogar eine Niederlage der Wahlen herbeiführen.

Was jedoch den Standpunkt der Bundesregierung in Bezug auf das Problem der polnisch-deutschen Grenze betrifft, meinte *von Kessel*, dass dieses Problem kein Hindernis zur Regelung und Entwicklung guter Verhältnisse zwischen beiden Staaten darstelle. Seiner Meinung nach sollte die Angelegenheit der Grenze für die Dauer von fünf Jahren zurückgestellt werden, und danach könnte man zu einer endgültigen Lösung kommen, die günstig für beide Seiten wäre.⁵¹

Er erinnerte an die Regelung des Saarland-Problems im „europäischen Geist“, in deren Folge Frankreich erhebliche wirtschaftliche Vorteile bekomme.⁵² Entschieden antwortete ich, dass ich keine Ähnlichkeit zwischen dem Saarland und den polnischen Westgebieten sähe und dass wir die Angelegenheit der polnisch-deutschen Grenze für endgültig geregelt hielten und überhaupt kein „Grenzproblem“ sähen. *Von Kessel* lächelte leicht verstimmt und ließ von der Diskussion über das Thema der Grenze ab.

4. Als Nächstes kam das Gespräch auf die deutsch-amerikanischen Beziehungen und im Detail auf das Thema der Besuche von westdeutschen politischen Führern und Regierenden in den USA. *Von Kessel* sagte, dass seine Botschaft in Washington *Erich Ollenhauer* mit großer Höflichkeit behandelt und ihm jegliche Hilfe gewährt habe, nicht jedoch als künftigem Kanzler (nach *von Kessels* Meinung werden die Sozialdemokraten die Wahlen nicht gewinnen), sondern als „deutschem Staatsmann“. Es sei so, dass *Ollenhauer* von den offiziellen Stellen der Amerikaner, obwohl ihre Presse seinem Besuch nicht viel Aufmerksamkeit

49 Das heißt der Zeitraum vor den für den 15. September geplanten Wahlen.

50 Während der Pressekonferenz in London am 1. Mai 1956 stellte der bundesdeutschen Außenminister *von Brentano* fest, dass der Preis für die Vereinigung Deutschlands und „Befreiung“ der Bürger der DDR der Verzicht auf Territorien östlich der Oder und der Neiße sein werde, die sich – nach dem Potsdamer Abkommen – in den Grenzen des polnischen Staates befänden. Diese Aussage hatte die Entrüstung der Aussiedlerorganisationen hervorgerufen, welche seine Entfernung aus dem Ministeramt verlangten. Dazu siehe auch *Dieter Bingen*, a.a.O. (Fn. 16), S. 44.

51 Dazu ergänzend die Bemerkungen von *Heinz Krekeler*, a.a.O. (Fn. 30), S. 233: „Kessel habe das Problem der Grenzfrage natürlich nicht direkt ansprechen können. Er hat unsere Haltung zu einem Kompromiß aber dadurch angedeutet, daß er die Städte und Gebiete, deren Rückgabe wir erwarteten, mit ihren alten deutschen Bezeichnungen benannte. Diejenigen Orte, die wir nicht beanspruchten, hat er dagegen mit ihren polnischen Bezeichnungen erwähnt. Wie Kessel mir sagte, hat sein polnischer Gesprächspartner dies wohl verstanden.“ Dazu näher bereits *Jörg-Detlef Kühne*, a.a.O. (Fn. 16), S. 34.

52 Guter Überblick über die Saar-Verträge vom Oktober 1956 in: Archiv der Gegenwart 1956, S. 6057 f.

schenke, sehr höflich empfangen werde.⁵³ Vor seiner Abreise aus den USA solle sogar ein Gespräch mit *Dwight D. Eisenhower* stattfinden. Auch *John Foster Dulles* habe mit dem Führer der Sozialdemokraten ein längeres Gespräch gehabt und sich dessen Vorschläge höflich und geduldig angehört. Es sei jedoch kaum zu erwarten, dass dessen Vorstellungen eines Austritts der BRD aus der NATO und die Neutralisierung Deutschlands in den USA auf Sympathie stoßen würden; aus diesem Grunde würden auch die Vorschläge *Ollenhauers* – so von *Kessel* – kühl und ohne Interesse aufgenommen werden. Im Übrigen rechne *Ollenhauer* selbst nicht mit der Möglichkeit, die Amerikaner zu überzeugen. Es gehe ihm vielmehr um die Popularisierung seiner Person in den Vereinigten Staaten.

Von Kessel bestätigte, dass der Staatssekretär im Bundeskanzleramt – *Hans Globke* – in den nächsten Tagen nach Washington kommen solle. Er sagte mir „im Vertrauen“, dass *Globke* für die Tätigkeit des westdeutschen Nachrichtendienstes verantwortlich sei und „privat“ in die USA komme, auf die Einladung von *Allen Dulles* (Chef des CIA). *Globke* unterstehe unter anderem die Organisation *Gehlen*. Auf meine Bemerkung hin, dass aufgrund vieler Spionageprozesse das Wirken *Reinhard Gehlens* in Polen nicht von der besten Seite bekannt sei, wunderte sich *Von Kessel* aufrichtig und erklärte schnell, dass bis vor kurzem die Tätigkeit *Gehlens* von Amerikanern geleitet worden sei.

Von Kessel sagte weiter, dass der Besuch des Präsidenten *Theodor Heuss*, der für Anfang März angekündigt worden sei, wahrscheinlich wegen Krankheit verschoben werde und *von Brentano*, der den Präsidenten begleiten sollte, wohl alleine kommen werde. Der Termin für den Besuch von *Adenauer* sei noch nicht endgültig festgelegt, aber für Mai geplant.⁵⁴

Zum Abschluss des Gesprächs sagte *Von Kessel*, dass er in Kürze nach Deutschland in Urlaub fahre und mich nach seiner Rückkehr kontaktieren werde.

C. Gespräch vom 6. Juni 1957⁵⁵

1. Am 6. Juni 1957 habe ich mit dem Gesandten der westdeutschen Botschaft in Washington, *Albrecht von Kessel*, zu Mittag gegessen (siehe Aufzeichnungen der vorangegangenen Gespräche [A und B]: 18. Januar und 22. Februar 1957). Er lud mich am 31. Mai ein, das heißt unmittelbar nach der Abreise *Adenauers* aus den USA.

Nach anfangs konventionellem Gedankenaustausch erklärte *Von Kessel*, dass er neulich mit dem Minister *von Brentano* die Beziehungen zwischen der BRD und Polen erörtert habe. Auf Anweisung von *von Brentano* habe er mir mitzuteilen, dass die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erwäge, diplomatische Beziehungen mit Polen aufzunehmen und vor habe, dies nach den Septemberwahlen in die Tat umzusetzen. *Von Kessel* bat um Übermittlung dieser Erklärung an die polnische Regierung als inoffiziellen, vorläufigen Standpunkt der Regierung der BRD. Von sich aus fügte er hinzu, er sei der Meinung, wir verstünden, warum sich seine Regierung mit öffentlichen Erklärungen in der Angelegenheit zur Frage der Beziehungen mit Polen bis zu den Wahlen zurückhalten wolle. Nach den Wahlen werde die Stimmung in der BRD deutlich ruhiger sein und die Situation für die Regierung günstiger.

Ich antwortete, dass ich seine Erklärung meiner Regierung übermitteln würde.

53 Der Besuch von *Erich Ollenhauer* als Führer der SPD-Opposition fand vom 11. Bis 28. Februar 1957 in den USA und Kanada statt; näher dazu *Harald Vocke*, a.a.O. (Fn. 16), S. 164 f. und Archiv der Gegenwart 1957, S. 6292.

54 Dazu siehe oben Fn. 47.

55 Aufzeichnungsdatum nicht überliefert.

2. Das Ziel der Erklärung *von Kessels*, die direkt nach dem Besuch *Adenauers* und *von Brentanos* in Washington erfolgte⁵⁶, ist es anscheinend, uns zu beruhigen, was die westdeutsche Position zu Polen und insbesondere zu den polnisch-amerikanischen Wirtschaftsverhandlungen angeht. Zweifellos sind sich das Außenministerium und die Bonner Botschaft dessen bewusst, dass wir wissen, wer sich bemüht hat, bei den Verhandlungen zu stören und wer antipolnische Töne im Kongress inspiriert hat. Ich brachte das im Gespräch mit *von Kessel* zum Ausdruck. Der Deutsche versuchte, mich der positiven Einstellung seiner Regierung gegenüber Polen zu versichern. Mehrfach unterstrich er, dass die BRD der „Regierung *Gomulka*“ und der neuen politischen Linie in Polen mit Sympathie begegne. Er gab deutlich zu verstehen, dass die BRD uns nicht hindere und nicht vorhabe, uns an der Annäherung zu den Vereinigten Staaten zu hindern. Er sagte, dass sie sogar versuche, uns gegenüber dem amerikanischen Außenministerium zu helfen – durch die Schilderung der Situation in Polen im für uns positiven Licht, was seiner Auffassung nach auf die Amerikaner großen Eindruck machen werde (unter anderem führte er seine Unterredung zum Thema Polen mit dem Stellvertreter *Dulles* für politische Angelegenheiten – *Robert D. Murphy*⁵⁷ – an).

Von seinem letzten mehrmonatigen Besuch in Westdeutschland berichtete *von Kessel*, dass die Gesellschaft in der BRD der polnischen Nation mit Sympathie begegne, dass es sehr wenig Hass gegenüber den Polen gebe, dass Vorurteile dem Verständnis Platz machen. Er betonte auch, dass die Aussiedlerpartei⁵⁸ an Einfluss als selbständige politische Kraft verliere und sich eher auf eine Tätigkeit im Rahmen der zwei Hauptparteien umstelle.

Von Kessel sprach keine heiklen Themen an.

3. Der restliche Teil des Gesprächs betraf hauptsächlich den letzten Besuch *Adenauers* in den USA und damit verbundene Angelegenheiten. *Von Kessel* versuchte darzutun, dass das Eintreffen des Kanzlers in den Staaten einen „routinemäßigen“ Charakter gehabt habe. *Adenauer* sei es einfach nur darum gegangen, *Eisenhower* und *Dulles* zu besuchen, und darum, den amerikanischen Standpunkt in Sachen der Abrüstung an der Quelle kennen zu lernen und an die Thematik der Vereinigung Deutschlands zu erinnern. Den Besuch schätzt *von Kessel* als gelungen ein. Er sagte, dass *Adenauer* den Eindruck gewonnen habe, die Amerikaner seien noch nicht vorbereitet, um konkrete Schritte auf dem Gebiet der Rüstungsbegrenzung vorzunehmen. In deren Administration bestehe eine grundsätzliche Meinungsverschiedenheit darüber, was die eigentliche Zielsetzung konkreter Gespräche mit den Russen betreffe. Nicht einmal *Eisenhower* habe sich zu diesem Thema eine klare und entschiedene Meinung gebildet. Die *Harold E. Stassen*⁵⁹ gegebenen Anweisungen seien allgemein und unpräzise.

Es sei nicht wahr, führte *von Kessel* weiter aus, dass *Adenauer* keine Verständigung zwischen den USA und der UdSSR wolle. Ein Beweis dafür, dass der Kanzler die amerika-

56 *Adenauer* wurde bei seinem Besuch (siehe Fn. 47) von *von Brentano* begleitet; dazu auch *Harald Vocke*, a.a.O. (Fn. 16), S. 169 f.

57 *Robert D. Murphy* (1894 bis 1978), amerikanischer Spitzendiplomat, 1957 Unterstaatssekretär im State Department; hierzu auch *Harald Vocke*, a.a.O. (Fn. 16), S. 171.

58 Es handelte sich um den GB/BHE, das heißt die Partei Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechten, deren Vorsitzender von 1955 bis 1958 *Friedrich von Kessel* war, das heißt der ältere Bruder von *Albrecht von Kessel*, der in Washington sondierte.

59 Das heißt *Harold E. Stassen* (1907 – 2001), der unter der Präsidentschaft von *Dwight D. Eisenhower* unter anderem dessen führender Mitarbeiter für Abrüstungsfragen war.

nisch-sowjetischen Gespräche nicht fürchte, sei der von ihm stammende Vorschlag der Außenministerkonferenz der vier Großmächte. Eine Bedingung für das Stattfinden einer solchen Konferenz solle die Zustimmung der Sowjetunion für die Verbindung der Abrüstungsfrage mit der Thematik der Vereinigung Deutschlands sein.

Gefragt, wie er sich die Lösung der Frage der Vereinigung Deutschlands vorstelle, vermeidet *von Kessel* eine klare Antwort mit der Feststellung, dass das ein schwieriges und kompliziertes Problem sei. Er betonte, dass keine Rede von Gesprächen zwischen der Regierung der BRD und dem „Regime *Ulbricht*“ sein dürfe. Er fügte jedoch hinzu, dass er hoffe, dass die Russen selbst zu dem Schluss kämen, dass *Ulbricht* keine Autorität habe und die Bildung einer Regierung in Ostdeutschland veranlassen würden, „welche die Unterstützung von wenigstens 20 Prozent der Bevölkerung hätte“. Er vermutet, dass es dazu aufgrund der in Osteuropa stattfindenden Veränderungen innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre komme. Dann könnten Gesprächsmöglichkeiten zwischen der Regierung der BRD und „der Regierung in Pankow“ entstehen.

Aus den Aussagen von *von Kessel* zum Thema der Beziehungen der BRD zu den sozialistischen Ländern ergaben sich deutliche Ansätze, Polen mit der Deutschen Demokratischen Republik und der Tschechoslowakei zu kontrastieren. Selbstverständlich habe ich mich diesen Versuchen entschieden entgegengestellt. Nach *von Kessels* Aussagen hat *Adenauer* die polnischen Angelegenheiten während der Gespräche mit *Eisenhower* und *Dulles* nicht besprochen. Diese Angelegenheiten seien nur marginal in inoffiziellen Gesprächen zwischen Deutschen und Amerikanern zur Sprache gebracht worden (laut Informationen aus anderen Quellen erwähnte *Adenauer* die Angelegenheit der Situation in Polen und der Beziehungen zu Polen, wobei er den Amerikanern zur Vorsicht in der Beurteilung der neuen polnischen Politik und im Ausbau der Beziehungen zu uns riet).

4. *Von Kessel* interessierte sich brennend für die polnisch-chinesischen Beziehungen. Ähnlich wie manche amerikanischen Kreise versuchte er die Volksrepublik China der Sowjetunion entgegenzusetzen. Diese Insinuationen habe ich auf der Stelle zurückgewiesen.

Er sagte, dass die Regierung der BRD vor habe, dem Beispiel Großbritanniens folgend, die Beschränkungen des Handels mit China zu mildern. Er meinte jedoch, dass China eher ein potentieller als ein aktueller Markt für Deutschland sei. Er sprach von „traditioneller“ Freundschaft der Deutschen zu den Chinesen und erwähnte, dass nur die Nationalsozialisten auf Japan gesetzt hätten. Die Regierung der BRD sei sogar bereit, diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik China aufzunehmen, wenn nicht der Widerstand Washingtons wäre. Er äußerte die Hoffnung, dass es in naher Zukunft dazu kommen werde.

Während der ganzen Unterredung, die einen recht lebendigen Verlauf nahm, obwohl insbesondere Äußerungen meinerseits eher reserviert blieben, legte *von Kessel* eine ungewöhnliche, wenngleich etwas künstliche Höflichkeit an den Tag. Er bat darum, ich solle mich nach der Rückkehr aus dem Urlaub mit ihm in Kontakt setzen. Es war offensichtlich, dass er auf die Aufrechterhaltung und den Ausbau der Beziehungen mit uns Wert legte.