

HELGA HAFTENDORN

## ENTSTEHUNG UND BEDEUTUNG DES HARMEL-BERICHTES DER NATO VON 1967<sup>1</sup>

Auf der Frühjahrstagung des NATO-Rates im Mai 1964 konstatierte der amtierende Ratspräsident, der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak, daß das Bündnis sich nur noch in der Deutschland- und Berlin-Frage einig sei, während die Partner in allen anderen Bereichen unterschiedliche Positionen verträten. Besonders evident sei dies im Hinblick auf den Vietnam- und den Zypern-Konflikt. Seine Ministerkollegen ergänzten: die Konsultationen seien ungenügend, die Diskussion über eine gemeinsame militärische Strategie bleibe stecken und das Bündnis leide unter den ungelösten Nuklearproblemen<sup>2</sup>.

### 1. Die Krise des Atlantischen Bündnisses

Ende 1966 gab es im Bündnis auch keinen Konsens mehr in der deutschen Frage. Immer weniger waren die Partner der Bundesrepublik bereit, deren Positionen in der deutschen Frage mitzutragen<sup>3</sup>. Bei einem Besuch in Moskau hatte Staatspräsident de Gaulle der sowjetischen Führung ein Verhandlungspaket vorgeschlagen, das zusammen mit der Wiedervereinigung Deutschlands die Schaffung eines kollektiven europäi-

<sup>1</sup> Diese Studie geht auf eine Anregung von Uwe Nerlich zurück und wurde während eines Forschungsaufenthaltes der Verfasserin an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen begonnen. Sie basiert auf einer Auswertung der zugänglichen Dokumente und Presseveröffentlichungen in Deutschland, Belgien, Großbritannien und in den USA sowie auf Gesprächen mit ca. 20 „Zeitzeugen“ in diesen Ländern, die wichtige Hinweise lieferten. Das Nuclear History Program und die Volkswagen-Stiftung haben meine Forschung mit Reisemitteln und mit einem Akademie-Stipendium finanziell unterstützt. Robert Charles, Fletcher School of Law and Diplomacy, verdanke ich wichtige Hinweise bei der Dokumentenbeschaffung; Frank Hartmann, FU Berlin, hat mir als Forschungsassistent in vielfältiger Weise bei der Materialbeschaffung geholfen. Ihnen allen spreche ich meinen herzlichen Dank aus.

<sup>2</sup> Vgl. *La pensée européenne et atlantique de Paul Henri Spaak (1942–1972). Textes réunis et présentés par Paul F. Smets. Préface d'André de Staercke.* Bruxelles o. J., S. 1047–1053.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Wiedervereinigung: Schweigen Ehrensache, in: *Der Spiegel*, 20. Jg., Nr. 44, 24. Oktober 1966, S. 27 f. Gegenstand des Artikels ist ein Lagebericht von Staatssekretär Karl Carstens vor dem Bundeskabinett am 14. Oktober 1966 zur Bonner Deutschland-Politik.

schen Sicherheitssystem und den Abzug der amerikanischen Streitkräfte aus Europa vorsah<sup>4</sup>.

Diese Vorschläge waren nicht mit Bonn abgestimmt worden; sie stellten Positionen in Frage, welche die verschiedenen Bundesregierungen seit der Ablehnung der Stalin-Note 1952 eingenommen hatten. Für die Bundesrepublik war weder eine Wiedervereinigung unter Aufgabe der engen Bindungen an die westeuropäischen Partner und an die USA denkbar noch wollte Bonn diskriminierende Sonderregelungen akzeptieren. Der Konflikt über die deutsche Frage zwischen Bonn und einem seiner wichtigsten Partner war aber nur die Spitze eines Eisbergs. Darunter verbargen sich grundlegende Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Allianz über die Einschätzung der Bedrohung durch die Sowjetunion, über die Aussichten und Ziele der westlichen Entspannungspolitik und über die Möglichkeiten eines abgestimmten Vorgehens gegenüber der UdSSR und den anderen osteuropäischen Staaten einschließlich der DDR.

Nicht nur Frankreich, sondern auch die Vereinigten Staaten, und damit Bonns wichtigste Verbündete, hatten den Weg einer begrenzten Kooperation mit der Sowjetunion beschritten. In seiner viel beachteten „Brückenbau“-Rede vom Oktober 1966 forderte Präsident Johnson die Partner zur Überwindung der Gräben zwischen Ost und West auf, ohne dabei die Wiedervereinigung Deutschlands als Voraussetzung zu erwähnen<sup>5</sup>, wie es der Position der Bundesregierung entsprach. Bereits das Test-Stop-Abkommen vom August 1963 hatte zu einer Krise in den deutsch-amerikanischen Beziehungen geführt, da die Bundesregierung von einer Mitgliedschaft der DDR eine Aufwertung derselben fürchtete. Eine weitere Belastung der Beziehungen zwischen Bonn und Washington ergab sich, als deutlich wurde, daß Washington einer amerikanisch-sowjetischen Vereinbarung über die Nichtverbreitung von Kernwaffen Vorrang gab vor einer bündnisinternen Lösung des nuklearen Problems. Die als Ersatz für die geplante und dann gescheiterte nukleare NATO-Atomstreitmacht (MLF) von US-Verteidigungsminister Robert McNamara vorgeschlagene Konsultationslösung in Form eines Sonderausschusses für Nukleare Planung (NPWG) wurde von der Bundesregierung zunächst sehr skeptisch beurteilt.

Auch andere Partner, so zum Beispiel Belgien, Dänemark und Italien, unternahmen ihrerseits Schritte, um die Kontakte mit den osteuropäischen Staaten zu vertiefen. Zum Teil ging es ihnen um die Wiederherstellung der im Kalten Krieg eingefrorenen politischen und kulturellen Beziehungen, zum Teil hofften sie, in Osteuropa Investitionsmöglichkeiten und neue Absatzmärkte für ihre Produkte erschließen zu können.

Nur sehr zögernd schwenkte die Bundesregierung auf den Entspannungskurs ihrer

<sup>4</sup> Pers. Information von George Soutou, Paris, an die Verfasserin, Juli 1991. Eine ähnliche Zielsetzung findet sich in der Studie des Centre d'Etudes de Politique Etrangère, Paris, „Modèles de sécurité européenne“, in: *Politique Etrangère*, Nr. 6 (1967), S. 519–541, abgedruckt in *Europa-Archiv*, Folge 2/1968, S. 51–64.

<sup>5</sup> Vgl. Rede von U.S. Präsident Lyndon B. Johnson auf einer Konferenz amerikanischer Zeitungsredakteure am 7. Oktober 1966 in New York, in: *Europa-Archiv*, Folge 20/1966, S. D 517–521; zur deutschen Reaktion darauf vgl. *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, hrsg. vom Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen, Frankfurt 1981, IV. Reihe, Bd. 12 (2. Halbband), S. 1478.

Partner ein. Sie fand sich in der mißlichen Lage, daß sie aufgrund der Politik Moskaus weiterhin allen Anlaß hatte, der Sowjetunion zu mißtrauen, zugleich aber auch nicht mehr darauf vertrauen konnte, daß ihre Verbündeten ihre Position in der deutschen Frage bedingungslos unterstützen würden. Mit der „Friedensnote“ vom März 1966 unternahm Bonn daher den Versuch, seine Entspannungsbereitschaft zu dokumentieren und zugleich an den hergebrachten Positionen in der Deutschland-Politik festzuhalten<sup>6</sup>. Im Dezember 1966 gelang es Bonn noch einmal, die Verabschiedung einer Deutschland-Erklärung der Vier Mächte zu erreichen. Anstatt jedoch den Anspruch der Bundesregierung zu bekräftigen, sie handele als allein legitimierte Sprecherin Deutschlands, hieß es in der Erklärung lediglich, eine Lösung der deutschen Frage auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts und in einem Klima der Entspannung sei eine Voraussetzung für eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Ost und West. Außerdem wurden die von der Bundesrepublik eingeleiteten menschlichen Erleichterungen und Schritte zur Ost-West-Entspannung hervorgehoben<sup>7</sup>.

Gleichzeitig stagnierte die Westeuropäische Integration. 1963 war der Beitritt Großbritanniens zur EWG am Veto de Gaulles gescheitert. Auch die Verhandlungen über den „Fouchet-Plan“ zur Errichtung einer Politischen Union kamen nicht voran; Frankreich weigerte sich, im Rat Mehrheitsbeschlüsse – wie in den Römischen Verträgen vorgesehen – zu akzeptieren, und praktizierte statt dessen eine Politik des „leeren Stuhls“. 1966 wurde zwar ein Kompromiß gefunden, durch den aber die supranationalen Elemente der Gemeinschaft zugunsten der Rechte der nationalen Regierungen geschwächt wurden.

Zu weiteren Belastungen im Bündnis führten der Streit über die gültige NATO-Strategie. Seit der Rede McNamaras auf der Frühjahrssitzung des NATO-Rates im Mai 1962 in Athen drängten die Vereinigten Staaten auf Änderungen im strategischen Konzept der Allianz. Sie wollten die damals noch gültige Strategie der „Massiven Vergeltung“ (MC 14/2) durch eine solche der „Flexiblen Erwiderung“ ersetzen, nachdem erstere unter den Bedingungen des „nuklearen Patt“ an Glaubwürdigkeit verloren hatte. Außerdem forderten die USA von den Verbündeten größere konventionelle Anstrengungen<sup>8</sup>.

Ein erster Versuch, ein neues strategisches Konzept zu entwickeln und darauf bezogene Streitkräfteziele aufzustellen, war von der französischen Regierung im November

<sup>6</sup> Vgl. Zirkulärnote der Bundesregierung zur Friedenspolitik vom 25. März 1966, in: Europa-Archiv, Folge 7/1966, S. D 171–175. Zu ihrer Entstehung und Wirkung vgl. Helga Haftendorn, Die Politik des Gewaltverzichts, in: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982, Baden-Baden<sup>2</sup> 1986, S. 269–294.

<sup>7</sup> Vgl. Communiqué über die Tagung des NATO-Ministerrates am 15. und 16. Dezember 1966 und die von den Ministern verabschiedete Erklärung über Deutschland, in: NATO Final Communiqués, 1949–1974, Brüssel 1975, S. 177–182; ferner L(othar) R(ühl), Das Communiqué verdeckt Differenzen, in: Die Welt, 20. Dezember 1966.

<sup>8</sup> Vgl. Secretary Robert S. McNamara, Speech to NATO Council, Athens, 5 May 1962, in: U.S. Nuclear Strategy. A Reader, hrsg. v. Philip Bobbitt, Lawrence Freedman, Gregory F. Treverton, London 1989, S. 205–222.

1963 zu Fall gebracht worden<sup>9</sup>. Meinungsverschiedenheiten bestanden vor allem in der Bedrohungsanalyse, in der Frage, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen im Falle eines militärischen Konfliktes in Europa Kernwaffen eingesetzt werden sollten, und in der Stärke der benötigten konventionellen Streitkräfte. Im Juli 1966 waren zwar Fortschritte bei der NATO-Streitkräfte-Planung erzielt worden, ein Abschluß der Arbeiten an der Entwicklung eines neuen strategischen Konzeptes (MC 14/3) war Ende 1966 jedoch noch nicht in Sicht.

Die Beziehungen zwischen den USA und ihren westeuropäischen Verbündeten wurden weiter durch handels- und währungspolitische Probleme belastet. Ließ sich der Streit über die Agrarpreise in den GATT-Verhandlungen noch als ein regelmäßig wiederkehrendes Ritual der jeweils auf den Schutz der eigenen Agrarlobby bedachten Regierungen interpretieren, für die in der Regel pragmatische Lösungen gefunden wurden, so erforderten die negativen Zahlungsbilanzen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens entschiedenere Maßnahmen, wenn sie nicht zu Truppenabzügen aus der Bundesrepublik führen sollten. Da aber auch die Zahlungskraft der Bundesrepublik begrenzt war – die Haushaltskrise im Herbst 1966 und die Weigerung Präsident Johnsons, die Zahlungsverpflichtungen der Bundesrepublik im Rahmen des laufenden Offset-Abkommens zu reduzieren, hatten maßgeblich zum Sturz der Regierung Erhard beigetragen –, mußten andere Lösungen gesucht werden. Ein Kompromiß in der Frage von Truppenpräsenz und Devisenausgleich hing jedoch von einer vorherigen Einigung über die künftige Strategie und der zu ihrer Implementierung erforderlichen Streitkräfte ab. Rasche Übereinkünfte waren daher nicht zu erwarten<sup>10</sup>.

Schließlich gab der Vietnam-Krieg Anlaß zu weiteren Konflikten innerhalb der Allianz. Die meisten westeuropäischen Staaten standen der „Domino-Theorie“ skeptisch gegenüber, nach der die USA in Indochina auch die Freiheit Westeuropas verteidigten. Während die USA Mitte der sechziger Jahre 285 000 GIs nach Vietnam entsandt und zur Führung des Krieges beträchtliche Ressourcen mobilisiert hatten, beschränkten sich die Europäer im wesentlichen auf eine rhetorische Unterstützung. Ein weiterer außereuropäischer Krisenfall entstand, als Ägypten Anfang 1967 den Golf von Akaba für die internationale Schifffahrt sperrte und die Vereinigten Staaten die Verbündeten aufforderten, sich an einer internationalen Flotte zur Kontrolle des Golfs und zum Schutz der westlichen Interessen in der Region zu beteiligen. Während des Sieben-Tage-Krieges im Juni 1967 gelang es den NATO-Verbündeten zwar, ihre Meinungsverschiedenheiten einzugrenzen, aber sie waren nicht in der Lage, Übereinstimmung über angemessene Reaktionsweisen bei Konflikten außerhalb des NATO-Vertragsgebiets („out of area“) zu erzielen.

<sup>9</sup> Vgl. Jane E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response: NATO's debate over strategy in the 1960s*, New York 1988, S. 52.

<sup>10</sup> Vgl. (Rolf) PR(andelt), *Dreiergespräche: Erster Akt beendet*, in: *Industriekurier*, 22. Oktober 1966; H(annes) B(urger), *Dreiergespräche: Zuerst Bündnisstrategie – dann Devisenforderungen*, in: *Die Welt*, 25. Oktober 1966.

Akut wurde die NATO-Krise jedoch durch den Schritt Frankreichs, die integrierte Verteidigungsstruktur des Bündnisses zu verlassen. Bereits 1959, nach dem Amtsantritt von Staatspräsident Charles de Gaulle, hatte Frankreich seine Mittelmeerflotte aus der NATO-Assignierung zurückgezogen. Am 10. März 1966 teilte nun die französische Regierung mit, daß sich Frankreich mit Wirkung vom 1. Juli 1966 ganz aus der integrierten Struktur des Bündnisses zurückziehen werde und daß bis zum 1. April 1967 alle alliierten Stäbe und militärischen Einrichtungen aus dem Land verlegt werden sollten<sup>11</sup>.

Die französische Entscheidung gab zu der Sorge Anlaß, andere Staaten könnten einen ähnlichen Schritt tun oder das Bündnis 1969 mit einjähriger Frist kündigen<sup>12</sup>. In verschiedenen Erklärungen betonte die Bundesregierung, unter den Vertragspartnern habe Übereinstimmung darüber bestanden, daß der Vertrag auf unbegrenzte Zeit abgeschlossen worden sei. Diese Auffassung sei anlässlich der Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO auf der Londoner Neun-Mächte-Konferenz im Oktober 1954 noch einmal ausdrücklich bekräftigt worden<sup>13</sup>. Nichtsdestoweniger waren auch Bonner Politiker besorgt, der französische Schritt könnte Nachahmer finden oder die gegenwärtigen Schwierigkeiten könnten dazu führen, daß das Jahr 1969 zu einer Wasserscheide für die Allianz werde, an der sich ihr Fortbestand entschied, falls es vorher nicht gelänge, das Bündnis zu revitalisieren.

Der Rückzug Frankreichs aus der NATO-Integration hatte jedoch sehr unterschiedliche Auswirkungen auf das Bündnis. Während der französische Schritt in der Allianz ein Gefühl der „Malaise“ ausgelöst hatte, das zum Anlaß für die Überprüfung der Rolle und Funktion der Allianz sowie ihrer künftigen Aufgaben durch den Harmel-Ausschuß wurde, beseitigte er auf militärischem Gebiet einige der Hindernisse für eine Reorganisation der NATO sowie für den Abschluß der Arbeiten am strategischen Konzept der Allianz, der bisher durch die europäischen, vor allem aber französischen Einwände verhindert worden war.

## 2. Der Vorschlag Harmels: eine Studie über die Zukunft der Allianz

Angesichts der langen Liste der Meinungsverschiedenheiten und der im Bündnis verbreiteten Krisenstimmung war es ein Wunder, daß die Mitglieder die Dinge nicht einfach treiben ließen, sondern eine Initiative des belgischen Außenministers Pierre Harmel unterstützten, mit Hilfe einer Standort- und Aufgabenbestimmung den Zusammenhalt der Allianz zu stärken und diese zu revitalisieren. Es zeigte sich aber

<sup>11</sup> Vgl. Aide-mémoire der französischen Regierung an die 14 NATO-Partner vom 11. März 1966 sowie zweites französisches Aide-mémoire vom 29. März 1966, in: Europa-Archiv, Folge 9/1966, S.D 229 ff. sowie S.D 241 ff.

<sup>12</sup> Gemäß Art. 13 NATO-Vertrag kann jeder NATO-Staat nach 20jähriger Laufzeit des Vertrages mit einjähriger Kündigungsfrist aus dem Bündnis ausscheiden.

<sup>13</sup> Vgl. die Ausführungen von Außenminister Dr. Gerhard Schröder im August 1964 vor dem Deutschen Bundestag.



auch, daß das Bündnis für viele Mitglieder – z. B. die Bundesrepublik, Großbritannien und die Vereinigten Staaten – aus z. T. sehr unterschiedlichen Gründen einen hohen politischen Stellenwert besaß und sie deshalb bereit waren, beträchtliche Energien in dieses Unternehmen zu investieren.

Es ist hier nicht der Ort, die Motive des belgischen Außenministers im einzelnen nachzuzeichnen, die – außer in seiner Sorge um den Fortbestand des Bündnisses – in der belgischen Innenpolitik zu suchen sind. Dort ging es darum, die Kritiker am belgischen Engagement für die NATO und zugunsten ihres Umzugs nach Belgien, vor allem innerhalb der sozialistischen Opposition, davon zu überzeugen, daß dieses Eintreten für die Allianz nicht im Widerspruch zu der auch von den Regierungsparteien gewünschten Entspannung in den Ost-West-Beziehungen stand<sup>14</sup>.

Zunächst dachte Harmel an Gespräche unter den europäischen Mitgliedern der Allianz, durch welche ihr Zusammenhalt gestärkt und ein europäischer „Caucus“ innerhalb des Bündnisses gebildet werden könnte, der sich dann später zu einem gleichgewichtigen Pfeiler fortentwickeln ließe<sup>15</sup>. Bei Gesprächen im Herbst 1966 in Washington mit der amerikanischen Regierung, vor allem mit Eugene V. Rostow, dem Undersecretary of State for Political Affairs, modifizierte Harmel seine Vorschläge und schlug eine Untersuchung vor, an der sich alle Bündnispartner beteiligen sollten.

Harmel und Rostow vereinbarten, daß im Rahmen der NATO eine Studie über die Zukunft der Allianz erarbeitet werden sollte, mit der dargelegt werden würde, daß das Bündnis auch über das Jahr 1969 hinaus erhalten bleiben müßte. Unter Hinweis auf die einschlägigen Studien der Allianz aus den Jahren 1951/52 und 1956<sup>16</sup> sollten Empfehlungen über verbesserte Methoden der politischen Konsultation und Abstimmung unter den Verbündeten ausgearbeitet werden, wobei auch die heikle Frage der Zusammenarbeit des Bündnisses im Fall von Bedrohungen, die ihren Ursprung außerhalb des Bündnisgebietes haben, erörtert werden sollte<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Vgl. Pierre Harmel, *Forty Years of East-West Relations: Hopes, Fears, and Challenges*, in: *The Atlantic Community Quarterly*, Jg. 25, Nr. 3 (1987), S. 259–269. J. Robert Charles, *Fletcher School of Law and Diplomacy*, arbeitet an einer Dissertation über den Harmel-Bericht, in der die Motive Harmels näher untersucht werden.

<sup>15</sup> Vgl. Bernard Noel, *Procédons à un réexamen des objectifs et des structures de notre alliance*, in: *Le Figaro*, 16. Dezember 1966; ferner Harlan Cleveland, *NATO: The Transatlantic Bargain*, New York u. a. 1970, S. 142 f.

<sup>16</sup> Im September 1951 hatte der NATO-Rat einen aus fünf Ländern bestehenden Ministerausschuß beauftragt, Möglichkeiten zur Stärkung der Atlantischen Gemeinschaft und zur Umsetzung von Art. 2 des NATO-Vertrages zu prüfen. Die Minister legten im November 1951 einen Interim-Bericht und im Februar 1952 ihren Schlußbericht vor. Im Jahre 1956 beauftragte der NATO-Rat die Außenminister Italiens, Kanadas und Norwegens, einen weiteren Bericht über die nichtmilitärische Kooperation im Bündnis vorzulegen. Dieser „Bericht der Drei Weisen“ wurde am 13. Dezember 1956 vom NATO-Rat zur Kenntnis genommen. Vgl. *Das Atlantische Bündnis: Tatsachen und Dokumente*, Brüssel 1990, S. 411–430.

<sup>17</sup> Vgl. Eugene V. Rostow, *A Practical Program for Peace: The Twentieth Anniversary of the Harmel Report*, in: *Atlantic Community Quarterly*, Jg. 25, Nr. 3 (1987), S. 270–277.

In den folgenden Wochen stimmten Harmel und Rostow dieses Programm mit NATO-Generalsekretär Manlio Brosio und den Regierungen der Verbündeten ab. Ein Problem war dabei, daß Harmel und die Amerikaner möglichst bindende Ergebnisse anstrebten, während einige Mitgliedsregierungen nur zu einer unverbindlichen „Studie“ bereit waren.

Besonders wichtig war für die meisten Beteiligten, daß Frankreich von Anbeginn an in das Vorhaben einbezogen wurde. Rostow reiste zu diesem Zweck nach Paris, um die Zustimmung des französischen Außenministers, Maurice Couve de Murville, zu erlangen. Das Gespräch mit Couve de Murville wurde dadurch erleichtert, daß sich beide aus ihrer gemeinsamen Zeit 1943 in Algier gut kannten. Die französische Regierung stand der Initiative Harmels zwar mit großer Skepsis gegenüber, gab dann aber doch ihre Zustimmung, nachdem ihr zugesichert worden war, daß es sich um eine unverbindliche Untersuchung handeln und die französischen Vorbehalte gegen jede Art von supranationalen Aktivitäten beachtet würden<sup>18</sup>.

An Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger erging ein persönliches Schreiben von Harmel. In seiner Antwort betonte Kiesinger, daß es aus deutscher Sicht auch darum gehen müsse, die Bündnispolitik mit der Entspannungs- und Rüstungskontrollpolitik in Übereinstimmung zu bringen und mit Hilfe der Détente-Politik des Bündnisses den Status quo negotiabel zu machen. Dies müsse die deutsche Frage einschließen. Die Bundesregierung war jedoch skeptisch, ob durch eine theoretische Studie das Bündnis wirklich gestärkt werden könnte. Wie auch die britische Regierung wollte sie nichts tun, durch das die Zusammenarbeit zwischen den 14 im DPC und zwischen den 15 im NATO-Rat gelockert werden könnte. Der ursprüngliche Gedanke Harmels, einen europäischen „Caucus“ zu schaffen, war für sie nicht akzeptabel.

Die Bundesregierung betrachtete die Krisenerscheinungen in der NATO seit langem mit großer Sorge. Für sie war das Atlantische Bündnis ein unverzichtbarer Garant ihrer Sicherheit ebenso wie ihre Mitgliedschaft in demselben eine Voraussetzung für ihre gleichberechtigte Mitsprache in atlantischen und europäischen Fragen war. Bonn war daher auf gute und enge Beziehungen zu den Vereinigten Staaten angewiesen. Die Verbindung mit den USA und ihrem nuklearen Potential ebenso wie mit ihren in Westeuropa stationierten konventionellen und taktisch-nuklearen Streitkräften war eine Voraussetzung für die Gewährleistung der Sicherheit der Bundesrepublik, für die es keinen glaubwürdigen europäischen Ersatz gab und die benötigt wurde, solange die Sowjetunion eine militärische Bedrohung darstellte.

Ein weiterer Stützpfeiler ihrer Politik war die Freundschaft mit Frankreich, wie sie im deutsch-französischen Vertrag von 1963 kodifiziert worden war. Sie war eine grundlegende Voraussetzung für die europäische Integration und für die Errichtung einer Politischen Union. Spannungen zwischen den USA und Frankreich – und es gab viele! – führten regelmäßig zu einem Prioritätenkonflikt in der Außenpolitik der Bundesrepublik, der ihren außenpolitischen Handlungsspielraum nachhaltig einschränkte.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda, S. 272.

te<sup>19</sup>. Die Bundesregierung unterstützte daher alle Initiativen, die geeignet waren, die Kluft zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich zu überbrücken; sie suchte vor allem nach Möglichkeiten, um Paris im Bündniskontext zu halten, ohne jedoch einen Konflikt mit den USA heraufzubeschwören.

Bereits Mitte der sechziger Jahre hatte die Bundesregierung eine Reihe von Studien für eine Reform des Bündnisses in Auftrag gegeben. Eine vom Bundesministerium der Verteidigung eingesetzte interministerielle Arbeitsgruppe unter Leitung des ehemaligen Generalinspektors der Bundeswehr, General a. D. Adolf Heusinger, legte im Juli 1965 einen Bericht über „Möglichkeiten und Grenzen des Verteidigungsbündnisses“ vor<sup>20</sup>, in dem die enge Zusammenarbeit zwischen Westeuropa und den USA bekräftigt, der Zusammenschluß der westeuropäischen Staaten unterstützt und ein gutes deutsch-französisches Verhältnis als wichtig bezeichnet wurden. Anstelle organisatorischer Reformen wurde eine bessere Nutzung der innerhalb des Bündnisses vorhandenen Konsultationsmöglichkeiten empfohlen. Regionalen Rüstungskontrollvorschlägen sollte die Bundesrepublik nur zustimmen, wenn dadurch weder die Sicherheit des Bündnisses beeinträchtigt noch die Teilung Deutschlands und Europas verhärtet wurde.

Als der belgische Außenminister auf der Tagung des NATO-Rates am 15. und 16. Dezember 1966 seinen Vorschlag für eine neue NATO-Studie zur Diskussion stellte, fand dieser die Zustimmung aller Mitglieder. Allerdings legten die größeren Mitgliedsländer deutlich weniger Enthusiasmus an den Tag als die kleineren. Der Rat beschloß, eine breit angelegte Untersuchung der internationalen Entwicklung seit der Unterzeichnung des Nordatlantik-Vertrages im Jahre 1949 vorzunehmen. Dabei sollten der Einfluß dieser Entwicklung auf das Bündnis festgestellt und Vorschläge entwickelt werden, durch die es als Faktor eines dauerhaften Friedens gestärkt werden könnte. Um zu verhindern, daß das Vorhaben das Schicksal früherer Studienaufträge erleiden würde, die im Ständigen NATO-Rat versendet waren, bestimmten sie, daß diese Untersuchung auf „hoher politischer Ebene“ erfolgen sollte<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Vgl. Helga Haftendorn, Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, 30. Jg., H.1 (1989), S. 32–49.

<sup>20</sup> Möglichkeiten und Grenzen des Verteidigungsbündnisses (Heusinger Studien I), Juli 1965, zit. in: Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 521.

<sup>21</sup> Vgl. Communiqué über die Tagung des NATO-Ministerrates am 15. und 16. Dezember 1966 in Paris, in: Europa-Archiv, Folge 2/1967, S. D 42–46; ferner Henry Tanner, Paris Meeting of NATO Council Emphasizes Change in Alliance, in: New York Times, 17./18. Dezember 1966; F(red) L(uchsinger), Die Allianz auf Wegen der Entspannung, in: Neue Zürcher Zeitung, 18. Dezember 1966; A(ndré) F(ontaine), M. Harmel préconise une vaste étude sur les moyens d'adapter l'alliance à un monde transformé, in: Le Monde, 16. Dezember 1966.



### 3. Die Arbeit der Special Group: Einigung über Untersuchungsthemen und Beschluß zur Einsetzung von Untergruppen

Der Erfolg des von den Ministerien erteilten Studienauftrags hing davon ab, daß es gelang, das weitgefaßte Mandat thematisch einzugrenzen und zu spezifizieren. Nach vorbereitenden Gesprächen zwischen Vertretern der Mitgliedsregierungen und mit NATO-Generalsekretär Manlio Brosio wurde Übereinstimmung darüber erzielt, daß in der Studie die grundlegenden Veränderungen der vergangenen 20 Jahre untersucht und daraus Schlußfolgerungen für die künftige Arbeit der Allianz gezogen werden sollten. Im Vordergrund sollten dabei die Ost-West-Beziehungen einschließlich der deutschen Frage, das Verhältnis zwischen Europäern und Amerikanern innerhalb des Bündnisses und die Probleme außerhalb des Bündnis-Gebietes stehen.

NATO-Generalsekretär Manlio Brosio stand dem Unterfangen zunächst recht skeptisch gegenüber, zumal durch den belgischen Vorschlag, mit den Arbeiten einen Sonderausschuß auf hoher Ebene zu betrauen, verhindert werden sollte, daß dem Generalsekretär ein zu großer Einfluß eingeräumt wurde. Vor allem aber hatte Brosio die Sorge, daß durch eine Akzentuierung der Ost-West-Entspannung und des Rückgangs der militärischen Bedrohung durch den Warschauer Pakt Zusammenhalt und Verteidigungsbereitschaft des Bündnisses geschwächt werden könnten. Im Verlauf der „Harmel-Exercise“ wuchs dem Generalsekretär jedoch eine wichtige Rolle als „clearing house“ für die Interessen der Mitgliedsregierungen zu.

Zur Sitzung des Ständigen NATO-Rates am 15. Februar 1967 legte der Generalsekretär einen Vorschlag für ein zweistufiges Verfahren vor. Danach sollten zunächst die innere und äußere Lage der Sowjetunion, die Probleme der europäischen Sicherheit und Deutschlands, die Beziehungen zwischen den europäischen und den nordamerikanischen Mitgliedern der Allianz sowie die Entwicklungen außerhalb des NATO-Vertragsgebietes untersucht werden. Anschließend sollten deren Auswirkungen auf die künftige Politik der Allianz analysiert werden. Im Vordergrund sollten dabei folgende Fragen stehen:

- die Sicherheit des Bündnisses als Ganzem und die der einzelnen Bündnismitglieder;
- die allgemeine Struktur der Allianz unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der europäischen Mitglieder (einschließlich der „Zwei-Säulen“-Theorie, Funktion der WEU und einer „Europäischen Gruppe“ innerhalb des Bündnisses);
- mögliche Aktionen des Bündnisses im Hinblick auf die deutsche Frage, Ost-West-Beziehungen und Abrüstung sowie Rüstungskontrolle;
- Grundsätze und Verfahren allianzinterner Konsultationen;
- der Nordatlantik-Vertrag, insbes. Art. 4 und 5, vor dem Hintergrund gegenwärtiger Gefahren und neuer Herausforderungen;
- die Rolle und die Verpflichtungen der Bündnismitglieder in bezug auf Ereignisse in Gebieten außerhalb des Vertragsgebietes der NATO;
- die Aussichten für den Nordatlantik-Vertrag nach 1970.

Zum Verfahren wurde vorgeschlagen, daß der Rat die Aufsicht über die Studie füh-

ren, aus Praktikabilitätsgründen aber einen Sonderausschuß einsetzen sollte, dem hochrangige Vertreter der Mitgliedsregierungen angehören sollten und der seinerseits Unterausschüsse einsetzen konnte. Diese Formel stellte einen Kompromiß zwischen der Auffassung derjenigen Regierungen dar, die wie die Bundesregierung den NATO-Rat nicht durch ein Sondergremium entwertet sehen wollten, und jenen, die originelle Vorschläge nur dann erwarteten, wenn als Bearbeiter anstelle der NATO-Botschafter hochrangigere und unabhängigere Politiker gewonnen werden könnten. Für die Frühjahrssitzung des NATO-Rates im Juni 1967 war die Vorlage eines Interimsberichtes vorgesehen; der Abschlußbericht und die Empfehlungen sollten zum 15. Oktober fertiggestellt werden, um sie den Ministern auf der Dezember-Tagung des NATO-Rates vorlegen zu können<sup>22</sup>.

Auf der Sitzung am 15. März, an der mehrere Minister und andere hohe Beamte aus den Mitgliedsländern teilnahmen, wurden weitere Themenvorschläge vorgelegt. Außenminister Harmel schlug eine weitgefaßte Bestandsaufnahme der Allianz im Lichte der Entwicklung in Osteuropa, der Verhältnisse in Europa und in der Dritten Welt sowie der aus diesen Entwicklungen für die Allianz zu ziehenden Schlußfolgerungen vor. Sehr viel spezifischer waren die britischen und amerikanischen Vorschläge. Der britische Minister of State im Foreign Office, George Thomson, nannte den Gesamtzusammenhang von strategischem Konzept und Streitkräftenstruktur der Allianz, Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen einschließlich einer Verringerung der Streitkräfte der NATO und des Warschauer Paktes, ferner eine Straffung der militärischen Struktur der NATO und eine Verbesserung der politischen Konsultationen. Unterstaatssekretär Rostow regte die Prüfung folgender Themen an: eine Ost-West-Vereinbarung zur Verminderung der Streitkräfte in Europa, europäische Sicherheitskonferenz, China-Frage und Rüstungswettlauf im Mittleren Osten. Gleichzeitig ließen die USA ihre Verbündeten wissen, daß das Harmel-Projekt nicht der richtige Ort sei, um Fragen der militärischen Sicherheit zu erörtern<sup>23</sup>.

Mit der Teilnahme des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes, Klaus Schütz, an der Sitzung wurde die Bedeutung unterstrichen, die die Bundesregierung der Harmel-Studie zumaß. Schütz schloß sich der amerikanischen Auffassung an, daß militärische Themen nicht im Rahmen des geplanten Sonderausschusses erörtert werden sollten, da für diese das DPC und andere NATO-Gremien zuständig seien, in deren Zuständigkeit nicht eingegriffen werden sollte. Außerdem könnte dadurch Frankreich, das an der integrierten NATO-Verteidigung nicht mehr teilnahm, in eine schwierige Lage gebracht werden. Aus diesem Grund lehnte er die von Großbritannien vorgeschlagenen Themen, mit Ausnahme von Streitkräfteverminderungen, ab. Statt dessen sollten im Rahmen der geplanten Studie vorrangig die Ziele und Möglichkeiten der Allianz über-

<sup>22</sup> Vgl. Le Conseil atlantique adopte une résolution sur le „plan Harmel“, in: *Le Monde*, 17. Februar 1967; Fried Wesemann, NATO-Reform wird aktuell, in: *Frankfurter Rundschau*, 17. Februar 1967.

<sup>23</sup> Vgl. *United States Relations with NATO: 6. NATO Political Consultations – The Harmel Exercise*. Document DDC 1984 (002164), declassified 1-10-84; Lyndon B. Johnson Library, Austin, Texas (zit. LBJ Library).

prüft werden. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte sich die Untersuchung auf die politischen Ziele und Methoden der Sowjetunion, die europäische Sicherheit und allgemeine Fragen der Entspannung sowie auf Möglichkeiten für eine Verminderung von Streitkräften der NATO und des Warschauer Paktes konzentrieren.

Bonn war jedoch skeptisch, ob eine derartige Studie praktische Auswirkungen haben würde, da nicht alle Verbündeten die von britischer Seite vorgeschlagene engere politische Konsultation innerhalb der NATO wünschten und deshalb entsprechenden Vorschlägen kaum zustimmen würden. In Verfahrensfragen unterstützte die Bundesregierung weitgehend die Vorschläge Brosios. Wie Harmel und dieser befürwortete die Bundesregierung eine relativ weitgespannte Studie, auf deren Grundlage dann in einem zweiten Schritt konkrete Schlußfolgerungen für die künftigen Aufgaben der Allianz gezogen werden könnten. Die aktuellen politischen Streitpunkte sollten jedoch ausgeklammert werden, da Bonn alles vermeiden wollte, was zu einer Vertiefung der Konflikte mit Frankreich führen könnte. Die delicate Frage, welche Rolle die europäischen Partner innerhalb der Allianz spielen sollten und ob die Allianz gemäß dem Prinzip der atlantischen Partnerschaft organisiert werden könnte, wollte Bonn zunächst in zweiseitigen Gesprächen, gegebenenfalls auch im Kreis der Sechs und im Rat der WEU, erörtern.

Die Bundesregierung wollte alles in ihren Möglichkeiten stehende tun, um die Allianz über das Jahr 1969 hinaus zu erhalten und um ihren inneren Zusammenhalt in einer Periode der Entspannung und verstärkter bilateraler Kontakte mit den osteuropäischen Staaten zu fördern. Die Arbeiten der Special Group sollten auch dazu dienen, den Verbündeten die Auffassungen der Bundesregierung zur Lösung der deutschen Frage im Rahmen einer dauerhaften europäischen Friedensordnung nahezubringen. Gegenüber allen Versuchen der Sowjetunion, Deutschland aus der Entspannungspolitik auszuklammern, sollte die Solidarität des Bündnisses mit diesem deutschen Anliegen und die Unteilbarkeit der Entspannung demonstriert werden.

Im Anschluß an die Sitzung am 15. Februar, auf der es noch nicht gelang, Einvernehmen über Verfahren und Themenstellung der Special Group zu erzielen, reiste der belgische Außenminister in verschiedene europäische Hauptstädte, darunter am 20. Februar nach Bonn. In einem Gespräch mit Außenminister Willy Brandt versuchte Harmel, eine Annäherung der Standpunkte hinsichtlich der Themen der geplanten Untersuchung herbeizuführen<sup>24</sup>. Brandt sagte im Gespräch mit seinem Besucher, daß nach deutscher Auffassung drei Fragen im Vordergrund stehen sollten:

1. Wie könnten die Mitglieder der Allianz die neuen Ost-West-Beziehungen und die Entspannung für ihre Interessen nutzen? Ziel der Überlegungen müßte es sein, die Situation in Mitteleuropa so zu verändern, daß eine Überwindung des Eisernen Vorhangs und eine Lösung der Deutschland-Frage möglich werde.
2. Wie könnten die europäischen Staaten im NATO-Rahmen ihre Solidarität untereinander stärken, und zwar auch im Verteidigungsbereich? Dabei sollte man pragma-

<sup>24</sup> Vgl. Europa-Archiv, Folge 6/1967, S. Z 58.

tisch vorgehen, um Frankreich nicht vor den Kopf zu stoßen. Ein erörterungswertes Thema sei aber z. B. die europäische Zusammenarbeit im Rüstungsbereich.

3. Wie könnte die politische und militärische Solidarität im Atlantischen Bündnis erhalten und gestärkt werden? Die Entspannung dürfte nicht zu einer Schwächung der NATO führen; die Anwesenheit amerikanischer Truppen in Europa, der amerikanischen atomare Schutz und die Mitwirkung der USA bei den europäischen Sicherheitsfragen seien nach deutscher Auffassung auch weiterhin unerlässliche Voraussetzungen einer erfolgreichen Politik gegenüber der Sowjetunion.

Zu einer Annäherung der Standpunkte über das Verfahren und die zu behandelnden Themen kam es bei einer informellen Zusammenkunft, zu der der belgische NATO-Botschafter André de Staercke am 22. Februar seine amerikanischen, britischen, deutschen, italienischen, kanadischen und niederländischen Kollegen eingeladen hatte. Dabei wurde das Problem diskutiert, daß nur von Zeit zu Zeit mit der Anwesenheit hochrangiger Regierungsvertreter gerechnet werden könnte, die laufende Arbeit aber von anderen getan werden müßte, sei es von den Ständigen Vertretern oder von entsandten Beamten aus den Hauptstädten. Der Kompromiß zwischen dem ursprünglichen belgischen Wunsch nach einer „hochrangigen“ Gruppe und den praktischen Gegebenheiten sah so aus, daß Untergruppen gebildet werden sollten, von denen die eigentliche Studienarbeit geleistet und deren Mitglieder von den NATO-Botschaften gestellt oder aus den nationalen Hauptstädten entsandt würden. Für die Berichterstattung sollten jedoch hochrangige nationale Rapporteurs bestellt werden. Ihre Berichte sollten der Special Group vorgelegt und von dieser gebilligt werden.

Im Hinblick auf die zu untersuchenden Themen schlug der amerikanische Botschafter, Harlan Cleveland, vor, den Stoff in die vier Kategorien Entwicklung in Westeuropa, Situation in der Sowjetunion und in Osteuropa, Faktoren außerhalb der Allianz und Zukunft des militärischen Gleichgewichts zu gliedern. Der britische Botschafter, Sir Bernard Burrows, wünschte als fünfte Kategorie das Bild der NATO in der öffentlichen Meinung hinzugefügt zu sehen. Der Botschafter der Bundesrepublik, Wilhelm Grewe, trat wie Brosio für ein Zwei-Phasen-Konzept ein, wobei in der ersten Phase die Entwicklung in zentralen Bereichen (Sowjetunion, China, europäische Sicherheit und Entspannung) durch Experten untersucht und dann in einer zweiten Phase Folgerungen aus diesen Ergebnissen für die Allianz gezogen werden sollten. Grewe empfahl außerdem, die Reformvorschläge der „Drei Weisen“ von 1956 zu studieren und zu prüfen, weshalb diese Vorschläge nicht verwirklicht worden waren und ob Verbesserungen der damals gemachten Vorschläge auf organisatorischem Gebiet überhaupt vorstellbar seien.

Auf der am gleichen Tag stattfindenden Sitzung des Ständigen NATO-Rats einigte sich dieser darauf, daß unter seiner Oberaufsicht und unter dem Vorsitz des Generalsekretärs eine Sondergruppe („open-ended special group“) eingerichtet werden sollte, in welche die Mitgliedsregierungen hochrangige Vertreter entsenden würden. Ihre Aufgabe wäre es, a) die internationale Entwicklung zu untersuchen, soweit diese die Ziele der Allianz beeinflusse, und b) daraus für deren künftige Aufgaben Schlußfolgerungen zu ziehen. Im übrigen sollte es der Gruppe überlassen werden, geeignete Ver-

fahren für ihre Arbeit zu entwickeln, einschließlich der Einrichtung von Untergruppen, der Bestellung von Rapporteurs, der Heranziehung von Experten etc.<sup>25</sup>.

Am 6. März 1967 trat dann die Special Group zum ersten Mal zusammen. Allerdings tagte sie nur auf der Ebene der Ständigen Vertreter, d. h. der NATO-Botschafter, um über das weitere Vorgehen zu beraten. Dies zeigte bereits, daß die Annahme illusionär war, hochrangige Vertreter der nationalen Regierungen könnten mit einer gewissen Regelmäßigkeit an einer derartigen Studie mitarbeiten. Die Special Group beschloß, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die aus den vorliegenden Papieren ein Arbeitsprogramm zusammenstellen sollte. Der Generalsekretär wurde gebeten, dafür einen Vorentwurf vorzulegen.

Diese Arbeitsgruppe tagte am 13. März. Der Generalsekretär hatte die bisher gemachten Vorschläge in sieben Themenkomplexen zusammengefaßt. Bei ihrer Diskussion wurde vom Vertreter der Bundesrepublik darauf hingewiesen, daß die deutsche Frage zunächst lediglich unter dem Gesichtspunkt des „fact-finding“ behandelt werden könnte. Dadurch sollte vermieden werden, daß diejenigen Regierungen, die in dem Beharren Bonns auf Offenhalten des Status quo in der deutschen Frage ein Entspannungshindernis sahen, die Diskussion prägen würden. Die Botschafter Frankreichs, Pierre de Leusse, und der USA, Cleveland, betonten ihrerseits die besondere Viermächte-Verantwortung für Deutschland und markierten damit die Grenzen für eine Behandlung der deutschen Frage im Rahmen der 15. Von deutscher und von amerikanischer Seite wurden außerdem Bedenken gegen die Einbeziehung militärischer Themen, z. B. von Fragen der Strategie und des Streitkräftebedarfs, geltend gemacht, da diese im DPC und in seinen Ausschüssen behandelt würden. Es wurde daraufhin Einvernehmen darüber erzielt, daß im Rahmen der Harmel-Studie nur die allgemeinen politischen Aspekte der Sicherheit untersucht werden sollten. Angesichts des Füllhorns an vorgeschlagenen Themen sprachen sich die Teilnehmer im Interesse einer Vereinfachung der Arbeit dafür aus, nur vier Untergruppen zu bilden, in denen die vom Generalsekretär genannten Fragen diskutiert werden sollten.

Die genaue Aufteilung wurde auf der nächsten Sitzung der Special Group am 17. März vorgenommen. Es wurde beschlossen, folgende vier Untergruppen einzusetzen:

1. *Ost-West-Beziehungen*: Die politischen Ziele des Bündnisses a) in bezug auf die Ost-West-Beziehungen und im Lichte einer Analyse der Außenpolitik der Sowjetunion und der Länder Osteuropas; b) in bezug auf europäische Sicherheit, deutsche Frage und die Art einer europäischen Friedensregelung („European settlement“);
2. *Interalliierte Beziehungen*: Möglichkeiten zur Stärkung der Bindungen zwischen allen Mitgliedern der Allianz; Möglichkeiten der europäischen Zusammenarbeit innerhalb des Bündnisses; lang- und kurzfristige Folgen der europäischen Einigung; gemeinsame ideologische Grundlagen der Allianz;
3. *Allgemeine Fragen der Verteidigungspolitik*: Entwicklung kollektiver und regionaler Sicherheit; die der Strategie der Allianz sowie der Aufstellung von Streitkräften zu-

<sup>25</sup> Vgl. NATO Document C-M (67)11, 22. Februar 1967, unclassified; LBJ Library; ferner NATO Information Service, Paris, 22. Februar 1967.



grundlegenden Prinzipien; Auswirkungen verschiedener Vorschläge – Rüstungskontrolle und Abrüstung, ausgewogene Reduzierungen von Streitkräften, nukleare Arrangements – auf das Kräftegleichgewicht;

4. *Entwicklungen in Regionen außerhalb des NATO-Vertragsgebietes*<sup>26</sup>.

Außerdem wurde darüber beraten, welche Nationen Rapporture stellen sollten. Der Generalsekretär wollte dies ursprünglich den kleineren Nationen überlassen. Verschiedene Länder erklärten jedoch in der Sitzung, daß sie kein Interesse an der Übernahme einer Untergruppe hätten oder keine geeignete Persönlichkeit nominieren könnten. Dann wurden die belgische, die kanadische, die britische und die amerikanische Delegation für das eine oder andere Thema vorgeschlagen. Daraufhin machte der Vertreter der Bundesrepublik ein deutsches Interesse an der Übernahme der zweiten Hälfte des ersten Themas, europäische Sicherheit und deutsche Frage, geltend. Ein Vorschlag des Generalsekretärs, der Bundesrepublik die Berichterstattung für die Untergruppe 1 zu übertragen, stieß bei einigen Botschaftern, insbesondere bei dem Vertreter Norwegens, auf Widerspruch. Letzterer trat dafür ein, Großbritannien mit dieser Aufgabe zu beauftragen.

Grund der Vorbehalte gegen die Benennung eines deutschen Berichterstatters für das Thema der Ost-West-Beziehungen war, daß die Haltung der Bundesregierung in der deutschen Frage nicht von allen Mitgliedern geteilt wurde. Einige der kleineren Staaten befürchteten, daß auf diese Weise konstruktive Vorschläge für eine Fortentwicklung der Ost-West-Beziehungen verhindert würden. Von Großbritannien, das 1967 von Labour regiert wurde, wurde demgegenüber eine entspannungsfreundlichere Haltung erwartet.

Der Kompromiß sah so aus, daß der erste Themenkomplex umformuliert und Großbritannien gebeten wurde, die Berichterstattung über den Teil a) Ost-West-Beziehungen, und die Bundesrepublik über den Teil b) europäische Sicherheit, deutsche Frage und Europäische Friedensordnung, zu übernehmen. Belgien wollte den Rapporteur für die Untergruppe 2 und die USA denjenigen für die Untergruppe 3 stellen. Kanada wurde gebeten, einen Berichterstatte für die Untergruppe 4 zu benennen. Als sich später zeigte, daß kein kanadischer oder ersatzweise ein italienischer Rapporteur zur Verfügung stand, sprangen die Niederlande ein. Die Untergruppen sollten die Freiheit haben, ihre Arbeitsweise selbst zu bestimmen; ihre Arbeiten sollten von der Special Group begleitet und koordiniert werden. Am 22. März 1967 stimmten alle Mitglieder der Special Group diesen Vorschlägen zu<sup>27</sup>. Die Mitgliedsregierungen wurden gebeten, bis Ende März die Rapporture und die Mitglieder der vier Untergruppen zu benennen.

Die Bestellung der Rapporture erfolgte am 29. März. Die Bundesregierung hatte Staatssekretär Schütz als Berichterstatte für den zweiten Teil des ersten Themas „Ost-West-Beziehungen“ benannt; Großbritannien den Assistant Undersecretary im Foreign Office, J. H. Adam Watson, für den ersten Teil. Als Rapporteur für die Unter-

<sup>26</sup> Vgl. United States Relations with NATO, Harmel Exercise, LBJ Library.

<sup>27</sup> Vgl. J.(an) R(eifenberg), Die Nato auf der Suche nach einer neuen Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. April 1967.

gruppe 2, „Bündnisinterne Beziehungen“, stand der ehemalige NATO-Generalsekretär und langjährige belgische Außenminister, Paul-Henri Spaak, zur Verfügung. Für die Gruppe 3, „Allgemeine Fragen der Verteidigungspolitik“, wurde der amerikanische Deputy Undersecretary of State, Foy Kohler, vorgesehen. Für die Gruppe 4, „Entwicklungen außerhalb des NATO-Vertragsgebietes“, wurde von der niederländischen Regierung ein Außenseiter vorgeschlagen, der ehemalige Abgeordnete und derzeitige Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Utrecht, Oudstaatsraad Constantijn Leopold Patijn.

Bei der Nominierung der Mitglieder der Untergruppen fällt auf, daß einige Länder hochrangige Vertreter aus den nationalen Hauptstädten benannten, andere dagegen Angehörige ihrer NATO-Botschaften mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betrauten. Die Entsendung renommierter nationaler Vertreter kann als Ausdruck eines besonderen Interesses für einen bestimmten Themenbereich gewertet werden. Belgien (Vicomte Etienne Davignon, Kabinettschef von Außenminister Harmel), Dänemark (Unterstaatssekretär Erik Seidenfaden), Norwegen (Staatssekretär Frithjof Jacobsen) und vor allem die USA (Professor Zbigniew Brzezinski, Mitglied des Planungsstabs, und Helmut Sonnenfeldt, Leiter des Büros für Forschung und Analyse des Ostblocks) signalisierten auf diese Weise ihr Engagement für die Arbeit der Untergruppe 1. Demgegenüber fällt auf, daß die anderen Untergruppen weit weniger prominent zusammengesetzt waren.

In Bonn war innerhalb des Auswärtigen Amtes die Abteilung II A mit der Federführung für die Arbeiten der Special Group betraut worden. Als Vertreter von Staatssekretär Schütz in der Untergruppe 1 wurde der Leiter der Abt. II, Ministerialdirektor Dr. Hans Hellmuth Ruete bzw. der Leiter der Unterabteilung II A, Ministerialdirigent Dr. Ulrich Sahm, bestimmt; federführend war das Referat II A 3 „Strukturfragen des Ostens“ (VLR I Dr. Erwin Wickert/VLR Jürgen von Alten). Die Federführung für die Untergruppe 2 lag bei der Unterabteilung I A, Ministerialdirektor Dr. Paul Frank, in Abstimmung mit dem NATO-Referat der Abteilung II; Vertreter in der Untergruppe war in der Regel der Gesandte an der NATO-Botschaft Brüssel, Dr. Dirk Oncken. Die Federführung für die Untergruppe 3 hatte die Unterabteilung II A, und hier das Referat II A 7 „NATO, WEU und Verteidigung“ (VLR Wolfgang Behrends) in Zusammenarbeit mit den Referaten II A 3 und II B 2 „Europäische Sicherheit“ (VLR I Dr. Hans Christian Lankes), die eng mit dem Referat Fü S III 3 des Bundesministeriums der Verteidigung (Kapitän z.S. Armin Zimmermann) zusammenarbeiteten. Lankes wurde auch für die Vertretung in der Untergruppe benannt. Federführend für die Untergruppe 4 war die Unterabteilung I B, Ministerialdirigent Alexander Böker, der auch die Vertretung in der Untergruppe wahrnehmen sollte. Obwohl bei der Regelung der Zuständigkeiten die Anweisung erging, daß im Amt vorzubereitende Papiere, wenn langfristige Pläne ausgearbeitet würden, mit dem Planungsstab abgesprochen werden sollten, hat dieser nach Auskunft seines damaligen Leiters, Ministerialdirektor Günter Diehl, am Harmel-Bericht nicht mitgearbeitet<sup>28</sup>. Bei der Koordinierung der Arbeiten

<sup>28</sup> Schriftliche Auskunft von Botschafter a. D. Günter Diehl vom 6. November 1991 an die Verfasserin. Am 15. November 1967 wurde Diehl als Leiter des Planungsstabes durch den bisherigen Botschafter

zum Harmel-Bericht im Auswärtigen Amt kam dem Leiter der Unterabteilung II A, Sahm, eine Schlüsselrolle zu, während am Ort in Paris bzw. ab Oktober Brüssel meist Botschafter Prof. Dr. Wilhelm Grewe und sein Vertreter, Gesandter Oncken, gelegentlich auch Botschaftsrat Berndt von Staden, an den Sitzungen der Special Group und der Untergruppen teilnahmen. Auf die Mitwirkung von militärischen Beratern wurde – im Gegensatz zu einem Wunsch des Verteidigungsministeriums – verzichtet.

Auf der ersten Sitzung der Untergruppen am 17. und 18. April in Paris legten die Rapporteurs jeweils Vorschläge für ein Arbeitsprogramm vor, sei es in Form einer Gedankenskizze, eines Fragebogens oder einer Gliederung<sup>29</sup>. Im Mai, z. T. auch im Juni, fanden weitere Sitzungen der Untergruppen statt, in denen das Arbeitsprogramm weiter diskutiert wurde. Wie schon für die Special Group wurde auch für die Arbeitsgruppen Vertraulichkeit vereinbart. Eine schriftliche Zusammenfassung der Ergebnisse erfolgte nur für den internen Gebrauch, sie wurde in der Regel von einem Mitglied des Internationalen Sekretariats angefertigt, das als Sekretär der Arbeitsgruppe fungierte.

Mitte Mai legten die Berichtersteller einen „status report“ über den Stand ihrer Arbeiten vor, der dem Generalsekretär als Grundlage für den Zwischenbericht diente. Sein Entwurf wurde am 29. Mai 1967 in der Special Group diskutiert, wobei zahlreiche Änderungswünsche vorgebracht wurden. Diese verabschiedete dann eine überarbeitete und gekürzte Fassung des Zwischenberichtes, der sich auf die Darstellung des Verfahrens, die Themen der vier Untergruppen und den Stand der Arbeiten beschränkte. Dieser Bericht wurde vom NATO-Ministerrat auf seiner Sitzung am 14. Juni 1967 in Luxemburg zur Kenntnis genommen<sup>30</sup>. Einige Außenminister, darunter Harmel und Brandt, benutzten die Sitzung, um sich zu Fragen des Ost-West-Verhältnisses und zur Zukunft der Atlantischen Allianz zu äußern. Außerdem drängten sie auf einen raschen Abschluß der Arbeiten am Harmel-Bericht<sup>31</sup>.

#### 4. Dissens über die deutsche Frage in der Untergruppe 1

Die Skepsis, die von einigen Mitgliedern der Special Group hinsichtlich der Benennung eines deutschen Rapporteurs für die Untergruppe 1 entgegengebracht worden war, war ein Vorgeschmack auf die bei den Sachdiskussionen zu erwartenden Meinungsverschiedenheiten. Die Situation der deutschen Vertreter in dieser Gruppe wurde zusätzlich da-

z. b. V. und engen Vertrauten von Außenminister Brandt, Egon Bahr, abgelöst. Diehl wurde Leiter des Presse- und Informationsamtes sowie Sprecher der Bundesregierung.

<sup>29</sup> Vgl. J(an) R(eifenberg), Die Nato auf der Suche nach einer neuen Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. April 1967.

<sup>30</sup> Vgl. Communiqué über die Tagung des NATO-Ministerrates am 13. und 14. Juni 1967 in Luxemburg, in: Europa-Archiv, Folge 15/1967, S. D 369 ff.

<sup>31</sup> Vgl. die Ausführungen von Außenminister Willy Brandt am 14. Juni 1967 vor dem Deutschen Bundestag, in: 5. Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 64, S. 5693 f.; sowie das Interview von Brandt vom 30. Juni/2. Juli 1967 für den Deutschlandfunk, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, V. Reihe, Bd. 1 (2. Hbd.), S. 1402–1409 (S. 1406).

durch erschwert, daß es in Bonn – unterhalb der offiziellen Regierungsposition – keine einheitlichen Auffassungen in der deutschen Frage gab. Die Große Koalition aus CDU/CSU und Sozialdemokraten war ein auf Teilhabe an der Regierungsgewalt ausgerichtetes Zweckbündnis. In der deutschen Frage hatten sich die Koalitionäre auf einen Mindestkonsens verständigt, wie ihn Bundeskanzler Kiesinger in seiner Regierungserklärung am 13. Dezember 1966 zum Ausdruck gebracht hatte<sup>32</sup>.

Danach unterstützte die Bundesregierung das Bemühen um eine europäische Regelung, in deren Rahmen ohne Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik und ohne Aufgabe ihrer Westbindung ein europäischer Interessenausgleich angebahnt und im Verlauf einer europäischen Wiedervereinigung eine Lösung für die deutsche Frage gefunden werden könnte. Bis zu einer endgültigen Friedensregelung mußten jedoch die Rechtspositionen in bezug auf die deutsche Frage gewahrt und der Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik erhalten bleiben. Um die Voraussetzungen für eine Entspannung innerhalb Deutschlands zu schaffen, seien aber eine Vielzahl von Maßnahmen denkbar, mit denen das tägliche Leben der Menschen in beiden Teilen Deutschlands erleichtert, die wirtschaftliche Zusammenarbeit verstärkt und der wissenschaftliche, technische und kulturelle Austausch erweitert werden könnten<sup>33</sup>.

Verschiedene öffentliche Stellungnahmen des Außenministers ließen aber deutlich werden, daß Brandt die Lösung der deutschen Frage einer europäischen Friedensordnung unterordnete und zu positionalen Zugeständnissen gegenüber der DDR bereit war, wenn dadurch die Situation im zweiten deutschen Staat entkrampft und die Lage der Menschen verbessert werden konnte<sup>34</sup>. Die Folge war, daß es zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt wie auch innerhalb des letzteren Bewertungsunterschiede in der Deutschland-Politik gab, die dazu führten, daß gelegentlich eine Abstimmung auf Abteilungsleiter- oder Staatssekretärebene erforderlich wurde. Bedeutsamer als parteipolitische Präferenzen war ein „Generationenkonflikt“ zwischen den sehr grundsätzlich orientierten älteren Beamten, die häufig legalistisch und moralisch argumentierten – nach dem Motto: „Hier stehe ich, ich kann nicht anders“ –, und einer jüngeren, professionellen Diplomategeneration, die sich am Machbaren orientierte und eine internationale Isolierung der Bundesrepublik vermeiden wollte<sup>35</sup>. Angesichts des hohen Maßes an

<sup>32</sup> Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Georg Kiesinger am 13. Dezember 1966 im Deutschen Bundestag, in: 5. Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 56, S. 3656–3665; siehe ferner Acht-Punkte-Programm der SPD: Aufgaben einer neuen Bundesregierung, vom 12. November 1966, in: SPD-Pressemitteilungen und Informationen, Nr. 540, 12. November 1966.

<sup>33</sup> Vgl. Leitsätze der Deutschlandpolitik der Bundesregierung, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 38, 14. April 1967, S. 313. Vgl. auch das Schreiben von Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger an Ministerpräsident Willi Stoph vom 13. Juni 1967, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 63, 15. Juni 1967, S. 533.

<sup>34</sup> Vgl. Willy Brandt, Entspannungspolitik mit langem Atem, in: Außenpolitik, Nr. 8, 1967, abgedruckt in: Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europapolitik. Grundsätzliche Erklärungen während des ersten Jahres im Auswärtigen Amt, Berlin 1968, S. 95–101; ders., Interview vom 30. Juni/2. Juli 1967 mit dem Deutschlandfunk, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, V. Reihe, Bd. 1 (2. Hbd.), S. 1402–1409.

<sup>35</sup> So die Wertung eines der damaligen Akteure, der sich selbst zur jüngeren Diplomategeneration zählte.

Loyalität der Beamten des Auswärtigen Dienstes wurden diese Meinungsverschiedenheiten nach außen selten als innerer Dissens, sondern eher als ein über das Normale hinausgehendes Maß an Zurückhaltung in kritischen Fragen sichtbar.

Für die Arbeitsgruppe 1, für deren zweiten Teil die Bundesrepublik mit Staatssekretär Schütz den Berichtersteller stellte, setzte dies einen doppelten Verhandlungsprozeß voraus. Zum einen mußten die von Schütz und seinen Beamten vertretenen Auffassungen innerhalb des Hauses abgestimmt werden, wobei sich gelegentlich Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Außenminister Brandt nahestehenden, jedoch im Hause neuen Staatssekretär und denjenigen Mitarbeitern des Hauses ergaben, die eher traditionelle Positionen in der deutschen Frage vertraten. Zu letzteren gehörte der Leiter der Unterabteilung II B, Botschafter Swidbert Schnippenkoetter, der wiederholt vor der Aufgabe von Rechtspositionen warnte. Er konnte sich dabei auf die Unterstützung durch den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundeskanzler, Freiherr Karl Theodor zu Guttenberg, berufen<sup>36</sup>. Dem Leiter der Politischen Abteilung II, Ministerialdirektor Ruete, fiel dann die undankbare Aufgabe zu, zwischen seinen Beamten zu vermitteln – oder aber die Entscheidung auf die Leitungsebene zu schieben.

Zum anderen – und das sollte sich bei der Abfassung der Harmel-Studie als der schwierigere Teil erweisen – war ein mühsamer Diskussionsprozeß mit den Vertretern der anderen Bündnisregierungen erforderlich, um deren Zustimmung zu den von der Bundesregierung vertretenen Positionen zu erhalten. Dabei zeigte sich bald, daß die wenigsten bereit waren, die zögernde Haltung Bonns bei der Entwicklung der Ost-West-Beziehungen weiterhin zu akzeptieren. Vor allem teilten sie nicht die Bonner Sorge, daß multilaterale Verhandlungen mit dem Warschauer Pakt, eine europäische Sicherheitskonferenz oder die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit den osteuropäischen Staaten einschließlich der DDR zu einer internationalen Aufwertung derselben und damit zu einer Aushöhlung des Alleinvertretungsanspruchs der Bundesrepublik führen könnten.

Für die erste Sitzung der Untergruppe 1 am 17. April legten beide Berichtersteller jeweils eine Gedankenskizze vor: Watson einen Entwurf für einen „Code of Behaviour“, der Teil einer „Declaration on Europe“ sein sollte, und Schütz einen Vorschlag für den Komplex „European Settlement“, die er als dauerhafte, gerechte Europäische Friedensordnung verstanden wissen wollte. Über diese beiden Papiere wurde nur sehr allgemein diskutiert. Mehr Raum nahm die Besprechung des weiteren Vorgehens ein. Es wurde vereinbart, daß die Rapporture einen gemeinsamen Fragebogen zirkulieren lassen sollten, der in seiner Anlage bereits dem späteren Bericht entsprechen würde. Dazu sollten die Ausschußmitglieder schriftlich Stellung nehmen, ehe die Untergruppe am 11. Mai wieder zusammenkam.

Am 4. Mai reiste Wickert nach London, um im Auftrag von Schütz den Dispositionsentwurf mit Watson abzustimmen. Beide vereinbarten, daß die Federführung für die Teile I und IV, „Ost-West-Beziehungen“ und „Praktische Schritte und Verfahren“, bei

<sup>36</sup> Vgl. Karl Theodor zu Guttenberg, Fußnoten, Stuttgart 1971, S. 140.



den Briten und für die Teile II und III, „europäische Sicherheit“ sowie „deutsche Frage und Europäische Friedensordnung“, bei den Deutschen liegen sollte. Nachher wurde jedoch im Auswärtigen Amt überlegt, ob es nicht besser wäre, keine völlige Trennung zwischen den beiden Themenkomplexen vorzunehmen. Es könnte von Vorteil sein, wenn der endgültige Bericht als ein gemeinsames deutsch-britisches Papier erschiene und die Briten die Ansichten der Bundesregierung in den für sie essentiellen Problemen unterstützten.

Bei der nächsten Zusammenkunft am 11. Mai wurde das britisch-deutsche Dispositionspapier kurz diskutiert, wobei sich die Aussprache im wesentlichen auf den britischen Teil beschränkte. Sodann wurde der Zwischenbericht an das Special Committee besprochen. Außerdem wurde eine Studie des NATO-Generalsekretariats zum Thema „Soviet Foreign Policy and Europe“ verteilt, in der einige der jüngsten Entwicklungen kritisch analysiert wurden. Ferner legte Brzezinski eine Studie mit zwei alternativen Szenarien vor, in denen die Entwicklung in Europa während der nächsten fünf Jahre einmal mit optimistischen, einmal mit pessimistischen Augen gesehen wurde. In der Diskussion ergaben sich aber wenig Unterschiede in der Beurteilung der westlichen Entspannungspolitik. Diese wurde nicht als Ziel der westlichen Politik, sondern nur als ein Instrument oder Weg gesehen, der zu einer gerechten und dauerhaften Europäischen Friedensordnung führen könnte. Unterschiedliche Akzentsetzungen gab es in der Präferenz von bilateralen oder multilateralen Ost-West-Kontakten, wobei vor allem das Problem gesehen wurde, wie bei verstärkten zweiseitigen Kontakten eine Abstimmung und Harmonisierung im Bündnis erfolgen sollte.

Watson konnte sich in der Sitzung nicht mit seiner Anregung durchsetzen, daß in dem Interimsbericht bereits einige substantielle Fragen erwähnt werden sollten, z. B. Möglichkeiten einer beiderseitigen Truppenverminderung, die von der Arbeitsgruppe zu diesem Zeitpunkt noch nicht diskutiert worden waren. Dieser britische Vorstoß verstärkte den Eindruck, daß für einige NATO-Partner die Öffentlichkeitswirkung des Harmel-Berichtes Vorrang vor einer ernsthaften Prüfung der Aufgaben der Allianz und ihrer Rolle bei der Herbeiführung einer europäischen Friedensregelung hatte, wie sie zu diesem Zeitpunkt noch von der Bundesregierung angestrebt wurde.

Schließlich ließ NATO-Generalsekretär Brosio einen Brief an Staatssekretär Schütz sowie einen Kommentar zu der Disposition für den Bericht der Untergruppe verteilen. Brosio äußerte sich besorgt, daß sich die Alliierten einzeln und ohne vorherige Abstimmung an einer europäischen Sicherheitskonferenz beteiligen könnten. Brosio bezog sich dabei auf Äußerungen von Außenminister Brandt, der mehrfach für eine Prüfung dieses Vorschlags der Staaten des Warschauer Paktes eingetreten war<sup>37</sup>. Er bat um Klärung, wie sich die Bundesrepublik und die anderen Länder künftige Ost-West-Verhandlungen vorstellten, wie der Standpunkt der Allianz am besten gemeinsam vertreten werden könnte und ob Bonn deshalb einen „bloc-to-bloc approach“ ablehne, weil es von einem solchen eine Aufwertung der DDR befürchtete.

<sup>37</sup> Vgl. die Pressekonferenz von Außenminister Willy Brandt am 2. Mai 1967, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, V. Reihe, Bd. 1 (1. Hbd.), S. 1084–1090 (S. 1085).

In seiner Antwort wies Staatssekretär Schütz darauf hin, daß zunächst die allgemeinen Prinzipien erörtert werden müßten, auf die sich eine europäische Friedensordnung gründen sollte, ehe über die Art des Verhandlungsgremiums entschieden werden könnte. Von deutscher Seite sei der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz in den Themenkatalog der Untergruppe nur unter dem Gesichtspunkt aufgenommen worden, daß auch solche Vorschläge diskutiert werden sollten, die von den Staaten des Warschauer Paktes ausgingen. Dies ändere jedoch nichts an der Auffassung der Bundesregierung, daß sie eine derartige Konferenz zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für opportun halte. Block-zu-Block-Verhandlungen lehne sie vor allem deshalb ab, weil dadurch die sowjetischen Bestrebungen, Osteuropa wieder stärker im Warschauer Pakt zusammenzuschließen, gefördert würden. Natürlich fürchtete die Bundesregierung auch – obwohl sie dies nicht aussprach –, daß durch derartige Verhandlungen die DDR weiter aufgewertet würde<sup>38</sup>.

Für den 27. und 28. Juni war ursprünglich die Diskussion des von der Bundesregierung verantworteten Teils des Untergruppenberichts vorgesehen worden. Ein erster Entwurf dieses unter der Federführung von Sahm entstandenen Berichtes lag zwar seit Ende Mai vor, konnte aber innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgestimmt werden. Deshalb reiste Schütz nicht selbst nach Paris. Sahm und Wickert argumentierten vielmehr, daß zunächst eine sorgfältige Diskussion über die bereits vorliegenden britischen Teile stattfinden sollte.

Die Meinungsverschiedenheiten in Bonn bezogen sich vor allem auf die Frage, ob eine grundlegende Veränderung der Beziehungen zu allen osteuropäischen Staaten, einschließlich der Sowjetunion und der DDR, angestrebt werden sollte, ohne daß sich konkrete Fortschritte im Hinblick auf die deutsche Frage ergaben. Das deutsche Papier mußte so formuliert werden, daß es weder der Auffassung des Bundeskanzlers noch derjenigen des Außenministers widersprach. „Man kann sich vorstellen, daß es ein recht blaßes Papier wurde, das sich im wesentlichen auf die Wiedergabe der seit Jahren unverändert gültigen Standpunkte beschränkte. Die anderen Mitglieder der Arbeitsgruppe waren zutiefst enttäuscht. Man hatte neue Ideen für die Eröffnung eines konstruktiven Dialogs mit dem Osten erwartet“<sup>39</sup>. Sie standen auch im Gegensatz zu der wiederholten Aussage von Außenminister Brandt, daß sich die Bundesregierung um „konstruktive Beiträge“ zu den Harmel-Studien bemühe<sup>40</sup>.

Ein erster, abgestimmter Entwurf des Teils II, „deutsche Frage“, lag Mitte Juli vor. Auf die Formulierung eines eigenständigen Teils III, „europäische Friedensregelung“, war verzichtet worden; einige diesbezügliche Ausführungen sollten in den Teil I integriert werden. Erst Ende Juli wurde dieser Entwurf, nach weiteren amtsinternen Abstimmungen, Watson übermittelt, und zwar zusammen mit Ergänzungen und Ände-

<sup>38</sup> Ebenda.

<sup>39</sup> Ulrich Sahm, Ein Rückblick auf den Harmel-Bericht. Zeitzeugenbeitrag im Rahmen des Nuclear History Program, Ebenhausen, 10. November 1989, S. 14.

<sup>40</sup> Vgl. das Interview von Außenminister Willy Brandt für das Handelsblatt vom 8. September 1967, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 97, 12. September 1967, S. 833 ff.

rungsvorschlägen zu den von den Briten verfaßten Teilen I und IV. Im Auswärtigen Amt war die sehr optimistische Einschätzung der Entspannungspolitik durch Watson kritisiert worden. Außerdem wurde vorgeschlagen, bilaterale und multilaterale Kontakte zueinander in Bezug zu setzen, um dem Dilemma zu entgehen, daß eine bilaterale Ausgestaltung der Ost-West-Beziehungen das Problem mangelnder bündnisinterner Koordinierung, multilaterale Konferenzen jedoch die Gefahr einer Aufwertung der DDR mit sich brachten. Ende Juli übermittelte Watson einen neuen Entwurf für die Teile I und III (ursprünglich Teil IV) des Berichtes, in denen einigen der deutschen Bedenken Rechnung getragen wurde.

Am 30. und 31. August reiste Wickert erneut nach London, um auf der Grundlage des vom Auswärtigen Amt gebilligten deutschen Entwurfs einen mit der britischen Regierung abgestimmten Text auszuarbeiten. Eine weitere telegrafische und telefonische Abstimmung erfolgte Anfang September. Besonders hart wurde darum gerungen, ob vor Schritten zur Verminderung der Spannungen in den Ost-West-Beziehungen innerhalb des Bündnisses „Konsultationen“ oder nur „Diskussionen“, wie Watson vorschlug, stattfinden sollten. Während derartige Konsultationen ursprünglich von britischer Seite vorgeschlagen worden waren, scheute London vor der Bindungswirkung bündnisinterner Vorabstimmungen zurück. Diese Frage erwies sich als so schwierig, daß sie erst auf der Sitzung der Arbeitsgruppe zugunsten der weicheren Formulierung gelöst werden konnte. Den deutschen Vertretern fiel dort ein Nachgeben leichter, als sie sahen, daß für die Franzosen die Forderung nach einer engen vorherigen Abstimmung in keiner Weise akzeptabel war. Die französische Regierung sollte nicht zu einer Ablehnung des gesamten Berichtes provoziert werden. Ein weiterer britischer Änderungsvorschlag betraf die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten seitens der Bundesrepublik und der Alliierten in der deutschen Frage. Der Abstimmungsprozeß verlief jedoch insgesamt sehr konstruktiv, da beide Seiten bemüht waren, auf die besonderen Interessen des Partners Rücksicht zu nehmen.

Anschließend wurde der Text des gesamten Berichtes den übrigen Mitgliedern der Arbeitsgruppe zur Rückäußerung übermittelt. Auf der Sitzung der Untergruppe am 18. September wurde dann insbesondere der Teil des deutsch-britischen Berichtsentwurfs kritisiert, der sich mit der deutschen Frage befaßte. Wortführer der Kritik waren die Vertreter Belgiens, Dänemarks, Kanadas, der Niederlande und Norwegens. Bemängelt wurde vor allem, daß den Partnern keine größeren Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf die DDR eingeräumt wurden. Der holländische Vertreter sprach in diesem Zusammenhang sogar davon, daß sich die Bundesrepublik eines „Monopols“ in den Beziehungen zu Ostdeutschland erfreue. Sie ebenso wie verschiedene andere Länder waren vor allem an einer Erweiterung des Osthandels interessiert und verübelten es der Bundesrepublik, daß diese sie nicht am innerdeutschen Handel partizipieren lassen wollte.

Die Bundesregierung wies in ihrer Erwiderung darauf hin, daß die Bundesrepublik gegenüber der DDR eine besondere Verpflichtung und Aufgabe habe, die von den Alliierten in den Pariser Verträgen vom 23. Oktober 1954 ausdrücklich anerkannt worden sei. Das sei etwas anderes als ein „Monopol“. Bonn legte Wert darauf, daß die Mittlerrolle der Bundesrepublik bei der Erleichterung der Teilnahme der ostdeutschen

Bevölkerung am internationalen Leben und die Bedeutung des innerdeutschen Handels als Bindeglied zwischen den beiden Teilen Deutschlands in dem Bericht ausdrücklich anerkannt wurde. Die Bundesregierung wandte sich auch gegen die Behauptung, die Haltung der Sowjetunion und ihrer osteuropäischen Verbündeten gegenüber der Bundesrepublik sei durch Mißtrauen und Feindseligkeit geprägt. Dies sei eine Verallgemeinerung; vielmehr versuche die sowjetische Propaganda Mißtrauen gegen die Bundesrepublik zu schüren, um bei der eigenen Bevölkerung Verständnis für ihre eigene starre Politik zu erwecken und darüber hinaus die Bundesrepublik bei ihren Alliierten verdächtigen zu können. Bonn begrüße es daher immer, wenn ihre Verbündeten sich von dieser Propaganda nicht beeindrucken ließen, sondern ihr entschlossen entgegenträten<sup>41</sup>.

Am 22. September übermittelte Brosio Watson ein Schreiben, in dem der Generalsekretär die in dem Bericht enthaltene sehr optimistische Einschätzung der Möglichkeiten zur Überwindung der Spaltung Europas kritisierte. Er gab außerdem seiner Besorgnis Ausdruck, daß eine Wiedervereinigung Deutschlands zur Beendigung der Teilnahme Deutschlands an der Atlantischen Allianz führen könnte. Mit diesem Hinweis wurde ein Dilemma sichtbar, das die Politik der NATO-Verbündeten prägte: zum einen verübelten sie es der Bundesrepublik, daß diese als Bremser der von ihnen gewünschten Entspannungspolitik auftrat, auf der anderen Seite trieb sie die Sorge um, daß eine durchgreifende Ost-West-Entspannung zu einer Situation führen könnte, in der die Bundesrepublik das Bündnis nicht mehr brauchen und sich aus demselben lösen würde. Einige Äußerungen von Außenminister Brandt, nach denen langfristig an die Stelle der bestehenden Bündnisse ein europäisches Sicherheitssystem treten könnte, begünstigten allerdings diese Spekulationen über die künftigen deutschen Absichten<sup>42</sup>.

Eine erneute deutsch-britische Abstimmung über den Bericht der Untergruppe 1 erfolgte am 2. Oktober, wiederum in London. Dabei wurde versucht, einige der von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe geäußerten Bedenken zu berücksichtigen. Dies betraf vor allem den Teil II zur deutschen Frage, bei dem es gelang, verschiedene Kritikpunkte mit Hilfe von einigen von britischer Seite beigesteuerten diplomatischen Formulierungen abzuschwächen, aber auch den Teil III, in dem z. B. nun die Möglichkeiten einer verstärkten Ost-West-Kooperation auf wirtschaftlichem und technischem Gebiet herausgestellt wurden.

Der von Watson und Schütz verantwortete Bericht war ein sorgfältig austariertes Dokument, in dem die britische Seite ihrer positiven Einschätzung der Ost-West-Beziehungen und den konstruktiven Möglichkeiten der Entspannungspolitik Ausdruck gab, jedoch angemerkt wurde, daß es bei ihrer Bewertung Auffassungsunterschiede gebe. Die deutsche Seite hatte dagegen ihre Grundauffassungen in der deutschen Frage

<sup>41</sup> Vgl. die Rede von Außenminister Willy Brandt auf der Jahrestagung des Kuratoriums der Friedrich-Ebert-Stiftung am 30. November 1967 in Düsseldorf, in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, V. Reihe, Bd. 1 (2. Hbd.), S. 2085–2089.

<sup>42</sup> Vgl. das Interview von Außenminister Willy Brandt vom 30. Juni/2. Juli 1967 für den Deutschlandfunk, in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, V. Reihe, Bd. 1 (2. Hbd.), S. 1405.

durchgesetzt. In dem Bericht wurde darauf hingewiesen, daß die Bundesrepublik, die Alliierten (insbesondere die Drei Mächte) und das Bündnis als Ganzes im Rahmen der Entspannungspolitik jeweils spezifische Aufgaben hätten. Aufgabe der Bundesrepublik sei es, durch interne Kontakte mit den Behörden und der Bevölkerung der Sowjetzone das Leben für die Menschen in Ostdeutschland erträglicher zu machen und die Spannungen zwischen beiden Teilen Deutschlands zu verringern. Aufgabe der Alliierten wäre es, entsprechende Anstrengungen zur Verminderung der Spannungen zu unternehmen, gleichzeitig aber den Bemühungen Moskaus und Ostberlins entgegenzuwirken, diese Kontakte als völkerrechtliche Beziehungen zwischen zwei deutschen Staaten zu interpretieren. Aufgabe der gesamten Allianz sei es, bei der Harmonisierung und Koordinierung dieser Politik der Bundesregierung und der anderen Alliierten mitzuwirken sowie die Freiheit und die Lebensfähigkeit Berlins zu sichern.

In den Ausführungen über praktische Schritte und Verfahren wurde vermieden, zu der umstrittenen Frage Stellung zu nehmen, ob bilateralen oder multilateralen Kontakten und Verhandlungen der Vorzug gegeben werden sollte. Vielmehr wurden die Vor- und Nachteile beider dargestellt und zugleich Vorbedingungen für eine Ost-West-Konferenz aufgelistet. Schließlich wurde in dem Bericht die Einrichtung eines besonderen Ausschusses angeregt, der sich weiter mit dem Problemkomplex der europäischen Sicherheit und der Regelung der offenen politischen Fragen befassen sowie geeignete Verfahren für Ost-West-Verhandlungen erarbeiten sollte<sup>43</sup>.

An dem Text des Berichtes wurden lediglich kleinere Änderungen vorgenommen, ehe er – zusammen mit den Berichten der anderen Arbeitsgruppen – dem Special Committee vorgelegt und den Mitgliedsregierungen zur Stellungnahme übersandt wurde. Diese leiteten ihrerseits eine Prüfung des Gesamtdokumentes ein. Die Arbeitsgruppe hatte den Bericht auf ihrer Sitzung im September nur zur Kenntnis genommen. Sie wertete ihn als eine persönliche Stellungnahme der beiden Berichterstatter, für den deren Regierungen, aber nicht die Arbeitsgruppe als Ganze die Verantwortung trugen. Eine inhaltliche Zustimmung durch alle Mitglieder war angesichts der unterschiedlichen Beurteilung der Ost-West-Beziehungen und der deutschen Frage nicht möglich gewesen. Für die deutschen Vertreter war es eine bedrückende Erfahrung, „daß die von Adenauer und allen seinen Nachfolgern kontinuierlich fortgesetzte Politik nicht mehr wie bisher mit der Unterstützung durch die Verbündeten rechnen konnte, und daß wir mit unseren Standpunkten wie Hallstein-Doktrin, Alleinvertretungsanspruch, Wiedervereinigung oder Oder-Neiße-Linie derart isoliert waren“<sup>44</sup>.

## 5. Diskussion über die politische Qualität des Bündnisses in der Untergruppe 2

Die Untergruppe 2 wurde sehr wesentlich von der Persönlichkeit Paul-Henri Spaaks dominiert und durch seine Absicht geprägt, mit seinem Bericht der Atlantischen Allianz

<sup>43</sup> Vgl. United States Relations with NATO, Harmel Exercise, LBJ Library.

<sup>44</sup> Vgl. Sahm, Ein Rückblick auf den Harmel-Bericht, S. 15.



eine neue, politische Qualität zu geben. In vielem war er damit das Sprachrohr seines Außenministers Harmel. Seine Erfahrung als ehemaliger NATO-Generalsekretär (1957–1961) und belgischer Außenminister verlieh ihm für diese Aufgabe die notwendige Autorität – die allerdings nicht von allen Mitgliedsregierungen in gleicher Weise akzeptiert wurde. Viele waren eher von seinem Verhalten irritiert. Die Bundesregierung versuchte mehrfach, das Bestreben Spaaks abzuwehren, nicht nur für den Bericht der Untergruppe die Feder zu führen, sondern das Gesamtprojekt zu koordinieren. Diese Aufgabe sollte nach ihrer Auffassung dem NATO-Generalsekretär zukommen.<sup>45</sup>

Bereits zur ersten Sitzung am 18. April legte Spaak den Mitgliedern einen umfangreichen Fragebogen zu den Themen der Arbeitsgruppe vor<sup>46</sup>. Unter den Mitgliedern der Arbeitsgruppe bestand darüber Übereinstimmung, daß im Vordergrund der Beratungen nicht die bisherige Entwicklung, sondern eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Probleme stehen sollte. Die Bundesregierung war jedoch skeptisch, ob es gelingen würde, ein über den Bericht der „Drei Weisen“ von 1956 hinausgehendes konkretes Aktionsprogramm für die Beziehungen der Mitglieder untereinander zu entwickeln. Statt dessen sollte es die Aufgabe des Ausschusses sein, gemeinsame Auffassungen über die Aufgaben der Allianz zu erarbeiten.

In den weiteren Diskussionen der Arbeitsgruppe – diese tagte bis zur Vorlage eines Interimsberichts im Juni insgesamt viermal und damit wesentlich häufiger als die anderen Untergruppen – wurde ein breites Spektrum von Problemen erörtert. Spaak nahm allerdings nicht an allen Sitzungen teil; er ließ sich dann durch den belgischen Botschafter bei der NATO, André de Staercke, vertreten. Auch andere Länder beauftragten in der Regel ihre Botschafter oder deren Vertreter mit der Teilnahme an den Sitzungen der Untergruppe 2. Dies kann als ein Indiz dafür gewertet werden, daß sie deren Beratungen keine große politische Bedeutung beimaßen. Ähnlich wie zu den Arbeiten der Untergruppe 1 äußerte sich Generalsekretär Brosio auch zu dem Arbeitspapier von Spaak und drängte darauf, daß sich die Untergruppe vor allen Dingen mit solchen Fragen befassen sollte, für die das Bündnis in unmittelbarer Zukunft praktische Lösungen finden mußte.

Ende Juni legte Spaak einen Entwurf für seinen Schlußbericht vor, der am 4. Juli von der Untergruppe diskutiert wurde. Am einfachsten war es, sich über die Notwendigkeit einer Fortführung der Allianz über das Jahr 1969 hinaus zu einigen. Einige Botschafter betonten jedoch, daß diese so attraktiv gestaltet werden mußte, damit ihre Fortsetzung nicht in Frage gestellt werden könnte. Meinungsunterschiede gab es in der Frage, welche Möglichkeiten die Entspannungspolitik zur Überwindung des Ost-West-Gegensatzes angesichts des Fortbestands der militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion bot. Spaak war zwar optimistisch hinsichtlich ihrer Chancen und forderte, daß die NATO, die bisher Sicherheit und Stabilität in Europa garantiert habe, sich nun auch schöpferisch an der Entwicklung einer europäischen Friedensordnung betei-

<sup>45</sup> Ein britischer Teilnehmer berichtete, „some ... found Monsieur Spaak's attitude alarming; others wearily described it as familiar.“

<sup>46</sup> Materialien zur politischen Tätigkeit von Spaak, darunter auch zum Harmel-Bericht, befinden sich bei der Fondation Paul-Henri Spaak, Brüssel.

ligen müßte. Er warnte jedoch vor einer Überbewertung des bereits im Osten eingetretenen Wandels. Détente sei keine einseitige Angelegenheit des Westens, sondern setze Konzessionen beider Seiten voraus. Außerdem sei westliche Einigkeit vonnöten.

Heftig diskutiert wurde auch darüber, wie das Bündnis seine Politik gegenüber der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten gestalten sollte. Einige Delegierte gaben einem „Block-zu-Block“ Ansatz den Vorzug, während andere für weitgehende Handlungsfreiheit plädierten, um auf dem Weg zur Détente nicht durch das langsamste Mitglied aufgehalten zu werden. Letzterer Auffassung widersprachen die Vertreter der Bundesrepublik heftig, da sie politische Alleingänge auf Kosten der deutschen Interessen fürchteten.

Bei der Frage bündnisinterner Konsultationen, die innerhalb der Diskussion einen breiten Raum einnahm, sahen viele Delegierte keinen Vorteil in der Einrichtung neuer Konsultationsgremien; sie plädierten vielmehr dafür, die bereits vorhandenen besser zu nutzen. Würden neue Institutionen eingerichtet, dann müßten sie „open-ended“ sein, d. h. allen Mitgliedern zur Mitwirkung offenstehen. Insbesondere der türkische Delegierte warnte vor versteckten Übereinkünften der größeren Länder. Ein weiteres Thema war die Frage, wieweit Konsultationen unter den europäischen Mitgliedern der Allianz gehen konnten, ohne den Konsens mit den beiden nordamerikanischen Mitgliedern zu gefährden.

Schließlich wurde noch darüber diskutiert, wie der Bericht formuliert werden sollte. Der niederländische und der dänische Botschafter schlugen vor, ihn so abzufassen, daß er auch bei der der NATO kritisch gegenüberstehenden jungen Generation Anklang fand. Spaak betonte jedoch, es sei nicht Aufgabe der Allianz, einen Kurs einzuschlagen, der bei der Jugend oder der Öffentlichkeit Anklang finde, vielmehr müsse sie das als richtig Erkannte erklären und in der Öffentlichkeit verständlich machen<sup>47</sup>.

Mitte September leitete Spaak allen Delegationen die Endfassung seines Berichtes zur Stellungnahme zu. Dieser enthielt eine zurückhaltende Einschätzung der politischen Wirkungsmöglichkeiten des Bündnisses, gleichzeitig jedoch ein Bekenntnis zur Mitgliedschaft Großbritanniens im Gemeinsamen Markt sowie kritische Bemerkungen zur französischen Bündnis- und Europa-Politik<sup>48</sup>. Die Bundesregierung war über diese Ausführungen sehr beunruhigt; sie teilte zwar die Auffassungen Spaaks, hatte aber die Sorge, daß Frankreich sie zum Anlaß nehmen könnte, um seine weitere Mitarbeit am Harmel-Bericht aufzukündigen. Sie wies daher ihre NATO-Vertretung an, bei der nächsten Sitzung der Untergruppe darauf hinzuwirken, daß bei der Diskussion des Berichtes die Gegensätze nicht verschärft würden, die das Bündnis ohnehin schon belasteten. Durch entsprechende Änderungen am Text sollte versucht werden, französischen Bedenken Rechnung zu tragen.

Dieser Versuch ging insofern ins Leere, als der französische Gesandte Jacques Schricke gleich bei Sitzungsbeginn am 26. September erklärte, daß seine Regierung aus

<sup>47</sup> Vgl. M. Spaak expose ses vues sur l'adaption de l'Organisation atlantique, in: *Le Monde*, 18. Oktober 1967.

<sup>48</sup> Vgl. Murray Marder, Accord is Sought by NATO, in: *Washington Post*, 10. November 1967.

den bekannten Gründen nicht in der Lage sei, dem Bericht Spaaks inhaltlich zuzustimmen; dieser könnte nicht als Diskussionsgrundlage dienen. Schricke bezog sich dabei vor allem auf die Bemühungen Spaaks, für wesentliche Bereiche der Allianzpolitik den Grundsatz gemeinsamen Handelns aufzustellen<sup>49</sup>. Von anderen Delegierten wurde – wie schon auf vorangegangenen Sitzungen – die Interpretation der Ost-West-Beziehungen durch Spaak und seine relativ skeptische Einschätzung der Möglichkeiten der Détente-Politik kritisiert. Nachdem die Änderungsvorschläge einen beträchtlichen Umfang angenommen hatten, erklärte Spaak, daß er den Bericht so abfassen werde, wie er es für richtig halte. Er sehe die Möglichkeit, kleinere Modifikationen vorzunehmen, sei aber nicht zu substantiellen Änderungen bereit, insbesondere nicht bei den Aussagen über die künftigen Aufgaben der Allianz<sup>50</sup>. Die Untergruppe ging angesichts der aufgetretenen Interessenunterschiede auseinander, ohne den Bericht zu billigen oder auch nur förmlich zur Kenntnis zu nehmen.

Der Endbericht Spaaks war daher stark persönlich gefärbt. Nach einer Darstellung der Atlantischen Allianz zur Zeit ihrer Gründung und der Entwicklung seit 1949 wurden die politischen Auswirkungen der Détente auf das Bündnis erörtert und zum Schluß die Frage diskutiert, was die Allianz morgen sein könnte. Spaak trat dabei für eine enge Abstimmung der Politik auf den verschiedensten Bereichen zwischen den Partnern ein. Dabei wurden explizit deutsche Frage, Abrüstung, Sicherheit und Verteidigung, Beziehungen zur Sowjetunion sowie europäisch-amerikanische Beziehungen genannt. Die Bundesregierung wurde aufgefordert zu definieren, auf welche Bereiche sie ihre Bemühungen um eine Wiedervereinigung konzentrieren wolle; die Allianzpartner wurden ihrerseits ermahnt, die Bundesrepublik auf dem gemeinsam festgelegten Weg zu unterstützen.

Spaak kritisierte den in Europa verbreiteten Inferioritätskomplex gegenüber den Vereinigten Staaten. Er könnte sich nicht daran erinnern, daß die USA jemals den anderen Mitgliedern ihre Auffassung über militärische oder politische Aktionen innerhalb des Bündnisgebietes aufgezwungen oder eine Annäherung an die Sowjetunion verhindert hätten. Langfristig sei jedoch die Zukunft der Atlantischen Allianz von Fortschritten bei der Vereinigung Europas abhängig. Nur dann könnte das Europa der Sechs, bzw. nach dem Beitritt Großbritanniens der Sieben, über die wirtschaftliche Vereinigung Europas hinaus eine neue politische Qualität gewinnen und ein wertvoller und wichtiger Partner der Vereinigten Staaten werden<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Vgl. United States Relations with NATO, Harmel Exercise, LBJ Library; ferner Ronald Koven, French Seem to Be Winning Bid to Dilute NATO Planning, in: International Herald Tribune, 23. November 1967; wg. (Wolfgang Wagner), Meinungsverschiedenheiten über die künftige politische Rolle der NATO, in: Der Tagesspiegel, 1. November 1967.

<sup>50</sup> Spaak war nur zum Verzicht auf einige besonders pointierte Formulierungen bereit, z. B. auf den Vorwurf, einige Länder zögen sich auf einen antiquierten Nationalismus und eine illusionäre Form der Neutralität zurück. Vgl. Murray Marder, Accord Is Sought By NATO, in: Washington Post, 10. November 1967.

<sup>51</sup> Vgl. Paul-Henri Spaak, The Indispensable Alliance, in: The Atlantic Community Quarterly, Bd. 5, Nr. 4, 1967, S. 497–503.

## 6. Übereinstimmung über die künftige Sicherheitspolitik der Allianz in der Untergruppe 3

Bereits vor dem ersten Treffen der Untergruppe 3 gab es Abstimmungen zwischen der amerikanischen Delegation, die mit dem stellvertretenden Unterstaatssekretär Foy Kohler den Berichtersteller stellte, und anderen Delegationen über das Vorgehen in der Arbeitsgruppe. Die Vereinigten Staaten wollten vermeiden, daß Fragen der Strategie und der Streitkräfte in der Arbeitsgruppe besprochen würden, die, ebenso wie andere sicherheitsrelevante Themen, in die Zuständigkeit des DPC fielen. Damit wollten sie verhindern, daß die Arbeiten an dem neuen strategischen Konzept der Allianz verzögert würden. Insbesondere sollte vor dem Treffen der NATO-Verteidigungsminister am 9. Mai 1967, auf dem die Verabschiedung von Richtlinien für die neue Strategie auf der Tagesordnung stand, die Entscheidung der 14 nicht in irgendeiner Weise präjudiziert werden.

Wichtigstes Thema der Untergruppe 3 sollte nach amerikanischer Auffassung die Frage sein, welche Auswirkungen die Existenz von Allianzstreitkräften auf die politischen Ziele der NATO hatte, welche Bedeutung diese für den Zusammenhalt des Bündnisses besaßen und welcher Wert ihnen im politischen Entspannungsprozeß zukam. Außerdem könnte untersucht werden, wie die Verfahren nach Art. IV des Nordatlantik-Vertrags (Konsultationsklausel), vor allem beim Krisenmanagement, verbessert werden könnten. Fragen der Rüstungsbegrenzung sollten in der Arbeitsgruppe 3 nur am Rande behandelt werden<sup>52</sup>.

Die erste Sitzung der Untergruppe 3 fand am 18. April 1967 statt. Sie wurde von Jeffrey Kitchen, Deputy Assistant Secretary of State for Political-Military Affairs, geleitet, der den verhinderten Kohler vertrat. Am Vortage hatte Kitchen den anderen Delegationen eine vorläufige Disposition für die Tätigkeit der Arbeitsgruppe übermittelt. Darin wurde noch einmal betont, daß sich die geplante Studie mit den politischen Aspekten und nicht mit dem Streitkräftebedarf oder den strategischen Konzepten der Allianz befassen sollte, auch wenn es nicht möglich sei, diese Dinge immer ganz klar voneinander zu trennen. Im Mittelpunkt der Erörterungen sollten die gegenwärtige politische und militärische Situation und die Anforderungen stehen, welche an die Militärstrategie der Allianz gestellt werden mußten. Das Bemühen, die Arbeiten der Untergruppe 3 getrennt von den Arbeiten des DPC, der NPG und des MC zu halten, wurde mit einem Anhang deutlich gemacht, in dem die in anderen NATO-Gremien anhängigen Arbeiten aufgeführt wurden. Auf der Sitzung wurde vereinbart, vor allem die Beziehungen zwischen der NATO-Verteidigungspolitik und den politischen Zielen der Allianz zu behandeln.

<sup>52</sup> Vgl. Secret Telegram 117710 from Department of State, Washington, to U.S. Delegation to NATO, Paris, January 12, 1967, declassified 1-10-1984; Confidential Telegram 147037 from Department of State, Washington, to U.S. Delegation to NATO, Paris, March 2, 1967, declassified 1-10-84; beide LBJ Library.

Auf deutschen Vorschlag wurde in der zweiten Sitzung am 18. Mai beschlossen, für die zu behandelnde Thematik den Oberbegriff „Sicherheitspolitik der Allianz“ einzuführen. Die deutsche Delegation hatte ebenfalls Vorschläge für eine Modifikation der Agenda vorgelegt, nach der sich die Studie auf die Analyse der künftigen Bedingungen der Sicherheit des Westens konzentrieren sollte. Dabei sollten u. a. die Auswirkungen von Entspannungs- und Rüstungsbeschränkungs-Maßnahmen auf die Verteidigungsanstrengungen sowie auf den inneren Zusammenhalt der NATO untersucht werden. Hier dachte Bonn vor allem an den Nichtverbreitungsvertrag und an Streitkräftereduzierungen.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Vorschläge formulierte die Arbeitsgruppe folgende Fragestellung: Welches sind die wesentlichen Elemente einer Sicherheitspolitik, die auch in Zukunft die Sicherheit und Freiheit des Westens als unabdingbare Grundlage für politische Lösungen verbürgt, nach Möglichkeit aber auch einen direkten Beitrag zu den umfassenden politischen Zielen der Allianz, insbesondere zu einer dauerhaften europäischen Friedensordnung, leistet<sup>53</sup>?

Ende Mai übermittelte Kohler dem NATO-Generalsekretariat einen kurzen Status-Bericht über den Stand der Arbeiten der Arbeitsgruppe, dem eine ausführliche Disposition für den Gesamtbericht beigelegt war. In einem Schreiben an die Rapporture, in dem er zugleich mitteilte, daß er zu seinem Bedauern nicht an dem Treffen der Rapporture im Juli auf dem Petersberg bei Bonn teilnehmen könnte, legte Kohler seine Überlegungen zum Fortgang und zur Substanz der Arbeit der Untergruppe dar. Es sei seiner Auffassung nach unverändert notwendig, daß die NATO in Westeuropa eine angemessene Abschreckungskapazität aufrechterhalte. Er äußerte sich in diesem Zusammenhang besorgt über die Tendenz verschiedener Seiten, die konventionellen Streitkräfte der Allianz in einer Zeit zu reduzieren, in der die Sowjets ihre strategischen Nuklearstreitkräfte rapide aufbauten. Seiner Ansicht nach benutze Moskau die selektive Verminderung von Spannungen, um seine eigenen Interessen zu fördern, den Zusammenhalt des Bündnisses zu schwächen und vor allem, um einen Keil zwischen die Verbündeten in Westeuropa und in Nordamerika zu treiben. Dennoch wollte Kohler daraus nicht den Schluß ziehen, daß der Westen von seinem Bemühen ablassen sollte, das Ost-West-Verhältnis zu verbessern.

Am 1. September ließ Kohler den Entwurf des Abschlußberichtes in einer vorläufigen Fassung zirkulieren, die dann auf der Sitzung der Untergruppe am 21. und 22. September diskutiert wurde. Diese fand – entgegen der üblichen Praxis, die Tagungen am Sitz der NATO abzuhalten – auf besonderen Wunsch Kohlers in Washington statt. Am 27. September erhielten die Delegationen eine überarbeitete Fassung und am 6. Oktober die Endfassung des Berichtes zur Stellungnahme. Er betonte in seinem Begleit-schreiben, daß es sich um seine eigene Interpretation der in der Arbeitsgruppe geäußerten Auffassungen handele. Zur Überraschung einiger Regierungen war in dem Bericht das Kapitel II, Nukleare Planung, unter Hinweis auf die Diskussion in der Arbeits-

<sup>53</sup> Vgl. United States Relations With NATO, Harmel Exercise; LBJ Library.



gruppe am 21. und 22. September um fünf Seiten, und zwar um die Abschnitte „a) Tactical Nuclear Weapons“ und „b) The Strategic Balance“, erweitert worden. Damit war dieser Bericht jetzt doppelt so umfangreich wie diejenigen der anderen Arbeitsgruppen.

Mit diesem neuen Teil des Berichtes wurde die ursprünglich beabsichtigte Trennung zwischen den politischen und den militärischen Aspekten der Sicherheit wieder aufgehoben. Zum einen waren in der Zwischenzeit bei den Arbeiten am strategischen Konzept wesentliche Fortschritte erzielt worden, die es nun erlaubten, auch im Harmel-Bericht Aussagen zur Rolle der taktischen Kernwaffen und zum strategischen Kräfteverhältnis zu machen. Zum anderen drückten sie die Absicht der Regierung in Washington aus, auch auf dieser Ebene die Unterstützung für einige für sie besonders wichtige strategische Grundprinzipien zu erhalten.

Allerdings wurden in dem Einschub weniger Antworten gegeben, als vielmehr klärungsbedürftige Fragen aufgeworfen. So hieß es im Abschnitt über die taktischen Nuklearwaffen, daß die Frage des selektiven Einsatzes derselben, vor allem in einer Krisensituation, die eine rasche Entscheidung erforderlich machte, innerhalb der NPG noch geklärt werden mußte. Das strategische Gleichgewicht wurde als stabil dargestellt, da weder die USA noch die Sowjetunion in der Lage seien, eine glaubwürdige Erstschlagfähigkeit zu erlangen. Noch sei der Westen der Sowjetunion auf dem Gebiet der strategischen Waffen überlegen; diese Überlegenheit habe jedoch nur einen begrenzten Abschreckungswert, wenn sie nicht durch ein taktisches nukleares Potential und starke konventionelle Streitkräfte ergänzt werde. Das auf beiden Seiten vorhandene strategische Nuklearpotential überschreite dagegen bei weitem die Erfordernisse einer gesicherten Zweitschlagfähigkeit. Da sie keinen Rüstungswettlauf mit der Sowjetunion wollten, strebten die USA den Abschluß eines Rüstungsbegrenzungs-Abkommens mit der Sowjetunion an, durch das jedoch die Sicherheit des Bündnisses nicht gefährdet werden dürfte.

Zukunftsweisend war in dem Bericht die Aussage, daß die Sicherheit der Mitglieder der Allianz auf zwei Säulen ruhe: zum einen auf angemessener militärischer Stärke und politischer Solidarität, um einen Angriff abzuschrecken und das Territorium seiner Mitglieder zu verteidigen, und zum anderen auf realistischen Maßnahmen zur Verminderung von Spannungen einschließlich Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen. Künftige europäische Sicherheitsvereinbarungen sollten vor allem beiderseitige Verminderungen der Streitkräfte und Rüstungen sowie konkrete Fortschritte bei der Lösung der deutschen Frage einschließen. Weiter wurden Vereinbarungen über einen Gewaltverzicht zwischen NATO und Warschauer Pakt, der Austausch von militärischen Verbindungsmissionen oder Beobachtungsposten und eine Verminderung der auf Westeuropa gerichteten sowjetischen Mittelstrecken-Raketen im Rahmen einer Begrenzung der strategischen nuklearen Trägerwaffen genannt. Die NATO-Streitkräfte in Europa mußten jedoch stark genug bleiben, um mit begrenzten Konflikten fertig zu werden. Auch sei eine sichtbare US-Präsenz weiterhin wichtig.

Um Rüstungskontrollmaßnahmen mit dem Auftrag des Bündnisses vereinbar zu halten, wurde in dem Bericht die Bildung eines ständigen (Rats-)Ausschusses für Rü-

stungskontrolle und Abrüstung vorgeschlagen. Auf diese Weise sollte die Rüstungskontrolle als ein Element der NATO-Sicherheitspolitik institutionalisiert werden. Ein weiterer wichtiger Punkt war die Betonung von Konsultationen in Krisensituationen, die sowohl bilateral wie auf Bündnisebene verbessert werden mußten. Abschließend wurden die Auswirkungen technologischer Entwicklungen auf die Allianz behandelt. Auch bei der Forschung und Entwicklung von Rüstungsgütern wurden eine engere europäische Zusammenarbeit und eine Verstärkung der amerikanisch-europäischen Kooperation empfohlen<sup>54</sup>.

Der Bericht der Untergruppe 3 stieß in Bonn sowohl beim Auswärtigen Amt als auch beim Bundesministerium der Verteidigung auf ein hohes Maß an Zustimmung. Dabei wurde darauf hingewiesen, daß dies der aktiven Mitarbeit der deutschen Vertreter zu verdanken sei. Hinzu kam, daß Dr. Lankes nicht nur deutscher Vertreter in der Harmel-Arbeitsgruppe war, sondern zusammen mit dem Referatsleiter des NATO-Referates, Behrends, auch an den sogen. „Heusinger-Studien II“ mitwirkte, in deren Rahmen die Vor- und Nachteile von Streitkräfte-Reduzierungen untersucht wurden<sup>55</sup>. Außerdem waren inzwischen bei den Arbeiten des DPC und des MC zur Streitkräfteplanung und zum strategischen Konzept des Bündnisses von den 14 konsensual die Parameter festgelegt worden, innerhalb derer sich eine politische Bewertung der Verteidigungspolitik bewegen mußte. In der Arbeitsgruppe traten daher nur graduelle Meinungsunterschiede auf, z. B. wenn von deutscher Seite Zweifel an der Fähigkeit der Streitkräfte der Allianz geäußert wurde, mit lokal begrenzten Zusammenstößen und Grenzverletzungen konventionell fertigzuwerden, oder wenn vor Reduzierungen der taktischen Nuklearstreitkräfte im Zusammenhang mit strategischen Reduzierungen gewarnt wurde<sup>56</sup>.

Insgesamt gesehen bestand jedoch in dieser Arbeitsgruppe das vergleichsweise größte Maß an Übereinstimmung. Dies war erstaunlich, da seit der von den USA vollzogenen Abkehr von der Strategie der „Massiven Vergeltung“ sicherheitspolitische Grundsatzfragen in der Regel umstritten waren. Durch die bei der Streitkräfteplanung und der Entwicklung eines neuen strategischen Konzepts der Allianz gemachten Fortschritte sowie aufgrund der ersten positiven Erfahrungen in der neu geschaffenen nuklearen Planungsgruppe der NATO war das Maß an Übereinstimmung aber wesentlich gewachsen. Insofern waren die Arbeiten an der MC 14/3 – auch wenn kein direkter Zusammenhang zwischen beiden Prozessen bestand – hilfreich bei der Erstellung des Harmel-Berichtes<sup>57</sup>. Möglicherweise entlastete letzterer auch die Arbeiten an

<sup>54</sup> Vgl. Peter Grose, 14 Allies Propose Plan To Give NATO A Political Role, in: New York Times, 17. Oktober 1967; Zr. (Willy Zeller), Die Zukunft des atlantischen Bündnisses, in: Neue Zürcher Zeitung, 10. November 1967.

<sup>55</sup> Vgl. Studien über eine Reduzierung der Streitkräfte der NATO im Bereich Europa-Mitte, 1967–68 (Heusinger Studien II), zit. in: Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 521–524.

<sup>56</sup> Vgl. dazu auch das Interview von Verteidigungsminister Gerhard Schröder mit dem Bonner Journalisten Dr. Wolfgang Wagner vom 29. Mai 1967, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 58, 2. Juni 1967, S. 493f.

<sup>57</sup> Zur Entwicklung der MC 14/4 vgl. Stromseth, The Origins of Flexible Response.

der neuen Strategie, da es nunmehr ein anderes Gremium gab, in dem die strittigen politischen Fragen diskutiert werden konnten.

Die eigentlich strittige Frage war, ob der Bericht der Untergruppe 3 so formuliert werden sollte, daß er auch für die Franzosen annehmbar war. Zunächst wurde dies versucht. Besonders der Bundesregierung lag daran, daß der Harmel-Bericht nicht zu einer weiteren Lockerung der Beziehungen zu Frankreich führte. Etwa im September wurde jedoch deutlich, daß Frankreich sich nicht durch die Aussagen in dem von Kohler formulierten Bericht gebunden fühlen würde, auch wenn in demselben zwischen Aufgaben für das gesamte Bündnis und solchen unterschieden wurde, die nur die 14 am integrierten Verteidigungsprogramm des Bündnisses beteiligten Staaten banden. Kohler selbst war es jedoch wichtiger, ein Zeichen für die 14 zu setzen, als auf ein französisches Einlenken zu spekulieren. Dafür sprach auch der Einschub zu den taktischen und strategischen Nuklearwaffen.

## 7. Die „Out-of-Area“-Problematik in der Untergruppe 4

Ähnlich auf die Person des Berichterstatters bezogen wie der Bericht Spaaks für die Untergruppe 2 war derjenige Professor Patijns zur „Out-of-Area“-Problematik. Auf ihrer ersten Sitzung am 18. April fand zunächst eine allgemeine Aussprache über die Interessen und Verpflichtungen der verschiedenen NATO-Mitglieder in Regionen außerhalb des NATO-Vertragsgebiets statt. Es wurde darüber diskutiert, in welcher Weise sie die Allianz berührten, ob das Bündnis Aufgaben außerhalb des eigentlichen Vertragsgebietes habe und ob es sich mit Fragen der Entwicklungshilfe befassen sollte. Schließlich wurde erörtert, ob die politischen Konsultationen auf akute Krisensituationen ausgedehnt, ob Regeln für den Umgang mit globalen Problemen erarbeitet und ob dafür ein gemeinsames Planungsinstrumentarium entwickelt werden sollte.

In den beiden darauffolgenden Sitzungen am 23. Mai und 29. Juni legte Patijn eine Disposition sowie Teile seines geplanten Berichtes vor. Letztere betrafen Möglichkeiten verbesserter politischer Konsultation und Überlegungen zur Rolle der NATO in der internationalen Politik. Strittig war in der Arbeitsgruppe, ob das Bündnis eine gemeinsame Politik gegenüber der Dritten Welt formulieren sollte und inwieweit durch das gemeinsame Interesse an einer solchen Politik die unterschiedlichen nationalen Vorstellungen und Standpunkte überwunden werden könnten. Die Vorschläge Patijns für verschiedene neue Institutionen – z. B. ein Planungsgremium neben NATO-Rat und Internationalem Stab, kleine Gruppen von Mitgliedern zum Studium spezifischer Probleme oder die Bildung einer NATO-Gruppe innerhalb der Vereinten Nationen – wurden von den meisten Mitgliedern mit Skepsis betrachtet.

Im Gegenzug schlug der US-Botschafter Cleveland vor, zwei nicht auf einen bestimmten Mitgliederkreis beschränkte Ausschüsse zu bilden, in denen sich die Bündnispartner ständig über die Sicherheitslage im Mittelmeerraum und im Mittleren Osten sowie angesichts der gewachsenen Bedrohung durch China in Asien konsultieren sollten. Insgesamt herrschte die Auffassung vor, daß die Untergruppe nicht von dem poli-

tischen Idealfall weitgehender Interessenübereinstimmung ausgehen könnte, sondern sich auf den Boden der Realitäten stellen und Vorschläge machen müßte, die Aussicht hätten, verwirklicht zu werden<sup>58</sup>.

Für die Stimmung in der Arbeitsgruppe kennzeichnend ist das folgende Zitat: „Professor Patijn ist voll der besten Absichten, idealiter unbeschwert von Kenntnissen über das praktische Funktionieren der Allianz, professoral und leider unbelehrbar; daraus haben sich bisher die meisten Schwierigkeiten zwischen ihm und den Ausschüssen ergeben. Wenn der jetzt vorliegende Entwurf nicht noch stark abgeändert wird, steht zu befürchten, daß der endgültige Bericht theoretisch und wirklichkeitsfremd wirkt. Der französische Vertreter im Ausschuß hat . . . erklärt, daß dies seiner Regierung durchaus willkommen sei; dann werde es den Außenministern um so leichter fallen, den Bericht in Bausch und Bogen abzulehnen.“<sup>59</sup>

Der niederländische Botschafter verteidigte seinen Landsmann Patijn jedoch mit dem Argument, daß Phantasie notwendig sei, wenn die NATO an ihre neuen Aufgaben angepaßt werden solle. Er bedauerte, daß schon in diesem Kreise Bedenken gegen kühne Vorschläge geltend gemacht würden. Unterstützung erhielt Patijn auch von den Amerikanern, die ihn verschiedentlich wissen ließen, daß sie eine stärkere Abstimmung zwischen den NATO-Verbündeten über ihre weltweite Politik begrüßen würden. Sie drängten ihn, einen Atlantischen Caucus innerhalb der Vereinten Nationen und in anderen internationalen Organisationen vorzuschlagen, und empfahlen ihm, die Ideen Alastair Buchans, des Direktors des Institutes für Strategische Studien in London, für ein gemeinsames Krisenmanagement näher zu prüfen. Andere Delegierte, wie z. B. der britische Vertreter, waren besorgt, daß entsprechende Vorschläge innerhalb des Bündnisses dessen Zusammenhalt schwächen und außerhalb desselben kontraproduktiv sein würden.

Anfang September ging den Delegationen der Gesamtbericht in überarbeiteter Form zu. Zunächst wurde in demselben ein Überblick über die Entwicklungen in Gebieten außerhalb des NATO-Vertragsgebietes gegeben, soweit sie die NATO insgesamt oder die Interessen einzelner Allianzpartner berührten. Dabei wurde auf die unterschiedlichen völkerrechtlichen und politischen Verantwortlichkeiten der Mitglieder hingewiesen. In Zukunft sollte die Allianz die Aufgabe haben, für ihre Mitglieder eine gemeinsame Politik im Hinblick auf Probleme außerhalb des NATO-Bereichs zu formulieren und als „Clearing House“ für gegenseitige Informationen zu dienen. Diese Aussage wurde jedoch dahingehend differenziert, daß es verschiedene Kategorien von Problemen gebe, die das Bündnis in unterschiedlicher Weise berührten:

1. Politische Ereignisse, die die Sicherheit des NATO-Gebietes unmittelbar berührten (Konflikte mit Eskalationsmöglichkeiten, nukleare Entwicklungen, China);

<sup>58</sup> Vgl. Confidential letter from U.S. Permanent Representative to NATO, Paris, to Professor C. L. Patijn, September 22, 1967, declassified 12-9-91, LBJ Library; ferner Cleveland, NATO: The Transatlantic Bargain, S. 143.

<sup>59</sup> Vertraulicher Bericht im Besitz der Verfasserin.

2. Politische Ereignisse, die die Sicherheit des NATO-Gebietes nicht unmittelbar betrafen, in die aber NATO-Mitglieder verwickelt sind; und
3. Internationale Probleme universellen Charakters, bei denen der Westen einen klaren Standpunkt einnehmen müsse (z. B. die Beziehungen zur Dritten Welt).

Konsultationen seien für die Kategorien 1 und 3 wesentlich und für die Kategorie 2 ratsam. Vor allem bei Problemen der Kategorie 1 müßte die Allianz eine gemeinsame Haltung einnehmen. Zur Verbesserung von Konsultation und Koordinierung innerhalb des Bündnisses wurde die Bildung von Arbeitsgemeinschaften für festumrissene Probleme, die Schaffung eines von den nationalen Regierungen unabhängigen Forschungsinstitutes zur Beratung des NATO-Rates und die verstärkte Mitarbeit von unabhängigen Politikern vorgeschlagen<sup>60</sup>.

Die Arbeitsgruppe diskutierte diesen Bericht auf ihrer letzten Sitzung am 14. September. Dabei wurde heftige Kritik an einigen Aussagen des Berichtes geäußert und zahlreiche Verbesserungsvorschläge gemacht. Patijn akzeptierte jedoch nur wenige Änderungen, die er als sachlich zutreffende Verbesserungen bezeichnete. Im übrigen verwies er darauf, daß er allein für den Bericht verantwortlich sei. Die französischen Vertreter hatten sich zwar aktiv und mit zahlreichen Änderungsvorschlägen an der Diskussion beteiligt; sie ließen jedoch erkennen, daß die französische Regierung voraussichtlich das ganze Dokument ablehnen werde. Am Ende der Sitzung war die Mehrzahl der Anwesenden nicht unglücklich darüber, daß der Bericht Patijns nur als persönliche Meinungsäußerung des Berichterstatters an das Special Committee weitergeleitet wurde.

#### 8. Schwierige Beratungen über das dem Ministerrat vorzulegende Endergebnis

Am 12. Juli 1967 trafen sich die Ständigen Vertreter im NATO-Rat auf Einladung von NATO-Generalsekretär Brosio zu einer informellen Sitzung, um über den Stand der Arbeiten am Harmel-Bericht und das weitere Vorgehen zu beraten. Bei dieser Besprechung wurde von einigen Anwesenden, insbesondere aus denjenigen Ländern, die keinen Berichtersteller stellten, heftige Kritik am Gang der Untersuchung geäußert. Die Arbeiten gingen nicht nur zu langsam voran, die Themenkomplexe überschritten sich weitgehend, es fehle an zentraler Koordinierung, und einige der Vorschläge entfernten sich so weit von der Realität, daß sie keine Aussicht auf Annahme hätten. Brosio stellte in Aussicht, daß er die Special Group zum Zweck der Koordinierung noch vor der Wiederaufnahme der Untergruppensitzungen im Herbst einberufen werde. Im übrigen verwies er auf das für Ende Juli geplante Treffen der fünf Rapporteurs.

Dieser Zusammenkunft vorausgegangen war eine Einladung von Spaak zu einem informellen Gespräch, gegen das einige Regierungen – so auch die Bundesregierung – jedoch Bedenken hatten, da sie mit Mißtrauen die Absicht Spaaks beobachteten, sich zu

<sup>60</sup> Vgl. -eh., Harmel-Plan ohne Politisierung der NATO, in: *Die Welt*, 2. Dezember 1967; Peter Grose, 14 Allies Propose Plan To Give NATO A Political Role, in: *New York Times*, 17. Oktober 1967.



einer Art „Superrapporteur“ und Koordinator der Harmel-Studien aufzuwerten. Bonn wollte dieses Gespräch niedriger gehängt sehen und hatte daher Schütz von einer persönlichen Teilnahme abgeraten; andere Regierungen hatten den NATO-Generalsekretär ersucht, seinerseits die Initiative zu ergreifen.

Am 13. Juli fand dann das Gespräch, zu dem Spaak eingeladen hatte, im Val Duchesse bei Brüssel statt. An ihm nahmen neben Spaak Watson und Patijn sowie Sahm (in Vertretung von Schütz), Robert Bowie („Counselor“ des State Department und früherer Chef des Planungsstabes), Michael Pallister (Privatsekretär von Premierminister Wilson) sowie zusätzlich von belgischer Seite Vte. Davignon und der Protokollchef des belgischen Außenministeriums, Carlos van Bellingen, teil. Bei dem Treffen wurden vor allem Fragen des von Spaak zu erstattenden Berichtes der Untergruppe 2 besprochen.

Außerdem einigten sich die Anwesenden auf ein Verfahren für die Sitzung der Rapporteurs Ende des Monats in der Nähe von Bonn. Sie vereinbarten u. a., daß Watson ein Papier über „basic principles“ vorlegen sollte, in dem die Hauptaufgaben des Bündnisses dargelegt würden und das allen Berichten als gemeinsame Grundlage dienen könnte. Im weiteren Verfahren sollten die Berichte der Rapporteurs den Untergruppen zur Billigung der allgemeinen Linie, nicht aber aller Einzelheiten, vorgelegt werden. Die Berichte der Untergruppen sollten dem Hauptbericht, den NATO-Generalsekretär Brosio ausarbeiten würde, als Anlagen beigelegt werden.

Die erste offizielle Sitzung der Rapporteurs fand am 21. Juli 1967 im Hotel Petersberg bei Bonn statt. An ihr nahmen neben Generalsekretär Brosio und J. W. Sims aus dem NATO-Sekretariat vier der fünf Berichtersteller und in Vertretung von Kohler der amerikanische Geschäftsträger bei der NATO, Philipp Farley, sowie einige enge Mitarbeiter dieser Herren teil. Das Auswärtige Amt war durch die Leiter der verschiedenen federführenden Referate vertreten. Die Diskussion konzentrierte sich zunächst auf das weitere Vorgehen. Breiten Raum nahm die Frage ein, ob die Berichtersteller einen gemeinsamen Bericht verfassen sollten. Es wurde beschlossen, daß die Rapporteurs ihre Berichte individuell abfassen und ihren Untergruppen vorlegen, dabei aber die Möglichkeit eines Gesamtberichtes im Auge behalten sollten. Spaak würde eine Gliederung für einen Gesamtbericht zirkulieren lassen, anhand derer diese Frage weiter geprüft werden könnte. Außerdem vereinbarten die Rapporteurs, Anfang Oktober in London zu einem weiteren Treffen zusammenzukommen.

Bei der Diskussion des Inhaltes der vier Berichte entspann sich insbesondere über die Aussichten der Ost-West-Entspannung und den Stellenwert der deutschen Frage eine lebhafte Debatte. Dabei wurden einige der Ausführungen von Watson als zu optimistisch kritisiert, und es wurde gefordert, das Bündnis müsse sich stärker mit den sowjetischen Zielen auseinandersetzen und auf die Grenzen der Entspannung hinweisen. Die ausführliche Darstellung der deutschen Frage im Bericht von Schütz führte zu der Bemerkung, ob diese in den Rahmen der Harmel-Studie gehöre bzw. ob es geschickt sei, ihr derartig breiten Raum zu geben. Dadurch könnte innerhalb des Bündnisses eine Diskussion ausgelöst werden, die die Gefahr mangelnden Einverständnisses in sich berge, die man vermeiden sollte. Kritik wurde auch an den Berichten von Spaak

und Patijn geäußert. Es wurde anerkannt, daß es für den Gang der Untersuchung richtig gewesen sei, unbequeme Fragen zu stellen. Für das Schlußdokument sei es jedoch wichtig, daß die einzelnen Berichte aufeinander abgestimmt würden und realistische Vorschläge enthielten<sup>61</sup>.

Im Vorfeld des zweiten Treffens der Rapporture im Oktober wurde in den Hauptstädten der Mitgliedsländer ebenso wie in zahlreichen zweiseitigen Gesprächen die Frage erörtert, ob die vier Berichte zu einem Dokument vereinigt werden sollten, für das die fünf Rapporture gemeinsam verantwortlich sein, oder ob die Berichte getrennt bleiben und die Rapporture lediglich eine gemeinsame Einleitung verfassen sollten. Eine weitere Möglichkeit war, daß der Generalsekretär beauftragt wurde, eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse der vier Berichte zu entwerfen, die sich zur Veröffentlichung eignen würde und die so formuliert war, daß ihr alle Mitgliedsregierungen – also auch Frankreich, woran der Bundesregierung sehr lag – zustimmen konnten. Bereits bei dem Treffen in Königswinter wie auch bei der Durchsicht der Anfang Oktober allen Regierungen zugesandten Berichtsentwürfe war deutlich geworden, daß diese reichlich Sprengstoff und wenig Aussicht auf eine einstimmige Annahme boten<sup>62</sup>.

Anfang Oktober reiste NATO-Generalsekretär Brosio in verschiedene Hauptstädte, darunter auch nach Bonn und Paris. Bei einem Gespräch mit Außenminister Brandt am 9. Oktober in Bonn berichtete Brosio, daß Außenminister Couve de Murville ihm gegenüber die ernste Warnung ausgesprochen habe, die französische Regierung werde den Harmel-Bericht nicht akzeptieren, wenn in diesem empfohlen würde, der Allianz größere politische Verantwortung zu übertragen. Die Aufgabe der NATO sei militärisch-defensiver Natur. Paris wünsche nicht, daß das Bündnis als Träger einer gemeinsamen Entspannungspolitik in Erscheinung trete. Couve habe angeregt, entweder einen Zwischenbericht zu verfassen, dem auch die Franzosen zustimmen könnten und in dem keine institutionellen Änderungen der Allianz vorgeschlagen würden, oder der NATO-Ministerkonferenz im Dezember einen Bericht vorzulegen, in dem die verschiedenen Auffassungen zu dieser Frage offen angesprochen würden<sup>63</sup>.

Brandt betonte in dem Gespräch mit Brosio, daß auf jeden Fall eine Konfrontation mit der französischen Regierung vermieden werden sollte. Nach seiner Auffassung sollten die Zusammenfassungen der einzelnen Berichte zusammengefügt und dazu die Zustimmung der Special Group erreicht werden. Man müsse einen gemeinsamen Nenner finden, auch wenn dieser verhältnismäßig niedrig liege. Im Hinblick auf die Fragen der europäischen Sicherheit und einer Europäischen Friedensordnung, die Brandt gerne weiterbehandelt sehen wollte, schlug er die Bildung eines „open ended commit-

<sup>61</sup> Zum Inhalt der vier Berichte vgl. *Nato sets itself new tasks*, in: *The Times*, 7. Dezember 1967; Kurt Becker, *Gescheiterte NATO-Reform. Die Harmel-Studie blieb im Ansatz stecken*, in: *Die Zeit*, 8. Dezember 1967; Alfred Frisch, *Die NATO im Zwielficht*, in: *Rheinischer Merkur*, 3. November 1967.

<sup>62</sup> Vgl. Etienne Anthérieu, *Le Plan Harmel d'extension des responsabilités de l'alliance atlantique soumis à un groupe spécial d'étude*, in: *Le Figaro*, 19. Oktober 1967.

<sup>63</sup> Vgl. W(alther) I(mhoff), „Harmel-Studie“ der NATO, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Oktober 1967; -eh., *Harmel-Plan ohne Politisierung der NATO*, in: *Die Welt*, 2. Dezember 1967.

tee“ vor, in dem jedoch dann die Vier Mächte, ggf. auch die Italiener, die Hauptarbeit tun müßten, z. B. als Berichterstatter. Außerdem erklärte Brandt, er werde selbst auch noch einmal mit dem französischen Außenminister sprechen<sup>64</sup>.

Der Kreis der Teilnehmer an dem zweiten Treffen der Rapporteurs am 10. und 11. Oktober in Ditchley Park bei London entsprach im wesentlichen demjenigen auf dem Petersberg. Diesmal war Foy Kohler anwesend; Spaak, der erkrankt war, wurde durch van Bellingen vertreten, der bereits auf dem Petersberg dabei gewesen war. Anstelle von Schütz, der im Juli sein Amt als Rapporteur niedergelegt hatte<sup>65</sup>, nahmen von deutscher Seite Sahm, Lankes und von Staden teil. Angesichts des großen Interesses einiger Regierungen an einem erfolgreichen Abschluß – vor allem der USA, natürlich auch Belgiens und verschiedener kleinerer Staaten – mußte ein Verfahren gefunden werden, das eine Annahme des Schlußberichtes durch den NATO-Ministerrat im Dezember garantierte. Dabei schien es leichter, die Zustimmung zu einem vom Generalsekretär erstellten Kurzbericht mit einigen geeigneten Empfehlungen zu erhalten als zu einer von den Rapporteurs gemeinsam erstellten Vorlage. Entsprechend argumentierte der Vertreter der Bundesregierung bei der Zusammenkunft in Ditchley Park. Eine andere Möglichkeit, die von Italien ins Gespräch gebracht wurde, bestand darin, das Mandat der Special Group zu verlängern oder diese in einen ständigen Ausschuß umzuwandeln, so daß an den Berichten weiter gearbeitet und sie auf diese Weise entschärft werden könnten.

Aufgrund einer informellen Absprache zwischen den Rapporteurs hatten Bowie und van Bellingen für die Sitzung in Ditchley Park eine Zusammenfassung aller vier Berichte verfaßt, wobei sie sich im wesentlichen darauf beschränkt hatten, die Zusammenfassungen der einzelnen Berichte mit Schere und Klebstoff neu zusammenzufügen. Der sog. „Ditchley Report“ enthielt im Prinzip keine neuen Gedanken, gab jedoch den in den verschiedenen Berichten enthaltenen Stoff in gegliederter und gestraffter Form wieder. Dieser Text wurde nach der Ditchley-Konferenz von den Verfassern noch einmal überarbeitet und den Einzelberichten vorangestellt, ehe diese den Regierungen zur Stellungnahme übermittelt wurden<sup>66</sup>.

Der von Bowie und Bellingen zusammengestellte Bericht fand auf dem Treffen eine sehr zwiespältige Aufnahme. Ein britischer Teilnehmer nannte ihn „an ingenious but indigestible amalgam“, Patijn beklagte, nicht zu Unrecht, daß in dieser Zusammenfassung der spezielle Charakter der Einzelberichte ebenso wie alles das verloren gegangen war, was neu und originell gewesen sei. Die Deutschen fürchteten, daß diese Zusammenfassung erst recht eine französische Ablehnung provozieren würde, nachdem Couve de Murville das Verhalten der Rapporteurs mehrfach als unverantwortlich bezeichnet hatte. Sie wiesen darauf hin, daß es eine Absprache gegeben habe, dem Special Committee lediglich die vier Berichte und ihre jeweiligen Zusammenfassungen vorzu-

<sup>64</sup> Vgl. Brosio in Bonn, in: Neue Zürcher Zeitung, 11. Oktober 1967.

<sup>65</sup> Dies wurde mit der Arbeitsüberlastung von Schütz begründet. Am 17. Oktober 1967 wurde Schütz in Berlin zum Regierenden Bürgermeister gewählt.

<sup>66</sup> Pers. Information von Robert Bowie an die Verfasserin.

legen und dann den Generalsekretär zu beauftragen, einen Kurzbericht zur Vorlage für den Ministerrat zu erstellen. Amerikaner, Briten und Belgier traten jedoch mit Nachdruck dafür ein, den „Ditchley Report“ als gemeinsame Vorlage aller Rapporteurs an die Special Group und damit als Grundlage für den von dieser zu verabschiedenden Bericht an die Minister zu billigen<sup>67</sup>.

Auch Generalsekretär Brosio hielt eine starre Ablehnung des Papiers für nicht möglich. Die deutsche Seite konnte sich daher nicht mit ihrer Auffassung durchsetzen, daß ein einheitliches Papier nur den Franzosen die Ablehnung des gesamten Vorhabens erleichtern würde. Sie verlangte jedoch vom NATO-Generalsekretär, dieser sollte bei der Übermittlung der Berichte an die Special Group darauf hinweisen, daß für sie nur die Rapporteurs die Verantwortung trügen und daß die in Ditchley Park gefertigte Zusammenfassung diese nicht ersetzen sollte. Mit ihr sollte lediglich den Mitgliedsregierungen eine Stellungnahme erleichtert werden. Außerdem wirkte sie darauf hin, daß in die Zusammenfassung der Deutschland betreffende Teil wieder geschlossen in der ursprünglichen Form aufgenommen wurde, nachdem er in dem Entwurf von Bowie/Bellings in viele Einzelstücke aufgespalten und auf verschiedene Kapitel verteilt worden war.

In der Frage des gemeinsamen Berichtes kamen bei den Gesprächen in Ditchley Park deutlich zwei entgegengesetzte Auffassungen hinsichtlich der Berücksichtigung der französischen Vorbehalte zum Ausdruck. Amerikaner, Engländer und Belgier waren der Ansicht, daß Frankreich sich nicht mehr wie ein Mitglied der Allianz verhalte und es daher nicht mehr angängig sei, durch Rücksichtnahme auf Paris die Arbeit der NATO zu beeinträchtigen. Es müsse jetzt ganz klar ausgesprochen werden, wie das Bündnis in Zukunft aussehen und arbeiten sollte. Diese Klärung könnte nicht weiter herausgeschoben werden, wenn das Bündnis nicht Schaden nehmen sollte. Wenn die Franzosen sich dem nicht oder nur teilweise anschließen könnten, dann sollten sie sich von den betreffenden Aktivitäten fernhalten und sie den übrigen 14 Mitgliedern überlassen. Von deutscher Seite wurde demgegenüber betont, daß es im Interesse des Bündnisses liege, Frankreich soweit wie möglich an dessen Arbeit zu beteiligen. Die 14 dürften keine Initiativen ergreifen, durch die Frankreich hinausgedrängt werde. Die Konstituierung der 14 als Gruppe im DPC sei eine auf militärische Fragen beschränkte Zwangsläufigkeit gewesen; es sei aber nicht sinnvoll, ihre Zuständigkeiten zu erweitern.

Um die aufgetretenen Schwierigkeiten zu überwinden, fanden im Oktober mehrere informelle Gespräche zwischen dem Generalsekretär und den Ständigen Vertretern sowie verschiedenen Mitgliedsregierungen statt. Dabei ging es vor allem um die Frage, auf welcher Ebene weiterverhandelt werden, wer den ersten Berichtsentwurf an die Minister formulieren und auf welcher Grundlage dieser abgefaßt werden sollte.

Auf einer vertraulichen Sitzung der Botschafter am 25. Oktober sprachen sich der

<sup>67</sup> Vgl. David Spanier, *Changes in NATO Aims Forecast*, in: *The Times*, 13. Oktober 1967; Peter Grose, *14 Allies propose Plan To Give NATO A Political Role*, in: *New York Times*, 17. Oktober 1967; W(alther) I(mhoff), „Harmel-Studie“ der NATO, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Oktober 1967.

amerikanische, belgische, britische und dänische Vertreter dafür aus, die in Ditchley Park verfaßte Zusammenfassung der vier Berichte als Diskussionsgrundlage und gegebenenfalls auch als ersten Entwurf für den Bericht an die Minister zu benutzen. Demgegenüber bestritt der französische Botschafter die Eignung der Zusammenfassung, da diese einerseits den Inhalt der vier Berichte nicht genau wiedergebe und andererseits viele Punkte enthalte, die seine Delegation schon in den Einzelberichten nicht hätte akzeptieren können. Auch Botschafter Grewe stellte fest, daß der „Ditchley Report“ ein Arbeitspapier ohne jeden Status sei, bei dem noch nicht feststehe, ob er für den endgültigen Bericht verwendet werden könnte. Zunächst müßten die Übereinstimmungen und Unterschiede in den Auffassungen klarer herausgearbeitet werden. Dazu sei als Arbeitsgrundlage eine kürzere und straffere Zusammenfassung erforderlich. Dieser Auffassung schloß sich die Mehrheit der Delegierten an. In seiner Zusammenfassung betonte Generalsekretär Brosio, daß den Ministern im Dezember ein substantielles Papier vorgelegt werden müßte. Dazu sollten auf der Sitzung am 7. November Fragen der Substanz eingehend erörtert werden. Das Generalsekretariat werde dazu eine Liste der Probleme ausarbeiten, die besprochen werden könnten. Den Mitgliedern der Special Group sollte es jedoch freigestellt bleiben, ihren Beiträgen die in Ditchley Park erstellte Zusammenfassung, die vier Berichte oder ein anderes Papier zugrunde zu legen<sup>68</sup>.

Für die nächste Sitzung der Special Group am 7. November stimmte die Bundesregierung ihre Haltung auf einer Ressortbesprechung sorgfältig ab. Es wurde angestrebt, die Berichte der Rapporteurs den Ministern im Dezember als „Material“ vorzulegen. Eine Zusammenfassung wurde mit dem Argument abgelehnt, daß sie die Einzelberichte abwerten würde. Der Hauptgrund war jedoch, daß es die Bundesregierung nicht zu einem neuen Konflikt im Bündnis kommen lassen wollte und erwartete, daß eine kurze, vom Generalsekretär formulierte Erklärung weniger verhängnisvoll sein würde. Außerdem sollte auf der Ministertagung kein formeller Beschluß über die Harmel-Studie gefaßt werden, sondern das Ergebnis – ähnlich wie 1956 der Bericht der „Drei Weisen“ – nur im Anhang zum Communiqué behandelt werden<sup>69</sup>.

Zu den Einzelstudien wurden eine Reihe von Hinweisen gegeben. Im Falle erheblicher Kritik am Deutschland-Teil des Berichtes der Untergruppe 1 sollte darauf verwiesen werden, daß die Bundesregierung die Auffassungen des Rapporteurs teile und Kritik daher nur im Ministerrat angebracht werden könnte. In der Studie 2 wurde die Klarheit der Darstellung, vor allem im historischen Teil, hervorgehoben, auch wenn sich die Bundesregierung nicht mit allen Formulierungen und Akzentuierungen identifizieren wollte. Die Studie 3 begrüßte sie als besonders konstruktiv, vor allem die dort angesprochene Zwei-Säulen-Theorie. Allerdings schlug sie einige kleinere Änderungen vor. Bei der Studie 4 lobte sie die Systematik, war jedoch im übrigen skeptisch, ob sich ihre Empfehlungen in die Praxis umsetzen lassen würden. Die in den Berichten

<sup>68</sup> Vgl. Arbeit an der Harmel-Studie für die NATO geht weiter, in: USIS, 17. Oktober 1967.

<sup>69</sup> Vgl. August Graf von Kagenbeck, Das Atlantische Bündnis im Wandel – Bleibt de Gaulle in der NATO oder nur bei ihr? In: Bayern-Kurier, 28. Oktober 1967.



vorgeschlagenen Ausschüsse für Fragen der Ost-West-Beziehungen und zu Abrüstung und Rüstungskontrolle wollte sie unterstützen<sup>70</sup>.

Das Bundesministerium der Verteidigung war vorher um eine Stellungnahme gebeten worden. Diese konzentrierte sich vor allem auf den Bericht der Untergruppe 3, der in der vorliegenden Form begrüßt wurde, da er im Einklang stünde mit den zur Zeit gültigen und in Bearbeitung befindlichen Dokumenten zur NATO-Strategie. Allerdings wollte das Verteidigungsministerium den Hinweis auf mögliche Reduzierungen von taktischen Nuklearwaffen als Folge einer Begrenzung der strategischen Systeme gestrichen sehen. Ebenfalls wurde eine Umformulierung der Aussage vorgeschlagen, daß ein lokaler Konflikt ausschließlich durch konventionelle Kräfte bereinigt werden sollte<sup>71</sup>.

Die Sitzung der Special Group am 7. und 8. November, an der Außenminister Harmel, die Unterstaatssekretäre Mulley und Rostow sowie eine Reihe weiterer hochrangiger Vertreter teilnahmen, stand unter dem Eindruck einer kurz vor Sitzungsbeginn bekanntgewordenen Verhärtung der französischen Haltung. Botschafter Roger Seydoux<sup>72</sup> deutete an, daß die französische Regierung keiner Erklärung der Minister über den Rahmen des Kommuniqués hinaus zustimmen werde (auch nicht einem Anhang zum Kommuniqué) und daß sie weiterhin einer Übermittlung der vier Berichte an die Minister, auch wenn dies nur zur Kenntnisnahme geschehe, ihre Zustimmung versagen werde. Außerdem lehne sie die Bildung irgendwelcher neuen Arbeitsgruppen ab. Frankreich sei der Meinung, daß die von den Rapporteurs behandelten Themen in den Zuständigkeitsbereich des Rates gehörten und dort zu behandeln seien. Seydoux sagte, daß Präsident de Gaulle keine Beschlüsse wolle, die das Gesicht der NATO so verändern könnten, daß er sie hinterher nicht mehr wiedererkenne. Die übrigen Teilnehmer waren jedoch der Auffassung von Harmel, daß den Ministern als Arbeitsergebnis ein substantieller inhaltlicher Bericht vorgelegt und daß dieser auch veröffentlicht werden sollte<sup>73</sup>.

Die Diskussion konzentrierte sich danach vor allem auf die Substanz der Berichte. Als Grundlage diente ein vom Generalsekretär vorbereiteter umfangreicher Problemerkatalog, in dem die offenen Fragen aufgelistet waren, die sich aus den Berichten der Rapporteurs ergaben. Die Teilnehmer versuchten, wenigstens unter den 14 einen Konsens in den Sachfragen zu erreichen, der es Brosio dann erlauben würde, auf dieser

<sup>70</sup> Vgl. C(arl) E(hrhardt), NATO-Partner sollen Ostpolitik koordinieren, in: Handelsblatt, 2. November 1967.

<sup>71</sup> Vgl. dazu Lothar Rühl, Der nukleare Schutz – ein Mythos? In: Die Welt, 6. Oktober 1967; ders., Es geht nicht nur um gesparte Soldaten, in: Die Welt, 17. Oktober 1967.

<sup>72</sup> Roger Seydoux de Clausonne hatte Mitte 1967 Pierre de Leusse als französischer NATO-Botschafter abgelöst.

<sup>73</sup> Vgl. -eh., Harmel-Plan stößt auf Widerstand, in: Die Welt, 1. November 1967; wg. (Wolfgang Wagner), Meinungsverschiedenheiten über die künftige politische Rolle der NATO, in: Der Tagesspiegel, 1. November 1967; E(rnst) K(obbert), Harmels Plan zur Nato-Reform in Brüssel beraten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. November 1967; Keine Einigung über NATO-Reform, in: Süddeutsche Zeitung, 9. November 1967.

Grundlage einen Berichtsentwurf zu verfassen. Der französische Botschafter verweigerte aber am Schluß des ersten Tages selbst einem derartigen Verfahren die Zustimmung. Unmittelbar vor Sitzungsbeginn am zweiten Tag erhielt Seydoux jedoch Instruktionen<sup>74</sup>, die es ihm erlaubten, der Abfassung eines Berichtsentwurfs durch den Generalsekretär, wenn auch mit diversen Vorbehalten, zuzustimmen. Dieser sollte der Special Group bei einer erneuten Zusammenkunft am 22. November vorgelegt werden<sup>75</sup>.

In der Zwischenzeit fanden wieder eine Reihe von informellen Gesprächen über das weitere Vorgehen statt. Am 14. November lud Generalsekretär Brosio die NATO-Botschafter der Bundesrepublik, Großbritanniens, Kanadas und der USA – Grewe, Burrows, Campbell und Cleveland – zu einem privaten Gespräch ein, bei dem es um den von ihm zu erstellenden Berichtsentwurf ging. Brosio berichtete, daß sein Stab<sup>76</sup> einen sehr wenig aussagekräftigen Entwurf verfaßt hätte, der zwar alle wichtigen Aussagen beinhalte, in dem aber das künftige Arbeitsprogramm bis fast zur Unkenntlichkeit verwässert worden sei. Brosio erwähnte bei dem Gespräch, daß er kürzlich von Harmel einige Anregungen für einen Bericht erhalten hätte, die in ihrer Aussagekraft jedoch hinter früheren Ausführungen des belgischen Außenministers zurückblieben. Vor allem Cleveland drängte darauf, daß sich die Bündnispartner nicht schon im vorhinein auf den niedrigsten gemeinsamen Nenner festlegen, sondern die Aussagen treffen sollten, die die meisten von ihnen für richtig hielten. Grewe sprach sich dafür aus, den Entwurf des Internationalen Stabes als eine Rückfallposition zu betrachten, zunächst jedoch ein aussagekräftigeres Dokument vorzubereiten. Ross Campbell argumentierte dagegen, es sei wichtig, neuen Krach mit den Franzosen zu vermeiden. Burrows plädierte seinerseits für einen Bericht mit überzeugender Öffentlichkeitswirkung. Brosio wies zu Recht darauf hin, daß zunächst ein Bericht für die Minister verfaßt werden müßte, der nach Möglichkeit dann auch veröffentlicht werden sollte<sup>77</sup>.

Am folgenden Tag übermittelte Brosio der amerikanischen und der belgischen NATO-Delegation vorab den Text seines Berichtsentwurfs für die Sitzung der Special Group am 22. und 23. November. Dieser insgesamt 26 Punkte umfassende Text ging am folgenden Tag auch den anderen NATO-Delegationen zu. Er entsprach der Ab-

<sup>74</sup> Robert Bowie erinnerte sich, daß er auf einem an die Sitzung anschließenden Empfang Gelegenheit zu einem Gespräch mit dem französischen Außenminister hatte und sich bei ihm über die starre Haltung seines Botschafters beschwerte. Couve de Murville habe daraufhin eine Überprüfung der französischen Position zugesagt.

<sup>75</sup> Vgl. Alfred Frisch, Die NATO im Zwielicht. Wird der Harmel-Plan zur Kraftprobe für die Allianz? In: Rheinischer Merkur, 3. November 1967; Gordon Weill, France Agrees to a Study On Revamping of NATO: Draft Plan Expected Soon, in: International Herald Tribune, 9. November 1967; Zr. (Willy Zeller), Die Zukunft des Atlantischen Bündnisses: Beratungen über den Harmel-Plan, in: Neue Zürcher Zeitung, 10. November 1967.

<sup>76</sup> Dieser wurde von dem Stellvertretenden Generalsekretär für Politische Fragen, dem deutschen Diplomaten Joachim Jänicke, geleitet; der eigentliche „ghostwriter“ für Brosio war jedoch dessen Stellvertreter, Tony King-Harmon.

<sup>77</sup> Vgl. Secret Telegram 417 from US Mission to NATO to Secretary of State in Washington, 15 November 1967, declassified 12-9-91, LBJ Library.

sicht des Generalsekretärs, unter der Bezeichnung „Planning for the 1970s“ ein klares Arbeitsprogramm zu formulieren<sup>78</sup>.

Die Bundesrepublik bemühte sich ihrerseits, im Rahmen der verschiedenen mit der Ausarbeitung der Harmel-Studie befaßten Gremien zur Rücksicht auf die französischen Vorbehalte zu mahnen und alles zu verhindern, was dazu führen könnte, daß Frankreich noch stärker ausgegrenzt würde. Die deutschen Gesprächspartner versicherten ihren französischen Kollegen bei den bilateralen Gesprächen wiederholt, daß sie volles Verständnis für die französischen Befürchtungen hätten, warnten diese aber andererseits davor, bei den anderen Delegationen ein Gefühl völliger Frustration aufkommen zu lassen. Die deutsche Position war nicht leicht durchzuhalten, da sie die Bundesrepublik bei den Verbündeten dem Verdacht aussetzte, Bonn wollte dem französischen Beispiel folgen und sich vom Bündnis distanzieren; sie stimulierte dadurch Bemühungen, die Bundesrepublik um so stärker in den Bündniskontext einzubinden – auch wenn das den endgültigen Bruch mit Frankreich heraufbeschwor.

Die Bundesregierung versuchte, mit der französischen Regierung eine für diese akzeptable Absprache über das weitere Vorgehen bei der Harmel-Studie zu treffen. Da die Einzelberichte ebenso wenig wie der „Ditchley Report“ für Paris akzeptabel waren, einigten sich die Vertreter beider Regierungen darauf, daß die Special Group eine Erklärung ausarbeiten sollte, die dem Communiqué des NATO-Ministerrates als Anlage beigefügt werden könnte. Die Abstimmung mit Frankreich scheiterte jedoch, als Staatspräsident de Gaulle am 6. November die entgegenkommende Haltung des Quai D'Orsay persönlich mißbilligte. Angesichts dieser Schwierigkeiten war Bonn besorgt, daß es auf der Ministerkonferenz zu einer kritischen Zuspitzung der Gegensätze kommen könnte. Aus diesem Grund taktierten die Vertreter Bonns in den verschiedenen Gesprächen nun noch vorsichtiger und waren bereit, an der Substanz des Berichtes Abstriche zu machen. Sie wollten in Kauf nehmen, daß in der Allianz keine größeren Neuerungen ins Auge gefaßt wurden und es im wesentlichen bei der gegenwärtigen Praxis blieb, wenn dadurch verhindert werden konnte, daß die desintegrativen Tendenzen innerhalb des Bündnisses noch verstärkt wurden<sup>79</sup>.

Die deutsch-französischen Gespräche hatten in der Phase ebenso wie ähnliche belgisch-französische Kontakte vor allem die Aufgabe herauszufinden, wie weit der französische Handlungsspielraum bemessen war und welche Aussagen Paris akzeptieren würde. Im Rahmen dieser Kontakte zeigte Harmel Couve de Murville einen, von Vte. Davignon formulierten und sehr allgemein gehaltenen Entwurf, dem Couve ohne Zögern zustimmte, ihn sogar noch um einen Hinweis auf die deutsche Frage ergänzte. Harmel übermittelte diesen Text dem NATO-Generalsekretär, Mulley und Rostow, möglicherweise auch anderen NATO-Botschaftern. Briten und Amerikaner waren der

<sup>78</sup> Vgl. PO/67/832, NATO-Confidential; Text offengelegt als Secret Telegram 420 from US Mission to NATO to Secretary of State in Washington, 15 November 1967, declassified 12-9-91, LBJ Library.

<sup>79</sup> Vgl. Hans Georg Nachtweh, Alle NATO-Partner wollen das Bündnis reformieren, in: Die Welt, 20. November 1967; W(alther) I(mhoff), Amerikanischer Ausblick auf die NATO-Tagung, in: Neue Zürcher Zeitung, 9. Dezember 1967.

Auffassung, wenn die Franzosen so weit zu gehen bereit waren, dann sollte man versuchen, diesen Text durch Elemente des Entwurfs von Brosio substantiell anzureichern. In Kooperation mit Vte. Davignon verfaßten sie einen neuen Bericht auf der Grundlage des Entwurfs von Brosio und im Lichte der Aussagen, die Couve de Murville zu akzeptieren bereit war. Dieses Dokument, das im Gegensatz zu dem Entwurf des Generalsekretärs kein explizites Arbeitsprogramm enthielt, wurde am nächsten Tag in die Sitzung der Special Group als „belgischer Entwurf“ eingeführt.

Auf der Sitzung der Special Group vom 22.–24. November stand die Ausarbeitung einer gemeinsamen Vorlage für den NATO-Ministerrat auf der Tagesordnung. Den Teilnehmern lagen dazu der Entwurf des Generalsekretärs vom 16. November sowie der unmittelbar vor der Sitzung vorgelegte neue „belgische“ Entwurf vor. Nach einer allgemeinen Aussprache über beide Texte wurde beschlossen, eine „drafting group“ auf der Ebene der Ständigen Vertreter einzusetzen, welche die Aufgabe hatte, bis zum nächsten Tag auf der Grundlage des sog. „belgischen“ Entwurfs unter Berücksichtigung der bisherigen Diskussionsergebnisse ein gemeinsames Arbeitspapier zu erstellen. Am dritten Tag wurde der neue Text dann Abschnitt für Abschnitt diskutiert und verabschiedet.

An diesen Arbeiten beteiligte sich auch der französische Vertreter. Trotz einer sehr konstruktiven Atmosphäre gelang es aber nicht, über alle Passagen Übereinstimmung zu erzielen. Die Bundesrepublik, die auf der Sitzung durch ihren Gesandten Oncken vertreten war, konnte noch einige zusätzliche Aussagen zur deutschen Frage in den Entwurf einbringen, ohne daß dies auf großen Widerstand stieß. Strittig waren neben den sicherheitspolitischen Themen und den Problemen des Mittelmeer-Raumes vor allem die Frage der Abstimmung künftiger ostpolitischer Initiativen unter den Mitgliedsstaaten. Dabei ergab sich häufig eine Frontstellung zwischen den USA und den Niederlanden auf der einen und Frankreich auf der anderen Seite. Neue Schwierigkeiten entstanden durch die italienische Forderung, die Special Group über die Ministertagung hinaus fortbestehen zu lassen und die Vorlage des Abschlußberichtes auf das nächste Frühjahr zu verschieben. Der italienische Vertreter legte deshalb einen allgemeinen Vorbehalt gegen den Bericht ein. Dennoch gelang es den Teilnehmern, am 24. November einen Gesamtentwurf zu verabschieden, der allerdings noch eine Reihe von Klammervermerken enthielt, über welche die Außenminister auf der Dezember-Sitzung des NATO-Rats entscheiden mußten und der von dem französischen und dem italienischen Vertreter nur ad referendum angenommen wurde<sup>80</sup>.

Die meisten Klammervermerke gingen auf das Bestreben der französischen Regie-

<sup>80</sup> Vgl. Zr. (Willy Zeller), Die Gespräche um den „Harmel-Plan“ der NATO, in: Neue Zürcher Zeitung, 23. November 1967; Ronald Koven, French Seem to Be Winning Bid to Dilute NATO Planning, in: International Herald Tribune, 23. November 1967; French Prevent Agreement on NATO Plan Draft, in: International Herald Tribune, 24. November 1967; Zr. (Willy Zeller), Der Harmel-Plan: Formulierungsschwierigkeiten im Sonderausschuß, in: Neue Zürcher Zeitung, 24. November 1967; Le Groupe Spécial de l'OTAN a adopté un projet de rapport aux Ministres, in: Le Monde, 26./27. November 1967; -ch., Harmel-Plan ohne Politisierung der NATO, in: Die Welt, 2. Dezember 1967; Nato sets itself new tasks, in: The Times, 7. Dezember 1967.

zung zurück, alle Aussagen zu vermeiden, die ihren politischen Handlungsspielraum einschränken konnten. Aus diesen Gründen wandten sie sich gegen jede Herausstellung des Bündnisses als ein wirksamer multilateraler Rahmen zur gemeinsamen politischen Abstimmung, aber auch gegen eine Nennung der Sowjetunion im Zusammenhang mit der Gefahr eines militärischen Konflikts. Im Gegensatz dazu wollte die britische Regierung jetzt wieder die Notwendigkeit von politischen Konsultationen betont sehen. Belgien nahm erneut eine vermittelnde Position ein. Nach einer unwesentlichen redaktionellen Überarbeitung wurde der von der Special Group verabschiedete Text am 28. November den NATO-Mitgliedern als Beschlußvorlage für die Ministertagung im Dezember übermittelt.

Zwei Probleme mußten jedoch im Vorfeld der Tagung des NATO-Ministerrates noch gelöst werden, wenn es nicht zu dem befürchteten Konflikt auf der Sitzung selbst kommen sollte: der primär innenpolitisch bedingte italienische Vorbehalt gegen die Vorlage eines Abschlußberichtes mußte ausgeräumt und die Zustimmung Frankreichs zur Verabschiedung oder zumindest Kenntnisnahme des Berichtes sowie seine Mitwirkung bei der Auflösung der Klammervorbehalte erreicht werden. Das erste Problem ließ sich mit der Umformulierung der Ziff. 17 lösen, die für den öffentlichen Konsum in Italien bestimmt war. Im neuen Text wurden die Ständigen Vertreter beauftragt, ohne Verzug Beratungen über diejenigen Probleme aufzunehmen, die noch nicht in allen ihren Aspekten untersucht worden waren, und dem Rat weitere Berichte vorzulegen<sup>81</sup>.

Das zweite Problem war angesichts der bekannten französischen Widerstände schwieriger zu lösen, obwohl die Bundesregierung eigentlich davon ausging, daß es Paris über den Harmel-Bericht nicht zum Bruch mit der Allianz kommen lassen würde. Wenn Frankreich endgültig aus der NATO ausscheiden würde, verlöre es viel von seinem „nuisance value“, und die Sowjetunion hätte keine Veranlassung mehr, den Franzosen einen Preis für ihre Distanzierung vom Bündnis zu zahlen. Diese Erwartung trug nicht. Zunächst schlug Botschafter Seydoux vor, die strittigen und in Klammern gesetzten Teile nicht zu diskutieren und den Bericht in seiner jetzigen Form unter Aufrechterhaltung der Klammern lediglich zur Kenntnis zu nehmen, ihn jedoch nicht zu veröffentlichen. Gleichzeitig versicherte er, daß Frankreich bereit sei, im Kommuniqué die Vorlage des Harmel-Berichtes bekannt zu geben und in einem Anhang zum Kommuniqué seine operativen Teile anzunehmen und zu veröffentlichen. Eventuell könnten dem Kommuniqué einige Sätze der „Philosophie“ des Harmel-Berichtes eingefügt werden. Dazu machte Seydoux einen sehr allgemein gehaltenen Textvorschlag.

Da vor allem Großbritannien, aber auch andere Regierungen nicht bereit waren, auf diesen Vorschlag einzugehen, bestand die Gefahr, daß kein eindeutiger und verbindlicher Text zustande kommen würde. Auch einige andere Länder legten großen Wert darauf, für die heimische Öffentlichkeit etwas Vorzeigbares zu erhalten. Botschafter

<sup>81</sup> Vgl. Die künftigen Aufgaben der Allianz, in: Das Atlantische Bündnis, S. 432 ff.



Grewe ebenso wie sein kanadischer Kollege Campbell versuchten, einen Kompromiß zu bewerkstelligen, indem sie darauf verwiesen, daß auch der Bericht der „Drei Weisen“ im Jahre 1956 vom Ministerrat nicht förmlich angenommen, sondern lediglich zur Kenntnis genommen worden sei. Förmlich angenommen wurden nur die Empfehlungen; der Bericht selbst wurde erst später unter der Verantwortung der drei Verfasser veröffentlicht<sup>82</sup>.

Eine Reihe von informellen Gesprächen mit dem NATO-Generalsekretär und zwischen den Delegationen brachten keine Fortschritte. Gleichwohl trat eine informelle Arbeitsgruppe aus Vertretern verschiedener Mitgliedsländer unter Einschluß Frankreichs zusammen, um die Klammern in dem Berichtsentwurf zu beseitigen. In einigen Fällen wurde der französische Standpunkt berücksichtigt, in anderen Kompromißformulierungen gefunden<sup>83</sup>. In zweitägigen intensiven Gesprächen gelang es, alle Klammern aufzulösen mit Ausnahme der Klammer um den letzten Satz von Ziff. 15, in dem eine Harmonisierung der Politik in Regionen außerhalb des NATO-Gebietes empfohlen wurde. Auf die Beibehaltung dieses Abschnittes legten die Niederlande besonderen Wert, da es sich um den letzten verbliebenen Rest des „Patijn-Berichtes“ handelte. Noch war allerdings weder eine Einigung über die Formulierung des Minister-Kommuniqués noch in der Frage erzielt worden, ob der Harmel-Bericht als Anhang zu demselben veröffentlicht werden sollte. Botschafter Seydoux hielt weiterhin seine Vorbehalte gegen das ganze Projekt aufrecht, wobei er den Bericht als viel zu lang für einen Kommuniqué-Anhang bezeichnete.

Eine Lösung ergab sich erst in Ministergesprächen am Vorabend der NATO-Konferenz. Während des traditionellen „Vierer-Essens“ des deutschen Außenministers mit seinen Kollegen aus Frankreich, Großbritannien und den USA bemerkte Couve de Murville in eher beiläufiger Weise, er sehe nicht ein, warum man nicht den ganzen Bericht in toto veröffentlichen könnte, nachdem nunmehr die Klammern entfernt worden seien. In den abschließenden Vorgesprächen am folgenden Tag erklärte sich die französische Delegation offiziell bereit, sowohl den Bericht anzunehmen als auch seiner Veröffentlichung zuzustimmen. Nach dem französischen Einlenken gaben auch die Niederländer in der Auseinandersetzung um den Schlußsatz in Ziff. 15 nach, und die Italiener verzichteten darauf, auf einer Verlängerung des Mandats der Special Group zu insistieren, da beide Länder nicht ihrerseits in Gefahr einer Isolierung geraten wollten. Damit waren alle wesentlichen Hindernisse für eine einvernehmliche Verabschiedung des Harmel-Berichtes aus dem Weg geräumt<sup>84</sup>.

Auf der Nachmittagssitzung des NATO-Ministerrates am 13. Dezember 1967 stellte Generalsekretär Brosio den Berichtsentwurf unter dem Tagesordnungspunkt 2 zur

<sup>82</sup> Vgl. Bericht des Dreierausschusses vom 13. Dezember 1956 über die nichtmilitärische Zusammenarbeit innerhalb der NATO, in: Das Atlantische Bündnis, S. 411–431.

<sup>83</sup> Vgl. Hans-Josef Strick, NATO definiert ihre Aufgaben neu, in: Süddeutsche Zeitung, 15. Dezember 1967.

<sup>84</sup> Vgl. L'O. T. A. N. examine le „plan Harmel“ sur la réorganisation de l'Alliance, in: Le Monde, 12. Dezember 1967; v. F., Vierergespräch über Bonns Ostpolitik, in: Die Welt, 13. Dezember 1967.

Diskussion. Dabei wies er darauf hin, daß eine Reihe von Sätzen und Aussagen, u. a. in den Ziffern 5, 10 und 15, in Klammern stünden und von den Ministern entschieden werden müßten. Das gleiche gelte für Ziff. 17, zu dem die italienische Delegation einen eigenen Vorschlag eingebracht habe. Anschließend gab der belgische Außenminister Harmel eine längere Erklärung ab, in der er vor allem auf die Entwicklung der Ost-West-Beziehungen einging und auf eine konstruktive Weiterentwicklung der Kontakte drängte. Dann meldete sich der französische Außenminister, Couve de Murville, zu Wort und erklärte, seine Regierung sei damit einverstanden, den Entwurf in der vorliegenden Form anzunehmen, mit Ausnahme eines Satzes in Ziff. 15, auf dem bisher die Niederlande bestanden hatten. Nachdem auch Außenminister Luns eingelenkt hatte, erhob der portugiesische Außenminister Nogueira zur Überraschung der anderen Delegierten seinerseits Einwände gegen die Ziff. 15 und die dort enthaltene Bekräftigung der Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen. Um den Portugiesen entgegenzukommen, die aus Sorge um ihre Kolonialpolitik hartnäckig auf einer Änderung bestanden, wurde die betreffende Aussage abgeschwächt. Auch von einigen anderen Ministern wurden noch kleinere Änderungen vorgeschlagen. Schließlich erklärte sich auch der italienische Außenminister Fanfani mit der umformulierten Ziff. 17 einverstanden, wenn diese die Zustimmung aller anderen Delegationen fände. Abschließend stellte Brosio die Frage, ob dieser Bericht als Anhang zum Kommuniqué veröffentlicht oder nur parallel zum Kommuniqué zur Kenntnis genommen werden sollte. Diese Frage wurde nicht entschieden, sondern dem Kommuniqué-Ausschuß überlassen, der sich für die erste Lösung aussprach<sup>85</sup>.

Damit konnte der Harmel-Bericht nach einjähriger Arbeit gebilligt und vom Ministerrat am 14. Dezember 1967 als Anhang zu dem Kommuniqué der Herbsttagung der NATO veröffentlicht werden<sup>86</sup>.

## 9. Bewertung und Implementation

In einem Interview mit der Deutschen Welle erklärte Außenminister Brandt, es sei gelungen, „ein ganz gehaltvolles Dokument über die künftigen Aufgaben, gerade auch über die politischen Aufgaben der Allianz“, herauszugeben. Fragen der Ost-West-Beziehungen ebenso wie Fragen der Sicherheitspolitik mit den beiden Säulen Verteidigung und Rüstungsverminderung würden als künftige Aufgaben betont. Nach Auffassung von Brandt könnten die Bemühungen der Bundesregierung um Entspannung

<sup>85</sup> Vgl. Hans-Josef Strick, NATO definiert ihre Aufgaben neu, in: Süddeutsche Zeitung, 15. Dezember 1967; Paul-Jean Franceschini, Le conseil atlantique a adopté le plan Harmel sur les objectifs à long terme de l'alliance, in: Le Monde, 15. Dezember 1967; E(ric) M(etler), Die doppelte Aufgabe der NATO: Zustimmung der Außenminister zur Harmel-Studie, in: Neue Zürcher Zeitung, 15. Dezember 1967.

<sup>86</sup> Vgl. Die künftigen Aufgaben der Allianz, in: Das Atlantische Bündnis, S. 432 ff.; ferner Kommuniqué über die Tagung des NATO-Ministerrates am 13. und 14. Dezember 1967 in Brüssel, in: Europa-Archiv, Folge 3/1968, S. D 73–77.

nun eingebettet werden in entsprechende Überlegungen des Bündnisses. Dabei könnte sich die Bundesrepublik auf die politische und moralische Unterstützung der Verbündeten verlassen<sup>87</sup>.

Sehr viel skeptischer war jedoch das Presseecho<sup>88</sup>. In der Tat bot der Bericht in Sachfragen wenig neue Ansätze. Dies war in Bonn auch nicht erwartet worden. Dort wertete man es bereits als einen Erfolg, daß es überhaupt gelungen war, eine gemeinsame Erklärung mit französischer Zustimmung zu verabschieden. In der deutschen Frage war es mit Mühe gelungen, den Standpunkt der Bundesrepublik in den Bericht einzubringen, ohne daß ihre Auffassungen von allen Mitgliedsregierungen geteilt wurden. Mit Skepsis wurde die Absicht einiger NATO-Partner verfolgt, das Bündnis zu einem Instrument der Entspannungspolitik zu machen. In der Bundesrepublik wurde befürchtet, sie könnte unter dem Druck der Partner gezwungen werden, Abstriche an ihren Positionen in der deutschen Frage zu machen, oder sie würde dafür verantwortlich gemacht werden, wenn die Ost-West-Beziehungen durch die Rücksichtnahme auf Bonn nicht vorankämen. Schließlich war die Bundesregierung nicht davon überzeugt, daß es möglich sein würde, innerhalb des Bündnisses neue Formen der Abstimmung und der gemeinsamen Politikgestaltung zu den globalen Problemen zu finden, nachdem bereits der Versuch der „Drei Weisen“ gescheitert war.

Aus amerikanischer Sicht war jedoch die Mehrzahl der angestrebten Ziele erreicht worden. Trotz unterschiedlicher Akzentuierung seitens der einzelnen Partner sei Übereinstimmung darüber erzielt worden, daß die NATO auf den „zwei Säulen“ militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung ruhe. Vor allem sei die politische Rolle des Bündnisses bestätigt worden, die dieses neben seiner militärischen Aufgabe habe und in Zukunft verstärkt spielen müsse. Darüber hinaus sei es gelungen, Schwerpunkte für die künftige Arbeit zu bezeichnen: Verbesserung der Ost-West-Beziehungen; deutsche Frage und europäische Sicherheit; Rüstungskontrolle und Abrüstung; Sicherheitsprobleme im Mittelmeerraum. Schließlich sei in dem Bericht festgehalten worden, daß sich die NATO-Regierungen über alle Probleme in der Welt konsultieren könnten, ohne daß ein Mitglied gezwungen werde, sich an diesen Abstimmungen zu beteiligen. Aber es könnte die anderen auch nicht an derartigen Konsultationen hindern. Dem letzten Punkt maßten die USA besondere Bedeutung bei<sup>89</sup>.

Mit dem Harmel-Bericht war das ordnungspolitische Konzept der Vereinigten Staaten bestätigt worden. Angesichts des Fortbestandes der bipolaren Konfrontationsstrukturen und der sowjetischen Bedrohung sollte die Atlantische Allianz als zentrale Institution zur Organisation des westlichen Lagers funktionsfähig erhalten

<sup>87</sup> Interview von Außenminister Willy Brandt am 18. Dezember 1967 mit der Deutschen Welle, in: Archiv des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

<sup>88</sup> Vgl. z. B. Hans Ulrich Kempfski, Wo keinem die Bäume in den Himmel wachsen, in: Süddeutsche Zeitung, 15. Dezember 1967.

<sup>89</sup> Vgl. Livingston Hartley, Harmel Report Commentary, in: The Atlantic Community Quarterly, Bd. 6 (1968), Nr. 1, S. 9–18; The Harmel Report: „Future Tasks of the Alliance“, NATO Information Service – Speakers Notes SN/1, February 1968; United States Relations with NATO, Harmel Exercise; LBJ Library.

werden. Der französische Verdacht, die USA wollten ihre Rolle als dominierende Macht in Westeuropa stabilisieren, sie mit ihrem südostasiatischen Engagement kompatibel machen und über eine zentrale Kontrolle der Kernwaffen die Möglichkeit eines nicht gewollten Krieges in Europa ausschließen, war also durchaus richtig. Zugleich war aber das französische Streben nach einem größeren nationalen Gestaltungsspielraum anachronistisch. Frankreich konnte sich nicht als europäische Führungsmacht anbieten, da dieses Europa Großbritannien nicht einschloß und da es Deutschland keinen dem amerikanischen vergleichbaren, glaubwürdigen nuklearen Schutz gewähren konnte, solange die amerikanische nukleare Garantie noch gebraucht wurde und hinlänglich glaubwürdig war.

Ihrerseits vor die Wahl gestellt, entweder eine aus ihrer Sicht unnötige und teilweise den eigenen Interessen abträgliche Erklärung hinzunehmen oder dem Bündnis einen möglicherweise tödlichen Schlag zu versetzen, entschied sich die französische Regierung für das erstere und akzeptierte den Harmel-Bericht. Dem Bündnis fiel in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, die Bundesrepublik fest in den westlichen Kontext einzubinden. In der damaligen Situation war die Atlantische Allianz die einzige Organisation, die dies leisten konnte, da die anderen Institutionen aus unterschiedlichen Gründen blockiert waren: die Europäischen Gemeinschaften durch den französischen Widerstand gegen einen britischen Beitritt, ein Wiederaufleben der Vier-Mächte-Kontrolle der Nachkriegszeit durch den Ost-West-Gegensatz ebenso wie durch den Widerstand Bonns gegen derartige Versuche.

Auch die britische Regierung war mit dem Ergebnis nicht unzufrieden, vor allem, nachdem es gelungen war, den französischen Widerstand gegen die Veröffentlichung einer substantiellen Erklärung zu überwinden. Dabei wurde freilich eingeräumt, daß diese nicht gerade in eindrucksvoller „Churchillian Prose“ (Rostow) abgefaßt worden war. Jedoch hatte die Allianz autoritativ erklärt, daß ihre Aufgabe nicht nur darin bestehe, eine Aggression abzuschrecken, sondern auch für die Errichtung einer realistischen Europäischen Friedensordnung zu arbeiten. Die bislang ketzerische Idee, das Bündnis könnte eine führende Rolle bei der Verhandlung und Verwirklichung von ausgewogenen Truppenreduzierungen oder anderen Entspannungsschritten spielen, hatte nun sogar Eingang in das Kommuniqué gefunden. Darüber hinaus war innerhalb des Bündnisses während der Arbeit an dem Bericht sowohl das Gefühl der Zusammengehörigkeit als auch die Entschlossenheit gewachsen, dasselbe und seinen transatlantischen Charakter über das Jahr 1969 hinaus zu erhalten. Mit den Berichten der vier Rapporteurs war daher aus britischer Sicht eine gute Grundlage für die künftige Arbeit des Bündnisses gelegt worden<sup>90</sup>.

Mit dem Harmel-Bericht wurde die Rolle der kleineren NATO-Staaten aufgewertet. Vor allem Belgien wertete ihn als Bestätigung dafür, daß das Bündnis von unkonventionellen Gedanken profitiert habe. In der Diskussion über seine Implementierung meldeten die kleineren Staaten daher auch mit Nachdruck ihren Anspruch an, die bila-

<sup>90</sup> Vgl. NATO Policy in Europe, in: The Times, 15. Dezember 1967.

teralen Kontakte zu den osteuropäischen Staaten nicht nur fortzuführen, sondern auch auf eine breitere Basis zu stellen. Stärker als zuvor war ihnen jedoch die Notwendigkeit rechtzeitiger Konsultationen bewußt, wenn sie auf eine wie auch immer geartete Unterstützung des gesamten Bündnisses rechnen wollten. Insofern wirkte der Harmel-Bericht als Klammer, der die Allianz angesichts zentrifugaler Tendenzen zusammenhielt<sup>91</sup>.

Mit der Aussage, die Allianz habe zwei Hauptfunktionen – militärische Sicherheit zu gewährleisten und eine Politik der Entspannung zu betreiben –, war in der Tat ein zentraler und publizistisch eingängiger Kompromiß zwischen einerseits denjenigen im Bündnis gefunden worden, die auch weiterhin die Aufgabe der NATO in der Abschreckung und Verteidigung im Falle einer Aggression seitens der Sowjetunion und des Warschauer Paktes sahen, und denjenigen, die – sei es aus Überzeugung, sei es aus innenpolitischer Opportunität – mehr Gewicht auf eine aktive Détente-Politik legen wollten. Jede Seite konnte sich damit auf die ihr besonders zusagenden Aussagen berufen und ihre Position mit dem Gütesiegel der Allianz versehen. Das Neue war dabei nicht, daß das Bündnis für sich reklamierte, auch eine politische Funktion zu haben – diese hatte es seit seiner Gründung –, sondern daß es explizit eine Zuständigkeit für die gemeinsame Gestaltung der Entspannungspolitik beanspruchte und damit einen Rahmen für deren Koordinierung bot, der in der Folge an Bedeutung gewann. Dabei darf nicht übersehen werden, daß der Harmel-Bericht keine inhaltlichen Aussagen darüber machte, wie die Politik der Entspannung gegenüber der Sowjetunion und den Staaten Osteuropas aussehen sollte. Dies war gerade der Grund dafür, daß die „offene“ Harmel-Formel auch unter gewandelten internationalen Bedingungen anwendbar blieb.

Zunächst mußte jedoch innerhalb des Bündnisses und zwischen seinen Mitgliedern geklärt werden, wie die sich aus der Harmel-Studie ergebenden Folgerungen umgesetzt werden sollten. Am leichtesten war es, sich auf weitere Studien zur Prüfung ausgewogener Truppenreduzierungen zu verständigen, wobei geklärt werden mußte, ob diese Arbeiten im Rahmen der 15 oder der 14 durchgeführt werden sollten. Die Entscheidung zugunsten der 15 erfolgte am 29. Januar 1968 im Ständigen NATO-Rat, der beschloß, damit den Politischen Ausschuß auf der Ebene der Botschafter-Stellvertreter zu betrauen. Nach Bedarf sollten zusätzlich Abrüstungsexperten aus den Hauptstädten hinzugezogen werden. Zunächst sollten vom Politischen Ausschuß jedoch präzise „terms of reference“ ausgearbeitet werden.

Vor allem die Bundesregierung hatte dafür plädiert, die Diskussion im Politischen Ausschuß zu führen, nachdem sie von den Franzosen in deutsch-französischen Konsultationen über deren Interesse an dem Themenkomplex informiert worden war. Wie schon bei den Arbeiten am Harmel-Bericht wollte sie Frankreich, wenn immer möglich, im Bündniskontext integrieren, um Prioritätenkonflikte in ihrer eigenen Politik zu vermeiden, die auf eine enge Zusammenarbeit mit Paris wie mit Washington ange-

<sup>91</sup> Vgl. Pierre Harmel, Die Entspannung ist nicht das Endziel, in: Europäische Wehrkunde, Nr. 12 (1987), S. 663.



wiesen war. Die Vereinigten Staaten hatten dagegen unter Effektivitätsgesichtspunkten vorgeschlagen, diese Gespräche im DPC unter den 14 weiterzuführen. Angesichts der Zwänge des Vietnam-Krieges und des Druckes im Kongreß, die in Europa stationierten Truppen zu reduzieren, wünschten sie die baldige Aufnahme von Verhandlungen mit der Sowjetunion über beiderseitige Reduzierungen<sup>92</sup>.

Der dornigste Punkt war die Frage, wie mit der Empfehlung des Harmel-Berichtes verfahren werden sollte, „politische Maßnahmen zu prüfen, die darauf gerichtet sind, eine gerechte und dauerhafte Ordnung in Europa zu erreichen, die Teilung Deutschlands zu überwinden und die europäische Sicherheit zu fördern“ (Ziff. 12). Die Bundesregierung verwies in diesem Zusammenhang auf die in Ziff. 11 des Harmel-Berichtes explizit anerkannte besondere Verantwortlichkeit der Drei Mächte und der Bundesrepublik. Sie forderte, daß bei der Behandlung der mit einer europäischen Friedensordnung zusammenhängenden Fragen vorherige Konsultationen unter den Vier stattfinden müßten, sobald die Deutschland-Frage berührt würde. Im übrigen war sie angesichts des geringen Maßes an im Bündnis verbliebener Übereinstimmung bemüht, die Erörterungen über die deutsche Frage möglichst an das Ende der Beratungsagenda zu schieben. Vor allem die Niederlande drängten jedoch nicht nur auf eine Diskussion, sondern auch auf die Entwicklung von neuen Ansätzen, die auch die deutsche Haltung zu „Staaten und Nichtstaaten“ einschließen müßten. Aus Bonner Sicht sollte jedoch nicht über spezifische Deutschland-Probleme diskutiert, sondern diese in die Frage einer Europäischen Friedensordnung eingebettet werden.

Im Zusammenhang mit der Implementierung des Harmel-Berichtes beschäftigte den Politischen Ausschuß auch die Frage, wie die Konsultationen mit den östlichen Staaten fortgeführt werden sollten, insbesondere welches Maß an Abstimmung innerhalb des Bündnisses erfolgen müßte, wenn die Interessen eines anderen Partners oder der Allianz als ganzer berührt wurden. Die Vertreter der „Gruppe der Zehn“ (Belgien, die Niederlande, Dänemark und Norwegen, drei östliche Staaten und vier neutrale Staaten), die untereinander einen intensiven Ost-West-Meinungsaustausch pflegten, hielten bündnisinterne Konsultationen zur Vorbereitung ihrer Gespräche mit Ostblockstaaten nicht für angemessen. Sie erklärten sich lediglich bereit, den Rat rechtzeitig über ihre Gespräche zu informieren und dessen Meinung anzuhören. Aus ihrer Sicht war eine Weiterentwicklung der Entspannung und eine Auflockerung des Ostblocks durch bilaterale Kontakte notwendig, die durch Konsultationen im Bündnis nicht beeinträchtigt werden sollten. Dem widersetzten sich jedoch die größeren Partnerstaaten, die zwar die Nützlichkeit bilateraler Kontakte zugaben, jedoch ausreichende vorherige Konsultationen in allen Fragen forderten, die für die Allianz und für einzelne Partnerstaaten wichtig waren. Die Bundesregierung berief sich in dieser Diskussion auf die Ziff. 7 und 12 des Harmel-Berichtes, dessen Zweck nicht erfüllt werde, wenn künftig jeder Staat auf eigene Faust vorgehe.

Am 22. April nahm der Politische Ausschuß seine Beratungen über ausgewogene

<sup>92</sup> Vgl. Phil Williams, *The Senate and U.S. Troops in Europe*, London/Basingstoke 1985, S. 139 ff.

Truppenreduzierungen auf, zu denen Abrüstungs- und militärische Experten hinzugezogen wurden. Aus sehr unterschiedlichen Gründen trat sowohl die belgische als auch die amerikanische Regierung dafür ein, für die nächste Ministertagung des NATO-Rates im Juni eine Empfehlung auf dem Gebiet der Abrüstung vorzubereiten. Die USA schlugen vor, eine Resolution zu erarbeiten, in der die bisher erzielten Fortschritte in der Frage ausgewogener Truppenreduzierungen sowie die Bereitschaft der NATO, exploratorische Gespräche mit dem Osten vorzuschlagen, zum Ausdruck kommen sollten.

Das Ergebnis dieser Arbeiten war der „Appell von Reykjavik“ vom Juni 1968, in dem die Allianz dem Warschauer Pakt Verhandlungen über beiderseitige Truppenreduzierungen anbot<sup>93</sup>. Die NATO reagierte damit sowohl auf die wachsende Tendenz im Bündnis zu einseitigen Truppenreduzierungen, als sie auch denjenigen Mitgliedern entgegenkam, welche die östliche Verhandlungsbereitschaft auf die Probe stellen bzw. der vom Warschauer Pakt vorgeschlagenen europäischen Sicherheitskonferenz ein eigenes Verhandlungskonzept entgegenstellen wollten. Da keineswegs sichergestellt war, daß der Osten auf diesen Vorschlag eingehen würde, erhielten zugleich jene Partner einen Aufschub, die zum damaligen Zeitpunkt multilateralen Verhandlungen kritisch gegenüberstanden.

Die Invasion der Truppen des Warschauer Paktes im August 1968 in der Tschechoslowakei fiel wie Rohreif auf die von zahlreichen westlichen Politikern gehegten Blühträume einer fortschreitenden Ost-West-Détente. Zugleich bewahrte sie die Bundesrepublik davor, bei einer Diskussion über europäische Sicherheit und deutsche Frage in die Gefahr einer Isolierung zu geraten, wie sie auch das Bündnis vor den zentrifugalen Tendenzen schützte, die sich aus einer ungebremsen Dynamik bilateraler Ost-West-Kontakte ergeben konnten. Außerdem wurde die Richtigkeit der im Harmel-Bericht vorgenommenen Funktionsbestimmung der Allianz bestätigt, daß das Bündnis sowohl zur Abschreckung und Verteidigung bereit sein müsse, wie es auch in seinem Bemühen um Überwindung der Spaltung Europas nicht nachlassen dürfe.

## 10. Harmel-Bericht und NATO-Krise

In zweifacher Weise stellte sich die Frage, ob der Harmel-Bericht zur Überwindung der 1966 innerhalb des Bündnisses so stark empfundenen Malaise beitragen konnte und ob er das einstweilige Scheitern der Entspannungspolitik mit der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ durch die Truppen des Warschauer Paktes im August 1968 überdauern würde.

Zunächst spricht viel dafür, daß im Herbst 1966, als Außenminister Harmel den Vor-

<sup>93</sup> Vgl. Communiqué der Tagung des NATO-Ministerrates vom 24. und 25. Juni 1968 in Reykjavik sowie Erklärung der Außenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Länder über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen, in: Europa-Archiv, Folge 15/1968, S. 357–360.

schlag für das nach ihm benannte Unternehmen bei den Partnern sondierte, der Höhepunkt der NATO-Krise bereits überschritten war. Die in der militärischen Integration verbleibenden Staaten hatten Mittel und Wege gefunden, mit der „Vertreibung“ der Allianz aus Frankreich fertig zu werden. Der Umzug des NATO-Hauptquartiers von Paris nach Brüssel und desjenigen von SHAPE nach Mons-Casteau bereitete verhältnismäßig wenig Schwierigkeiten und wurde am 30. September 1967 programmgemäß abgeschlossen. Das Bündnis begnügte sich jedoch nicht mit der Verlegung der verschiedenen NATO-Institutionen, sondern nahm gleichzeitig eine organisatorische Reform vor. Der Verteidigungs-Planungsausschuß (DPC) wurde nach dem Ausscheiden Frankreichs aus der militärischen Integration zum höchsten Entscheidungsgremium der 14 im Bündnis; der Militärausschuß (MC) wurde umgebildet, mit einem internationalen Stab (IMS) ausgestattet und von Washington nach Brüssel verlegt.

Besondere politische Bedeutung hatte die Schaffung eines neuen institutionellen Instrumentariums für eine verstärkte nukleare Mitwirkung der nichtnuklearen Bündnismitglieder. Das DPC beschloß im Dezember 1966, zwei ständige Gremien für die nukleare Planung einzurichten: den Ausschuß für Nukleare Verteidigungsangelegenheiten (NDAC), der allen Mitgliedern offenstand, und die Nukleare Planungsgruppe (NPG), der sieben Länder angehörten. Diese Gremien nahmen Anfang 1967 ihre Arbeit auf.

Auch bei den Bemühungen um die Entwicklung einer neuen gemeinsamen Strategie und einer damit abgestimmten Streitkräfteplanung konnte das Bündnis Fortschritte verzeichnen. Im Juli 1966 verabschiedeten die Verteidigungsminister ein Fünfjahres-Programm für die Streitkräfteplanung, das auf dem Prinzip der Vorneverteidigung beruhte, die das Bündnis 1963 akzeptiert hatte. Im Januar 1967 wurde die Fortschreibung der Streitkräfteplanung (Defense Planning Review) mittels des erstmals 1966 praktizierten Erhebungsverfahrens in die Wege geleitet. Im Mai 1967 beschlossen die Verteidigungsminister Leitlinien (Ministerial Guidance) für das neue strategische Konzept, das im Dezember 1967 als MC 14/3 verabschiedet wurde.

Außerdem war um die Jahreswende 1966/67 deutlich geworden, daß die Vereinigten Staaten und Großbritannien ihre auf dem europäischen Festland stationierten Truppen aufgrund ihrer angespannten Außenhandelsbilanz zwar reduzieren, aber zur Zurückverlegung bereit halten und keine Abstriche an ihren grundsätzlichen NATO-Verpflichtungen vornehmen würden. Darauf legte vor allem die Bundesregierung Wert. Die deutsch-britisch-amerikanische Dreier-Vereinbarung vom 2. Mai 1967 bestand aus einem Verhandlungspaket von begrenzten alliierten Truppenabzügen, verbesserten Verstärkungs- und Übungsmöglichkeiten vor Ort (POMCUS, REFORGER und Crested Cap) sowie neuen deutschen Offset-Leistungen<sup>94</sup>. Auch über die weitere Sta-

<sup>94</sup> Vgl. Erklärung des Auswärtigen Amtes zum Abschluß der deutsch-britisch-amerikanischen Gespräche über Truppenstationierung und Devisenausgleich vom 2. Mai 1967 sowie Erklärung des U.S. Außenministeriums vom gleichen Tage, in: Europa-Archiv, Folge 11/1967, S.D 254–258; ferner Elke Thiel, Dollar-Dominanz, Lastenteilung und amerikanische Truppenpräsenz in Europa. Zur Frage kritischer Verknüpfung währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen, Baden-Baden 1979.

tionierung der französischen Streitkräfte in der Bundesrepublik konnte im Dezember 1966 eine Übereinkunft erzielt werden<sup>95</sup>.

Schließlich schienen der Regierungswechsel in Bonn und die Beteiligung der Sozialdemokraten an der neuen Koalition darauf hinzudeuten, daß die Bundesrepublik das Bremserhäuschen der westlichen Détente-Politik verlassen und eine vorsichtige gemeinsame Ost- und Entspannungspolitik des Westens unterstützen würde.

Nur vor diesem Hintergrund war die Zustimmung aller Partner zu dem von Harmel vorgeschlagenen Studienauftrag möglich. Während der Arbeiten am Harmel-Bericht zeigte sich, daß trotz aller Meinungsunterschiede untereinander und der 14 mit Frankreich das Bemühen stärker war, zu einem konsensualen Ergebnis zu kommen. Die einvernehmliche Verabschiedung des Harmel-Berichtes wurde zweifellos dadurch erleichtert, daß dieser im Abstimmungsprozeß viel von seiner Brisanz verloren hatte und in seiner politischen Bedeutung relativiert worden war.

Da sich keine Regierung – mit Ausnahme derjenigen Belgiens – mit dem Harmel-Bericht politisch identifizierte, führte der Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes in die CSSR auch nicht zu einer politischen Abwertung des Berichtes, die andernfalls zu erwarten gewesen wäre. Dieser war bereits mit den für seine Implementierung gefundenen Formelkompromissen und der Entscheidung, in Zukunft vor allem auf ein Verhandlungsangebot über ausgewogene Truppenreduzierungen hinzuarbeiten, in seiner Bedeutung relativiert worden.

Was macht nun seine politische Wirkung aus, die in den 70er und 80er Jahren viele Staatsmänner des Bündnisses, in Sonderheit deutsche Politiker unterschiedlicher parteipolitischer Couleur, veranlaßte, sich auf den Harmel-Bericht zu berufen? Sein Lebenselixier war die Aussage in Ziff. 5, nach der das Bündnis zwei Funktionen hat, militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung, und daß diese keinen Widerspruch, sondern eine gegenseitige Ergänzung darstellten. Mit der Berufung auf diese Formel konnten sowohl ost- und entspannungspolitische Initiativen für vereinbar mit einer weiterhin auf Abschreckung und Verteidigung gestützten Sicherheitspolitik erklärt werden, als auch in einer Zeit der Ost-West-Entspannung militärische Anstrengungen begründet und gerechtfertigt werden konnten.

In dem Maße, wie Sicherheit und Entspannung zur *Raison d'être* der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland wurden, avancierte die Harmel-Formel zur inoffiziellen außenpolitischen Doktrin, an der die Bundesregierung unter allen Umständen festzuhalten suchte, da sie weder ihre Bündnis- und Sicherheitspolitik gefährden noch ihre Ost- und Entspannungspolitik aufgeben konnte. Die Vereinigung Deutschlands und die Überwindung der Teilung Europas hat zwar den Harmel-Bericht auf seinem Podest gelassen, zwingt jedoch zur Suche nach einem neuen Konsens über die künftigen Aufgaben der Allianz.

<sup>95</sup> Vgl. Deutsch-französische Stationierungsvereinbarung. Das Stationierungsrecht und die Statusfragen der französischen Truppen in Deutschland, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 161, 23. Dezember 1966, S. 1304f.

## „Zeitzeugen“ und ihre Funktion 1967

*Belgien und Niederlande:*

Pierre Harmel, Außenminister Belgiens;

Prof. Dr. Constantijn Leopold Patijn, ehem. Abgeordneter der PvdA in der Zweiten Kammer, Berichterstatter der Untergruppe 4;

André de Staercke, Botschafter Belgiens bei der NATO, Paris, ab Okt. 1967 Brüssel.

*Bundesrepublik Deutschland:*

Jürgen von Alten, VLR, Referat II A 3, „Strukturfragen des Ostens“;

Wolfgang Behrends, VLR, Leiter des Referates II A 7, „NATO, WEU und Verteidigung“;

Prof. Dr. Wilhelm Grewe, Botschafter der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO, Paris, ab Okt. 1967 Brüssel;

Joachim Jänicke, Assistant Secretary General for Political Affairs (ASG/PA), Paris, ab Okt. 1967 Brüssel;

Dr. Ernst Friedrich Jung, VLR, Leiter des Referates II A 1, „Außenpolitische Fragen der gesamtdeutschen Angelegenheiten“ (bis August 1967);

Dr. Hans Christian Lankes, VLR I, Leiter des Referats II B 2, „Europäische Sicherheit“;

Dr. Dirk Oncken, Gesandter der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO, Paris, ab Okt. 1967 Brüssel;

Dr. Ulrich Sahn, MDg., Leiter der Unterabteilung II A;

Klaus Schütz, Staatssekretär des Auswärtigen Amtes (bis Okt. 1967);

Berndt von Staden, BRI an der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO, Paris, ab Okt. 1967 Brüssel;

Günther van Well, VLR, Leiter des Referates II A 1, „Außenpolitische Fragen der gesamtdeutschen Angelegenheiten“ (ab September 1967);

Dr. Erwin Wickert, VLR I, Leiter des Referates II A 3, „Strukturfragen des Ostens“.

*Großbritannien:*

Arthur Hockaday, Assistant Secretary General for Defence Planning and Policy, Paris, ab Okt. 1967 Brüssel;

Kenneth Hunt, Deputy Standing Group Representative (U.K.), Washington (bis Ende 1966);

Michael Palliser, Private Secretary to the Prime Minister;

J. H. Adam Watson, Undersecretary, Foreign Office.

*Vereinigte Staaten:*

Robert Bowie, Counselor, Department of State;

George McGhee, Ambassador to the Federal Republic of Germany;

Eugene V. Rostow, Undersecretary for Political Affairs, State Department;

Helmut Sonnenfeldt, Director, Office of Research and Analysis for Soviet Bloc, State Department.