

Miszelle

PER FISCHER

DER DIPLOMATISCHE PROZESS DER ENTSTEHUNG DES DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN VERTRAGES VON 1963

„Selten wurde einer Neugeburt ein so kritisches Willkommen zuteil“, so urteilte der damalige französische Botschafter in Bonn, François Seydoux¹, über die Aufnahme, die der Deutsch-Französische Vertrag bei seiner Veröffentlichung allgemein fand. Andere Kritiker sprachen² von dem „überflüssigen Vertrag“ oder dem „totgeborenen Kind“. Als aber im Januar 1988 der 25. Jahrestag feierlich begangen wurde, war die Würdigung zu beiden Seiten des Rheins und auch sonst in der Welt einhellig positiv. In den Worten von Wichard Woyke³ ist der Vertrag im vergangenen Vierteljahrhundert zum „Instrument und Symbol privilegierter deutsch-französischer Beziehungen“ geworden.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Vertrag und seiner Bedeutung schlägt sich sowohl in Frankreich als auch in Deutschland in zahlreichen Arbeiten⁴ nieder. Alle Memoiren der Zeitgenossen enthalten aufschlußreiche Einschätzungen und vielsagende Auslassungen; das gilt in erster Linie für die „Erinnerungen“ Konrad Adenauers⁵ und die „Mémoires d'espoir“ von Charles de Gaulle⁶. Zur Entstehung des Deutsch-Französischen Vertrages sind auch einige Spezialstudien vorgelegt wor-

¹ François de Seydoux, *Botschafter in Deutschland – Meine zweite Mission 1965 bis 1970*, Frankfurt a. M. 1978, S. 26.

² Vgl. Werner Weidenfeld, *Der deutsch-französische Vertrag in europäischer Perspektive*, in: *Universitas* 38 (1983), S. 1295–1302.

³ Wichard Woyke, *Frankreichs Außenpolitik von de Gaulle bis Mitterrand*, Opladen 1987, S. 167.

⁴ Vgl. aus deutscher Sicht: Hans-Peter Schwarz, *Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963*, Stuttgart 1983, S. 254–261 und 288 ff.; ders., *Eine Entente Élémentaire, das deutsch-französische Verhältnis im 25. Jahr des Elysée-Vertrages*, Bonn 1988; Weidenfeld, *Der deutsch-französische Vertrag*; ders., *Die Schlüsselrolle der deutsch-französischen Zusammenarbeit für den Fortschritt Europas*, in: *Europa-Einheit in der Vielfalt*, hrsg. von Reinhold Biskup, Bern/Stuttgart 1988, S. 53–65; Ernst Weisenfeld, *Welches Deutschland soll es sein? Frankreich und die deutsche Einheit seit 1945*, München 1986, S. 85–112; Gilbert Ziebura, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945 – Mythen und Realitäten*, Pfullingen 1970; aus französischer Sicht: Raymond Poidevin, *Die Vernunftfeie. 1945–1975*, in: ders./Jacques Bariéty, *Frankreich und Deutschland. Die Geschichte ihrer Beziehungen 1850–1975*, München 1982, S. 423–462; Alfred Grosser, *Affaires Extérieures. La Politique de la France 1944–1984*, Paris 1984, S. 189 ff.; Guy de Carmoy, *Les politiques étrangères de la France 1944–1966*, Paris 1967.

⁵ Konrad Adenauer, *Erinnerungen*, insbes. Bd. 3: 1955–1959, Stuttgart 1967 und Bd. 4: 1959–1963. *Fragmente*, Stuttgart 1968.

⁶ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Bd. II: *L'effort 1962–...*, Paris 1971.

den⁷. Am wenigsten ist aber bisher der diplomatische Prozeß zur Ausarbeitung des Vertrages Gegenstand wissenschaftlicher Forschung gewesen, da die wünschenswerte, breite Quellenbasis noch fehlt. Einiges gelangte in den Rhöndorfer Gesprächen vom Herbst 1983⁸ an das Licht der Öffentlichkeit; an ihnen nahmen Politiker teil, die persönlich Anteil an der damaligen Politik gehabt hatten, etwa Bundeskanzler a. D. Kurt Georg Kiesinger, Vizekanzler a. D. Erich Mende und Bundesminister a. D. Kai von Hassel sowie der ehemalige französische Ministerpräsident Pierre Pflimlin. Weitere Erkenntnisse vermittelt der dokumentarische Bericht des damaligen Leiters der außenpolitischen Abteilung des Bundeskanzleramtes, Ministerialdirektor a. D. Dr. Horst Osterheld⁹. Nachstehend wird dieser diplomatische Prozeß dargestellt, und zwar selbstverständlich unter Auswertung des publizierten Quellenmaterials, oder auch so, wie er dem Autor aus der damaligen Mitarbeit im zuständigen Referat des Auswärtigen Amtes im Gedächtnis haften geblieben ist.

I.

Um die heftigen Auseinandersetzungen um den Abschluß des Vertrages nachvollziehen zu können, wird man gut daran tun, sich des damaligen Umfeldes zu erinnern. Die erste Phase der sechziger Jahre fällt noch ganz in die Nachkriegsära des „Kalten Krieges“. Der Schock des Berlin-Ultimeatums von Chruschtschow vom November 1958 war kaum abgeklungen, die harte Haltung de Gaulles hatte Bundeskanzler Adenauer beruhigt. Sein Vertrauen in den französischen Partner datierte von dieser Erfahrung. Es wuchs, nachdem sich seit 1959 für die Bundesregierung als neue, gefährliche Tendenz die Bereitschaft der amerikanischen und der britischen Regierung abzeichnete, mit der Sowjetunion über die Zufahrtswege nach Berlin zu einem Arrangement zu kommen. Adenauer widersetzte sich diesen Plänen hartnäckig und fand wiederum bei de Gaulle volle Unterstützung.

Kurz darauf stellte die Kuba-Krise vom Oktober 1962 den Westen vor die Wahl: Kapitulation oder Risiko nuklearer Auslöschung. Die Krise konnte dank der konsequenten Haltung, die der amerikanische Präsident Kennedy, unterstützt von de Gaulle, hier einnahm, beigelegt werden. Dafür trat nun als neues, beunruhigendes Ele-

⁷ Thomas Jansen, Die Entstehung des deutsch-französischen Vertrages vom 22. Januar 1963, in: Konrad Adenauer und seine Zeit, hrsg. von Dieter Blumenwitz/Klaus Gotto u. a., Bd. 2: Beiträge der Wissenschaft, Stuttgart 1976, S. 249–271; Wilhelm Werner Arnold, Die Entstehung des deutsch-französischen Vertrages vom 22. Januar 1963 und seine Bedeutung für die Außen- und Europapolitik Konrad Adenauers, Köln 1980; Irmgard Heinemann, Le Traité franco-allemand du 22 Janvier 1963 et sa mise en œuvre sous le général de Gaulle, Nizza 1977.

⁸ Veröffentlicht in „Rhöndorfer Gespräche“, Bd. 7: Adenauer und Frankreich. Die deutsch-französischen Beziehungen 1958 bis 1969, hrsg. von Hans-Peter Schwarz, Bonn 1985.

⁹ Horst Osterheld, „Ich gehe nicht leichten Herzens . . .“ Adenauers letzte Kanzlerjahre. Ein dokumentarischer Bericht, in: Adenauer-Studien Bd. 5, hrsg. von Rudolf Morsey/Konrad Repgen, Mainz 1986.

ment das nukleare Patt in das politische Bewußtsein und führte im Winter 1962/63 in der NATO zur Ausarbeitung der neuen Strategie der „flexiblen Antwort“. Sie wirkte wie eine Verminderung der amerikanischen Sicherheitsgarantie für Westeuropa und hatte zur Folge, daß das Mißtrauen Adenauers und de Gaulles gegenüber Amerikanern und Briten wieder zunahm, was beide mehr und mehr verband. Nicht von ungefähr fällt in die erste Phase der sechziger Jahre der Aufbau der unabhängigen französischen Kernwaffenstreitmacht. Sie gab der Außenpolitik de Gaulles ein – objektiv allerdings begrenztes – Unterfutter und ließ ihm den einige Jahre später vollzogenen Austritt aus der militärischen Integration der NATO möglich erscheinen.

In Südostasien erlebte der zweite Vietnam-Krieg – nun nicht mehr von Frankreich, sondern von den Vereinigten Staaten bestritten – eine sich verschärfende Phase, die Frankreich in immer feindseligere Distanz zu Washington brachte. Zugleich bewegte sich das Algerien-Drama im März 1962 mit dem Abkommen von Evian auf einen schmerzlichen, aber ehrenvollen Abschluß zu. Dieses Ergebnis stärkte de Gaulle innen- wie außenpolitisch und eröffnete ihm den Spielraum, die Energie der französischen Außenpolitik und der Öffentlichkeit auf Europa umzulenken. In jenen Jahren begann sich auch der Erfolg der von Adenauer beharrlich verfolgten Politik der europäischen Gemeinschaftsbildung zu konsolidieren, die EWG florierete.

De Gaulles Rückkehr an die Macht 1958 wurde als Bedrohung dieser günstigen Entwicklung empfunden. Zwar beruhigte zunächst seine Bestätigung der Römischen Verträge, aber seine europäische Vision erschreckte doch viele: Sie ging von den europäischen Nationen als den einzig zum Handeln legitimierten Einheiten aus, neben denen die Hohe Behörde der EGKS und die EWG-Kommission trotz gewisser Souveränitätsrechte, die man ihnen übertragen hatte, zu reinen Beratungs- und Ausführungsorganen herabgestuft wurden. Aus dem Wurzelgrund der europäischen Nationen heraus hoffte de Gaulle unter französischer Führung das von ihm erstrebte „europäische Europa“ entstehen zu lassen; es sollte das „atlantische Europa“ ersetzen, das er vehement ablehnte. Er sah darin das Ergebnis der verderblichen Spaltung zwischen Ost und West und eine Folge der Abhängigkeit Westeuropas vom amerikanischen Nuklearschutz; in seinen Augen war Europa der Hegemonie der Vereinigten Staaten unterworfen, die ein Gegengewicht zur expansionistischen Sowjetunion bieten wollte. Anknüpfend an den Dreisatz „Entspannung-Wandlung-Zusammenarbeit“ wollte de Gaulle, gestützt auf den von ihm zu schmiedenden westeuropäischen politischen Willen, gemeinsam mit der Sowjetunion, die von der Politik der Drohungen um Berlin und Kuba Abschied genommen hätte, auf einen Zustand hinarbeiten, der eines Tages gesamteuropäische Lösungen erlauben und damit das von ihm so bekämpfte Jalta überwinden sollte.

Erste Voraussetzung zur Realisierung dieser holzschnittartig skizzierten Vision de Gaulles war ein Zusammengehen zwischen dem politisch wieder handlungsfähig gewordenen Frankreich und der wirtschaftlich starken Bundesrepublik Deutschland – und das trotz der in Bonn herrschenden, abweichenden Meinungen hinsichtlich des supranationalen Ordnungsprinzips in der Gemeinschaft, trotz der Ausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik auf die NATO-Integration, trotz des Mißtrauens Adenauers gegenüber den Intentionen der Sowjetunion.

Die deutsche Politik sah sich damit ab 1958 vor eine schwierige Entscheidung gestellt: Sollte sie sich de Gaulle widersetzen, wie andere Partner in Westeuropa es taten – was aber angesichts der Rolle Frankreichs als einer der für Deutschland als Ganzes und Berlin verantwortlichen Mächte und de Gaulles entschiedener Haltung in den Berlin-Krisen nicht realistisch erschien –, oder sollte sie versuchen, mit ihm so weit zu gehen, wie es angesichts der Meinungsverschiedenheiten möglich war, und ihn vielleicht sogar noch etwas im eigenen Sinn zu bewegen versuchen?

Schon im Lauf der ersten Begegnung zwischen den beiden Staatsmännern in Colombey-les-Deux-Eglises am 14. und 15. September 1958 scheint sich Adenauer zu dem zweiten Weg entschlossen zu haben. Daraus entstand ein Vertrauensverhältnis, das in 16 Begegnungen gefestigt wurde und trotz zahlreicher Krisen über 10 Jahre hinweg Bestand hatte. Während dieser langen Jahre glaubte jeder der beiden, den anderen von der Richtigkeit seiner eigenen Meinung überzeugen zu können. Botschafter Seydoux schrieb über das erste Zusammentreffen in seinen Erinnerungen¹⁰: „Die Begegnung übertraf ihre Erwartungen: jeder von ihnen war großartiger und schlichter als ihn sich der andere vorgestellt hatte.“

II.

Beide Staatsmänner waren der Überzeugung, daß das deutsch-französische Verhältnis der Schlüssel für eine friedliche Zukunft Europas und seine Einheit war. Bei Adenauer erklärt sich diese Auffassung mit seiner Herkunft und seinen politischen Erfahrungen, bei de Gaulle ist das Konzept sicherlich nicht immer vorhanden gewesen, denn für ihn gab es notfalls auch eine Alternative, nämlich das Bündnis mit der Sowjetunion zur Kontrolle Deutschlands. Aber es ist doch vielsagend, daß Adenauers erster öffentlicher Vorstoß als Regierungschef zugunsten einer deutsch-französischen Union – schon damals, es war der 6. März 1950, als „Grundstein für die Vereinigten Staaten von Europa“ bezeichnet – in Frankreich nirgends so volle, spontane Zustimmung fand wie bei de Gaulle. In einer Pressekonferenz versicherte der damals in Opposition stehende General am 16. März 1950, er verfolge schon seit 30 Jahren, also seit 1920, „avec intérêt et considération“ die Taten und Äußerungen Adenauers, dieses guten Deutschen, wie er hinzufügte¹¹.

Deutsch-französische Union und Europäische Politische Union waren denn auch die Themen, die bei ihren Gesprächen zwischen 1958 und 1963 immer wieder behandelt wurden. Überblickt man diese Gespräche, soweit die Memoiren oder andere Quellen Auskunft darüber geben, so wird deutlich, daß die beiden Partner wiederholt Rückschläge hinnehmen und manchen Umweg gehen mußten, ehe sie zu einer Lösung fanden. Schon bei der ersten Begegnung schlug Adenauer ständige Konsultationen

¹⁰ Seydoux, *Meine zweite Mission*, S. 8.

¹¹ Arnulf Baring, *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*, München 1971, Bd. 1, S. 123, Anm. 22.

über Probleme der Außenpolitik vor¹²; daraus wurde später das Kernelement des Vertrages. Beim Treffen vom 1./2. Dezember 1959 wollte Adenauer prüfen lassen, ob man auf staatlichem oder völkerrechtlichem Gebiet etwas tun könne, um, wie er sagte¹³, „das gute Verhältnis zwischen Frankreich und Deutschland auch für die Zeit zu sichern, während ich nicht mehr im Amt bin“. De Gaulle seinerseits überraschte¹⁴ Adenauer bei einem weiteren Gespräch am 21. Dezember 1959 mit dem Vorschlag, daß sich beide Kabinette öfter treffen sollten. Noch weiter ging de Gaulle mit seinem zweimal vorgetragenen Plan – am 1./2. Dezember 1959 in Paris¹⁵ und am 29./30. Juli 1960 im Jagdschloß Franz I. in Rambouillet¹⁶ –, eine Deutsch-Französische Union mit gemeinsamer Außen- und Verteidigungspolitik und einer einzigen Staatsangehörigkeit zu bilden – als Motor und erstem Vorläufer eines westeuropäischen Staatenbundes. Adenauer schien von dem Vorschlag zunächst sehr angetan gewesen zu sein, doch dann kamen ihm und den Mitarbeitern Bedenken, ob die gaullistische Außen- und Verteidigungspolitik nicht zu weit von der gesicherten deutschen Europa- und Atlantik-Politik entfernt war. Nachdem der als Initialzündung gedachte bilaterale Ansatz nicht zu realisieren war, lancierte de Gaulle den Vorschlag einer Europäischen Politischen Union, der die sechs Kernländer der europäischen Integration angehören sollten. Doch die Verhandlung darüber im sogenannten Fouchet-Ausschuß endeten wegen der Forderung Hollands und Belgiens, nur mit Großbritannien weiter verhandeln zu wollen, am 17. April 1962¹⁷ ergebnislos.

Damit waren die beiden Protagonisten wieder an den Anfangspunkt zurückgeworfen, aber nicht entmutigt. Als sie sich bei Adenauers Besuch in Frankreich vom 2.–8. Juli 1962 mehrfach sprachen, brachte der Bundeskanzler am 4. Juli 1962 seinen ursprünglichen Gedanken eines „Konsultationsarrangements“ zwischen ihnen erneut vor, „ohne daß dazu das Parlament gehört werden müsse“. Die Konsultationen sollten zunächst auf die Chefs beschränkt bleiben, „ohne daß dabei schon Diplomaten hinzugezogen würden“¹⁸. Der damalige französische Außenminister Couve de Murville gibt in seinen Erinnerungen¹⁹ eine Schlüsselszene aus dem Gespräch vom 5. Juli 1962 wieder, das im größeren Kreis geführt wurde. Nachdem man sich insbesondere auf Wunsch von Adenauer darauf geeinigt hatte, einen weiteren Versuch zu machen, eine Einigung zwischen den Sechs zu erreichen, habe de Gaulle den Bundeskanzler gefragt, ob die Bundesregierung bei einem Fehlschlag dieser Bemühungen bereit sei, eine Politische Union zu zweit zu schließen. Ohne zu zögern habe Adenauer zugestimmt.

¹² Adenauer, *Erinnerungen* Bd. 3, S. 432.

¹³ Adenauer, *Erinnerungen*, Bd. 4, S. 15

¹⁴ Vgl. Jansen, *Entstehung des deutsch-französischen Vertrages*, S. 250.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Vgl. Schwarz, *Epochenwechsel*, S. 116; siehe auch ders. (Hrsg.), *Adenauer und Frankreich*, S. 55.

¹⁷ Siehe Thomas Jansen, *Die Bemühungen um eine Europäische Politische Union 1960–1962*, in: *Material zur Diskussion der Europäischen Integration*, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1971, S. 35 ff.

¹⁸ Adenauer, *Erinnerungen*, Bd. 4, S. 168.

¹⁹ Maurice Couve de Murville, *Außenpolitik, 1958–1969*, München 1983, S. 208.

Horst Osterheld schreibt in seinem dokumentarischen Bericht²⁰, daß Adenauer zunächst eine direkte Antwort vermeiden wollte. Als de Gaulle aber das dritte Mal die gleiche Frage stellte – er hatte zuvor betont, wie wichtig sie für Frankreich sei –, kam zum Befremden einiger Mitglieder seiner Delegation das Ja Adenauers. Das war die Geburtsstunde des späteren Vertrages.

Um diese Absichtserklärungen in die Tat umzusetzen, wurde im August 1962 im Auswärtigen Amt der Entwurf einer deutsch-französischen Erklärung ausgearbeitet²¹. Darin sollten die beiden Staats- und Regierungschefs im Vertrauen auf die grundsätzliche Einigung, die unter den Sechs bereits erzielt worden war, und in der Hoffnung, daß sich die übrigen Länder anschließen würden, die bereits im Fouchet-Plan ins Auge gefaßten Maßnahmen ankündigen: periodische Treffen auf oberster Ebene, der zuständigen Minister und Vorbereitung dieser Tagungen sowie Durchführung ihrer Beschlüsse durch hohe Beamte der Außenministerien im Rahmen einer besonderen Politischen Kommission. Zugleich sollten Adenauer und de Gaulle die Regierungschefs der übrigen Vier auffordern, sich dieser Zusammenarbeit anzuschließen. Großbritannien sollte nach erfolgtem EWG-Beitritt ebenfalls beteiligt werden und zuvor die Gelegenheit zur Meinungsäußerung erhalten.

Aber nicht dieser Weg wurde beschritten, als die beiden Staatsmänner bei de Gaulles Deutschland-Besuch vom 4.–9. September 1962 mehrfach zusammentrafen. Stattdessen beschlossen sie, wie es das Kommuniqué vom 7. September 1962²² in dürren Worten verzeichnet, „praktische Maßnahmen zu ergreifen, um die Bande wirksam zu verstärken, die bereits auf zahlreichen Gebieten bestehen“.

Im Gespräch unter vier Augen insistierte Adenauer am 5. September 1962 aber auf einer „präzise(n) und feste(n) Abmachung“²³. Er wolle die beiden Völker, wie er sagte, dauerhaft verbinden, damit, wie er an anderer Stelle schon erklärt hatte²⁴, „auch auf Jahre hinaus weder eine französische noch eine deutsche Regierung mit der Sowjetunion zusammengehen könne“. Damit enthüllte er ein Grundmotiv, das beide von Anfang an zu einem Zusammengehen bewog, nämlich die Furcht vor einem „renversement des alliances“ des einen oder des anderen Staates.

Am 5. September 1962 wurde Einigkeit erzielt. Sie wollten, wie Adenauer das Ergebnis resümierte²⁵, keinen Vertrag schließen, dessen Abschluß mit Glockengeläut und Feuerwerk gefeiert würde. Aber etwas Schriftliches mußte es schon sein, wie Adenauer schrieb²⁶: „Ich würde jedoch großen Wert darauf legen, etwas schwarz auf weiß zu haben.“ Am Schluß der Begegnung vereinbarte man, daß de Gaulle eine Niederschrift über die zukünftige Zusammenarbeit entwerfen sollte. Hatte man sich darüber

²⁰ Osterheld, Adenauers letzte Kanzlerjahre, S. 132.

²¹ Jansen, Die Entstehung des deutsch-französischen Vertrages, S. 262.

²² Text in: Europa-Archiv, Folge 19/1962, S. D 457f.

²³ Adenauer, Erinnerungen, Bd. 4, S. 178 ff.

²⁴ Ebenda, S. 168.

²⁵ Ebenda S. 179.

²⁶ Ebenda, S. 180.

geeignet, sollte diese Niederschrift mittels eines Briefwechsels ausgetauscht werden. Der Inhalt sollte nicht veröffentlicht werden²⁷.

Erst jetzt, nachdem die Sechser-Lösung nicht möglich gewesen war und auch die Rettungsaktion vom Juli 1962 fehlgeschlagen war, sahen die beiden Hauptakteure die Zeit zum Handeln für gekommen. Aber sie gingen weiterhin vorsichtig vor: Die deutsch-französische Bindung sollte einerseits eine Verstärkung der ohnehin schon umfassenden, zweiseitigen Zusammenarbeit sein, andererseits sollte sie den Charakter einer Initialzündung für die Bildung einer möglichst breiten Union behalten, wie de Gaulle in einem Schreiben vom 15. Juli 1962²⁸ an Adenauer erklärt hatte: „In dieser Hinsicht wird der kommende September sicherlich entscheidend sein; sei es, daß die ‚Sechs‘ in Rom ein Unionsabkommen schließen auf der Basis, die wir untereinander festgelegt haben, und die die französisch-deutsche Solidarität umschließt; sei es, daß wir uns dazu gebracht sehen, diese Solidarität als unsere Sache zu organisieren, wobei wir den vier anderen die Möglichkeit offenlassen, sich jederzeit anzuschließen.“

Diese Ausrichtung war besonders für Adenauer wichtig, denn er war der innenpolitisch Verwundbarere. Angesichts der Krise um Verteidigungsminister Franz Joseph Strauß im November 1962 rückte sein Rücktritt näher, und im Kabinett und in der CDU/CSU-Fraktion war die Strömung stark, die wenig Vertrauen in Frankreichs Eignung zum bevorzugten Partner setzte; sie orientierte sich mehr an Großbritannien und an den Vereinigten Staaten. Adenauer teilte zwar nach wie vor de Gaulles Skepsis gegenüber Washington und London, er unterstützte aber dennoch wegen der deutschen Sicherheitsabhängigkeit die von der amerikanischen Regierung im gleichen Winter vorgeschlagene Multilaterale Kernwaffenflotte (MLF) und konnte sich auch dem von einer breiten Mehrheit im Kabinett und in der deutschen Öffentlichkeit befürworteten EWG-Beitritt Großbritanniens nicht widersetzen, selbst wenn er ihm zu dem Zeitpunkt kritisch gegenüber stand. Umso mehr lag ihm daran, noch vor seinem Ausscheiden eine deutsch-französische Bindung herzustellen, die auch spätere Bundesregierungen hindern sollte, Frankreich links liegen zu lassen.

Adenauer wußte, daß er sich keine Blöße geben durfte. Das mag auch der Grund dafür gewesen sein, daß er bis zum Jahresende 1962 das Kabinett mit der Vorbereitung der deutsch-französischen Absprache nicht befaßte; im Kabinett hätten ihm vielleicht Fesseln angelegt werden können. Auch verfolgte er die Ausarbeitung des Textes aus der Ferne, er selbst griff kaum ein. Er überließ die Arbeit dem Auswärtigen Amt, wo er in dem zuständigen Leiter der Politischen Abteilung, Ministerialdirektor Dr. Josef Jansen, einen Verantwortlichen wußte, der seine Intentionen voll unterstützte²⁹. Jansen gab die Bearbeitung an das gleiche Referat³⁰, das für die Europäische Politische

²⁷ Osterheld, Adenauers letzte Kanzlerjahre, S. 142.

²⁸ Charles de Gaulle, *Lettres, notes et carnets*. Janvier 1961–décembre 1963, Paris 1986; vgl. auch Weidenfeld, *Der deutsch-französische Vertrag*, S. 57.

²⁹ Jansen, *Entstehung des deutsch-französischen Vertrages*, S. 265; die Studie wertet die relevante Korrespondenz, Papiere und Tagebücher von Josef Jansen aus dessen Nachlaß, im Besitz des Autors, aus.

³⁰ Ihm gehören LR Dr. Norbert Lang, heute Botschafter a. D., und der Autor an; sowie, als Berater von

Union zuständig war, nicht an das für bilaterale Beziehungen verantwortliche Länderreferat – auch das ist aufschlußreich.

De Gaulle ging mit unglaublicher Dynamik ans Werk. 48 Stunden nach der Rückkehr aus Deutschland leitete er eine Ministerbesprechung im Elysée, dort wurden die Aufträge an die einzelnen Ressorts erteilt. Vier weitere Ministersitzungen folgten in schnellem Rhythmus. Am 19. September 1962, nur 10 Tage nach dem Ende des Staatsbesuches, ging ein 7-seitiges Memorandum nach Bonn ab. Nach offensichtlich vom Quai d'Orsay verbreiteten Informationen³¹ schlug die französische Regierung darin, wie auch in den Fouchet-Verhandlungen vorgesehen, periodische Begegnungen zwischen Bonn und Paris sowie eine „thematisch breitere und organisatorisch straffere Zusammenarbeit“ in Außen-, Verteidigungs-, Wirtschafts- und Finanz- sowie Jugend- und Erziehungspolitik³² vor.

Die deutsche Seite brauchte mehr Zeit, um ihr Antwortmemorandum fertigzustellen. Am 10. Oktober 1962 kamen die Staatssekretäre der beteiligten Ressorts trotz allerlei Bedenken zu einer grundsätzlich positiven Stellungnahme zum französischen Memorandum. Doch dann stockte es, letztlich wurde die deutsche Antwort nach Wochen der Formulierung und Abstimmung zwischen den Ressorts und nach Einschaltung der für Erziehungsfragen zuständigen Kultusministerkonferenz am 8. Oktober 1962 fertiggestellt und abgesandt; wegen einiger nicht geklärter Sachfragen wurde sie freilich immer noch als „vorläufig“ bezeichnet. Botschafter Seydoux³³ schrieb dazu: „Die deutsche Antwort kam erst (. . .), als wir begonnen hatten, die Geduld zu verlieren. Dafür war sie aber so, wie man sie sich nicht besser hätte wünschen können.“ Sie übernahm in der Tat den größten Teil der französischen Vorschläge und fügte ergänzend weitere hinzu. Grundsätzlich teilte die Bundesregierung „darin die Auffassung der französischen Regierung, daß alle Anstrengungen übernommen werden sollten, um die deutsch-französische Zusammenarbeit auf allen Gebieten zu fördern, auf denen dies möglich ist“³⁴.

Nun ging es Schlag auf Schlag. Am 30. November und am 1. Dezember 1962 bereitete Jansen mit seinem französischen Gegenüber, dem Politischen Direktor des Quai d'Orsay, Charles Lucet, in Paris die Begegnung der Außenminister Schröder und Couve de Murville vor. Sie identifizierten dabei die offenen Fragen, die den Außenministern zur Entscheidung vorgelegt werden sollten. Diese einigten sich am 16./17. Dezember 1962 in Paris bei der Prüfung der beiden weitgehend übereinstimmenden Memoranden dahingehend, daß das französische Außenministerium aus beiden Texten den Entwurf einer Niederschrift für das Treffen der Staats- und Regie-

MD Jansen, der ehemalige Ständige Vertreter bei der EWG, Botschafter a. D. Professor Carl Friedrich Ophüls.

³¹ France Soir vom 27. 9. 1962; Paris Presse vom 29. 9. 1962.

³² Vgl. Osterheld, Adenauers letzte Kanzlerjahre, S. 146.

³³ Seydoux, Meine zweite Mission, S. 182.

³⁴ Norbert Lang, Die Bemühungen um die politische Einigung Europas seit dem Ende der europäischen Verteidigungsgemeinschaft, in: Walter Hallstein/Hans-J. Schlochbauer (Hrsg.), Zur Integration Europas, Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, Karlsruhe 1966, S. 125 ff.

rungschefs, das für den 21.–23. Januar 1963 anberaumt war, erarbeiten sollte. Die Außenminister verständigten sich über einige Formulierungen, regelten die konkreten Einzelheiten der außenpolitischen Konsultationen und vereinbarten gemeinsame Weisungen an die diplomatischen Missionen für künftige Zusammenarbeit. Als letztes beschlossen sie auf deutschen Vorschlag, daß bei der Verabschiedung des Entwurfs der Niederschrift durch die Staats- und Regierungschefs auch eine gemeinsame Erklärung abgegeben werden sollte – der Entwurf war von der deutschen Seite vorzubereiten –, durch die die Öffentlichkeit von der neuen Qualität und Intensität der deutsch-französischen Zusammenarbeit unterrichtet würde. Couve de Murville konnte mit Recht später feststellen³⁵: „Es gab keinerlei Schwierigkeiten, wenn man einmal von dem Problem der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland absieht, die insbesondere auf Bundesebene keine Zuständigkeit für Erziehungsfragen vorsieht.“

Der französische Entwurf der gemeinsamen Niederschrift wurde am 28. Dezember 1963 in Bonn übergeben; das Auswärtige Amt schlug am 7. Januar 1963 einige Änderungen vor; am 11./12. Januar 1963 wurden die Entwürfe der Niederschrift und der Gemeinsamen Erklärung bei einem Treffen der Unterhändler mit Begleitern in Bonn fertiggestellt. Nur noch wenige Formulierungen blieben einer abschließenden politischen Entscheidung vorbehalten. Der Inhalt entsprach weitgehend dem späteren Vertrag, nur die Präsentation war die eines Sitzungsprotokolls. Beide Dokumente wurden mit der Bemerkung, daß von keiner Seite eine Unterzeichnung, sondern nur eine Billigung durch de Gaulle und Adenauer vorgesehen sei, den Regierungen zur Vorabgenehmigung zugeleitet. Die abschließende Kabinettsitzung in Bonn war für den 16. Januar 1963 anberaumt.

III.

Vor der Darlegung der letzten Phase des diplomatischen Prozesses sollen die strittigen Formulierungen in ihrer Entwicklung während der kurzen Verhandlungswochen untersucht werden.

Das französische Memorandum hatte vorgeschlagen, daß in Zukunft keine der beiden Regierungen eine außenpolitische Entscheidung im Bereich der gemeinsamen Interessen ohne vorherige Konsultation fällen sollte, selbst wenn es nicht in jedem Fall möglich sein werde, zu einer übereinstimmenden Auffassung zu gelangen. Das deutsche Antwortmemorandum stimmte diesem Vorschlag zu³⁶. Das Auswärtige Amt regte außerdem an, die Themen der außenpolitischen Konsultation über die im französischen Text erwähnten Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und der Ost-West-Beziehungen zu erweitern auf die Themen der NATO, anderer europäischer und weltweiter Organisa-

³⁵ Couve de Murville, Außenpolitik, S. 210.

³⁶ Figaro vom 13. 11. 1962.

tionen, der Vereinten Nationen und – ohne geographische Einschränkung – auf alle außenpolitischen Fragen, die für die beiden Länder gemeinsam von Bedeutung waren.

Schröder und Couve de Murville verabredeten am 16./17. Dezember 1962 in Paris folgende Formulierung für das Ziel der Konsultationen: „um so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen“ – wobei in dieser positiven Zielsetzung der etwas schwächer wirkende Begriff „gleichgerichtet“ (französisch: *analogue*) den Begriff „übereinstimmend“ ersetzte, der in den beiden Memoranden in einer negativ formulierten Weise („auch wenn es nicht in jedem Fall möglich ist, zu einer übereinstimmenden Auffassung zu gelangen“) enthalten gewesen war. Die Liste der Themen war entsprechend dem deutschen Wunsch sehr weit gefaßt; das blieb auch im abschließenden Text so und stellte eine Neuerung in der modernen Staatenpraxis dar, denn in keinem der europäischen oder atlantischen Verträge der Nachkriegszeit gibt es eine so präzise gefaßte und umfassend gestaltete Pflicht zur Konsultation – und zwar bis heute nicht.

Dennoch erwies sich auch diese Formulierung in der Folgezeit als nicht stringent genug. Entweder unterließ der eine oder der andere Partner die vorherige Konsultation oder sie führten sie nur in der konventionellen Form der Unterrichtung, Anhörung der Gegenseite, vielleicht noch Diskussion der beiderseitigen Standpunkte durch, ohne sich zu bemühen, „soweit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen“. Um diesem Erfordernis Rechnung zu tragen, bedurfte es eines weiteren, noch nicht verwirklichten Schritts im Konsultationsprozeß: Zu jedem Thema mußte eine konkrete Einigungsformel auf den Tisch gelegt und intensiv diskutiert werden. Erst dann könnte sich erweisen, ob eine „gleichgerichtete Haltung“ möglich ist³⁷.

Der Abschnitt über die Zusammenarbeit in Verteidigung und Rüstung verursachte die größten Schwierigkeiten, da hier die Positionen am weitesten auseinanderlagen. Das französische Memorandum hatte vorgeschlagen, beide Seiten sollten versuchen, in allen strategischen und taktischen Bereichen zu konkreten Schlußfolgerungen zu gelangen. Die Deutschen konnten sich konkrete Schlußfolgerungen in der Strategie nur im Rahmen des einheitlichen NATO-Konzepts vorstellen und hoben das in ihrem Antwortmemorandum auch hervor. Die Franzosen wiesen darauf hin, ihre Fassung schließe auch eine von beiden Seiten getragene, einheitliche NATO-Konzeption nicht aus. Über deren Inhalt sollten sich die beiden Partner auseinandersetzen.

Aber schon das Gespräch über das mehrseitige NATO-Konzept erregte deutsche Bedenken, bis Verteidigungsminister Strauß befand, auch die strategische Planung könnte, ja sollte mit den Franzosen erörtert werden, um zu versuchen, sie zu einer NATO-konformen Haltung zu bringen. Die alleinige Ausrichtung auf eine NATO-konforme Haltung war für die französische Seite wiederum inakzeptabel; sie blieben bei dem Argument, daß weder das eine noch das andere Ergebnis der strategischen Erörterung ausdrücklich ausgeschlossen werden dürfte.

Diese Festlegung wurde am 16. Januar 1963 im Kabinett gestrichen und der im end-

³⁷ Vgl. Per Fischer, Vom Wert und Unwert politischer Konsultationen, in: Außenpolitik, Stuttgart, Nr. 9/1964, S. 589–594.

gültigen Text stehende Satz akzeptiert: „Auf dem Gebiet der Strategie und der Taktik bemühen sich die zuständigen Stellen beider Länder, ihre Auffassungen aneinander anzunähern, um zu gemeinsamen Konzeptionen zu gelangen.“ Dieser Teil der Vereinbarung wurde später von der amerikanischen Regierung als Indiz einer deutschen Abwendung von der NATO am heftigsten angegriffen; er bestärkte Washington in dem Bemühen, durch die etwa gleichzeitig angestrebte deutsche Beteiligung an der Multilateral Nuclear Force (MLF) ein Gegengewicht gegen die befürchtete gaullistische Orientierung zu schaffen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß diese Bestimmungen des Deutsch-Französischen Vertrages bis in die Mitte der siebziger Jahre zu nichts Greifbarem führten. Erst Bundeskanzler Helmut Schmidt einigte sich 1974 mit Präsident Giscard d'Estaing darauf, die alten Vorsätze im Hinblick auf eine Annäherung der Auffassungen über Strategie und Taktik wieder aufzunehmen, doch erst gegen Ende von Schmidts Amtszeit zeichneten sich erste Ergebnisse ab, die sich allerdings dann wieder zerschlugen³⁸. Mit dem am 22. Januar 1988 unterzeichneten Protokoll über die Einrichtung eines Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates, der unter anderem „die Ausarbeitung gemeinsamer Konzeptionen auf dem Gebiet der Verteidigung und der Sicherheit“ (Artikel 4) zur Aufgabe hatte, wurde, so steht zu hoffen, die Lücke geschlossen.

Dieser Rat sollte sich auch der Entwicklung und Vertiefung der Rüstungszusammenarbeit annehmen; das war ein weiteres in den Verhandlungen von 1962/63 umstrittenes und in der Folgezeit nicht gelöstes Problem. Das französische Memorandum vom September 1962 hatte den Ausbau gemeinsamer Untersuchungen und Forschungsarbeiten sowie eine rasche Einigung über einige, damals zur Diskussion stehende Projekte gemeinsamer Rüstungsproduktion vorgeschlagen. Auf deutscher Seite wurden die Möglichkeiten der Rüstungszusammenarbeit mit Frankreich angesichts der Stärke des amerikanischen Engagements von Anfang an als sehr begrenzt angesehen; das deutsche Antwortmemorandum mußte deshalb in diesem Punkt die Franzosen als zu unverbindlich enttäuschen. Das Ergebnis bestand in einer Klausel, in der das Bemühen hervorgehoben wurde, eine Gemeinschaftsarbeit zu organisieren und zwar dadurch, daß man eine gemischte Kommission ins Leben rufen wollte, die eine vergleichende Prüfung der in beiden Ländern betriebenen Forschungsvorhaben vornehmen sollte. Auch dazu ist es damals nicht gekommen, nicht zuletzt auch deshalb, weil kurz nach dem Abschluß des Vertrages – auch aus Rücksicht auf die harte amerikanische Reaktion – umfangreiche deutsche Rüstungskäufe in Washington vertragswidrig vereinbart wurden³⁹.

³⁸ Vgl. Schwarz, *Entente Élémentaire*, S. 21 ff; Helmut Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn*, Berlin 1990, S. 185 ff.

³⁹ Vgl. Paul Frank, *Entschlüsselte Botschaft*, Stuttgart 1981, S. 94: „Zu diesem Prozedere gehört, daß der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes nach Washington geschickt wurde, um Kennedy von der Harmlosigkeit (des deutsch-französischen Vertrages) zu überzeugen. Dies gelang Bundesverteidigungsminister von Hassel vollständig, als er in Washington Milliardenaufträge für US-Rüstungsgüter tätigte, obwohl es gerade Sinn des deutsch-französischen Vertrages war, zu einer gemeinsamen deutsch-französischen Rüstungszusammenarbeit zu gelangen.“

Auch die Sprachenfrage war umstritten. Das im französischen Memorandum formulierte Ziel, daß jeder deutsche oder französische Schüler einer Höheren oder Fachhochschule die Möglichkeit erhalten sollte, die Sprache des anderen Landes zu erlernen, stieß auf die Ablehnung der dafür allein zuständigen deutschen Länderregierungen. Dieses Ziel sei, so hieß es, mit dem Vereinheitlichungsbeschluß der Kultusminister von 1958 nicht vereinbar; danach war Englisch in allen Bundesländern erste lebende Fremdsprache. In dem Antwortmemorandum beschränkte sich die Bundesregierung auf die Aussage, sie strebe zunächst eine Regelung an, die es ermögliche, an allen Höheren und Fachhochschulen die französische Sprache zu erlernen. Dies war der französischen Seite aber zu unpräzise und zu wenig verpflichtend; sie verwies darauf, daß ihre Zielformulierung dem Ist-Zustand in Frankreich entspreche, der in Deutschland ebenfalls verwirklicht werden sollte.

Die Bundesregierung besaß in dieser Frage aber so gut wie keinen Spielraum; das Ergebnis, das in letzter Stunde zustande kam, war eine wässrige Bemühensklausel, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um die Zahl der deutschen Schüler, die Französisch lernen, und der französischen Schüler, die Deutsch lernen, zu erhöhen. Das Ergebnis lautete nach 25 Jahren Vertragslaufzeit: In Frankreich lernen 13,5 % Gymnasiasten Deutsch als erste lebende Fremdsprache, in Deutschland dagegen nur 3,5 % Französisch⁴⁰.

In den beiden Memoranden war die Frage der Verknüpfung mit den übrigen EG-Mitgliedsstaaten noch nicht angesprochen worden. Die beiden Außenminister waren sich bei ihren Beratungen am 16./17. Dezember 1962 aber einig, daß die deutsch-französische Bindung die übrigen EG-Partner dazu stimulieren sollte, den abgerissenen Faden der Fouchet-Verhandlungen wieder aufzunehmen. Das deutsch-französische Duett sollte die Europäische Politische Union aber nicht ersetzen. Die französischen Unterhändler meinten, diese Zielsetzung verstehe sich von selbst, sie sollte weiterhin mündlich erklärt werden, gehöre aber nicht in den Vertragstext. Dies gerade aber wollte die deutsche Seite – aus gutem Grund: die deutsch-französische Vereinbarung sollte ja ein vorweggenommener Schritt der Einigung im Sechserahmen sein.

Schließlich konnte man eine Einigung erzielen. Sie kam zum einen im Präambelsatz der Gemeinsamen Erklärung zum Ausdruck: „In der Erkenntnis, daß die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern einen unerläßlichen Schritt auf dem Weg zu dem vereinigten Europa bedeutet, welches das Ziel beider Völker ist“, zum anderen in der operativen Klausel, daß „beide Regierungen die Regierungen der übrigen Mitgliedsstaaten der EG über die Entwicklung der deutsch-französischen Zusammenarbeit laufend unterrichtet halten werden“ – ein ungewöhnlicher Satz in einem zweiseitigen Vertrag.

Während der Prüfung des französischen Entwurfs der gemeinsamen Niederschrift hatte die Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes festgestellt, daß manche Formulierungen – insbesondere die außen- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit be-

⁴⁰ Vgl. Kölner Rundschau vom 13. 12. 1988.

treffend – die parlamentarische Zustimmung nach Art. 59 Abs. II GG erforderten. Denn sie regelten die politischen Beziehungen des Bundes im Sinne dieses Paragraphen und seiner Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht – und zwar unabhängig davon, ob es sich um ein Protokoll oder ein Regierungsabkommen handelte. Dies gelte selbst bei einer eventuellen Umformulierung der Niederschrift zu reinen Absichtserklärungen. Nun war guter Rat teuer: Eine parlamentarische Debatte wollten sowohl das Auswärtige Amt als auch das Bundeskanzleramt vermeiden – aus Sorge vor einer weiteren Polarisierung zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“.

Die französische Seite hatte deutlich gemacht, daß sie eine parlamentarische Behandlung nicht wünschte und auch verfassungsmäßig nicht benötigte. Sie wollte vielmehr weiterhin entsprechend der mündlichen Festlegung zwischen de Gaulle und Adenauer vom September 1962 vorgehen: kein völkerrechtlich bindender Staatsvertrag, kein förmliches Regierungsabkommen, sondern eine beiderseitig genehmigte Niederschrift. Die Unterhändler einigten sich schließlich, daß die Bundesregierung, falls es sich nicht umgehen ließe, auch die Niederschrift der parlamentarischen Billigung unterwerfen könnte, selbst wenn die Franzosen dies nicht täten.

Bundeskanzler Adenauer hatte auf die Mitteilung, daß der Text ratifizierungsbedürftig sei, zunächst ungehalten reagiert⁴¹. Aber die Furcht vor einem Verfassungskonflikt einerseits und die Aussicht andererseits, die Vereinbarung auf den Rang eines Staatsvertrages zu heben, der auch jede Nachfolgeregierung völkerrechtlich binden würde, ließ ihn allmählich doch Geschmack an dem Gedanken gewinnen. Er entschloß sich etwa in der ersten Januarwoche 1963 zur Vertragsform mit der damit verbundenen Ratifizierung im Bundestag und bat de Gaulle, in Frankreich die Weichen für eine ähnliche Regelung zu stellen. So lange de Gaulles Zustimmung nicht vorlag, behielt Adenauer diese Absicht für sich. Vor der Abreise nach Paris ließ er sich vom Bundespräsident mündlich das Einverständnis geben, gegebenenfalls im Namen der Bundesrepublik auch einen Vertrag zu unterschreiben. Wenn er in dieser Angelegenheit so diskret vorging, dann nicht zuletzt auch deshalb, um die innen- und außenpolitische Diskussion nicht noch mehr zu belasten.

Denn inzwischen hatte sich im Vorfeld der deutsch-französischen Gespräche vom 21.–23. Januar 1963 ein weiteres Hindernis aufgetürmt: de Gaulles Pressekonferenz vom 14. Januar 1963. Der französische Staatspräsident hatte dabei zum britischen EWG-Beitritt ein unmißverständliches „Noch nicht“ und zum amerikanischen Plan einer Multilateralen Kernwaffenflotte ein hartes „Nein“ gesagt, beides verknüpft mit beißender Kritik an dem kurz zuvor geschlossenen amerikanisch-britischen Bahamas-Abkommen. Ein Sturm der Entrüstung brach los, und er richtete sich sehr schnell insbesondere gegen die Absicht des Bundeskanzlers, gerade in diesem Augenblick mit de Gaulle zu einem Abschluß zu gelangen. Adenauer wurde von allen Seiten, in Deutschland und aus dem Ausland, mündlich und schriftlich, bedrängt, die Reise nach Paris oder wenigstens die Einigung über eine Vereinbarung zu verschieben. De Gaulle sollte

⁴¹ Vgl. Osterheld, Adenauers letzte Kanzlerjahre, S. 174 ff.

international isoliert werden – so wollten es Washington und London und ihre kontinentalen Anhänger. Adenauer lehnte mit dem Argument ab, dies würde das Ende der seit Kriegsende von allen Seiten beschworenen Versöhnung Deutschlands mit Frankreich bedeuten.

Eine Vorlage im Auswärtigen Amt kam zu dem gleichen Ergebnis: eine Ablehnung oder eine Verschiebung zu diesem Zeitpunkt sei ein Affront gegen Frankreich und zöge eine deutliche Verschlechterung des bilateralen Verhältnisses nach sich, ohne Deutschland dafür einen entsprechenden Vorteil anderswo zu verschaffen. Großbritannien würde auch dann nicht in die EWG kommen, und die französischen Kernwaffenbestrebungen würden auch dann nicht zugunsten der MLF aufgegeben. Halte man dagegen an der geplanten Absicht trotz allen Ärgers, der sich daraus sicherlich ergeben werde, fest, so bliebe jedenfalls das Verhältnis zu Frankreich intakt; auch Einwirkungsmöglichkeiten auf de Gaulle blieben weiter offen. Immerhin habe kein anderer Staat der Bundesrepublik je ein derart weitgehendes Angebot der Partnerschaft gemacht wie Frankreich; angesichts der gefährdeten weltpolitischen Lage der Bundesrepublik könnte dieses Angebot auch unter den neuen Umständen nicht ausgeschlagen werden.

Das Kabinett folgte dem Bundeskanzler und dem Bundesaußenminister. Am 16. Januar 1963 genehmigte es einstimmig die Entwürfe der Gemeinsamen Erklärung und der Niederschrift mit der Maßgabe, daß über die endgültige Form in Paris entschieden werde. Der Beschluß erfolgte nach dem Vortrag von Außenminister Schröder, der die Texte erst während der Sitzung verteilen ließ, um sie nicht als Kabinettsache zuvor in großer Anzahl in Umlauf bringen zu müssen. Besonders positives Echo fand im Kabinett die erst in der letzten Runde auf französischen Vorschlag beschlossene Errichtung eines „Deutsch-Französischen Jugendwerkes“, das mit 20 Mio. DM von jeder Seite ungewöhnlich hoch dotiert war.

Als die deutsche Delegation, neben dem Bundeskanzler gehörten ihr die Minister Schröder, von Hassel und Heck an, am 20. Januar 1963 nach Paris flog, lagen in den Aktenmappen nach wie vor die Entwürfe der Gemeinsamen Erklärung und der Niederschrift. Am 19. und 20. Januar 1963 war Jansen zu letzten Absprachen in Paris. Für Montag, den 21. Januar 1963, vormittags war ein erstes Gespräch zwischen de Gaulle und Adenauer anberaumt, gleichzeitig sollten die begleitenden Minister in Parallel-Runden tagen. Während an diesem Vormittag die Außenminister noch im Quai d'Orsay berieten, kam aus dem Elysée die endgültige Bestätigung: die Niederschrift war in völkerrechtliche Vertragsform umzugießen, die Unterzeichnung sollte am Dienstag, dem 22. Januar 1963, stattfinden, anschließend sollte die Vorlage an die Parlamente gehen.

So einfach dieser Abschluß war, so schwierig war es, ihn in die Tat umzusetzen. Da eine Vertragsunterzeichnung nicht vorgesehen gewesen war, fehlten die Utensilien⁴²: das blau-umrandete Papier, auf das deutsche Vertragstexte zu schreiben sind – so

⁴² Vgl. Schwarz (Hrsg.), Adenauer und Frankreich, S. 46 ff., siehe auch Rainer Hagen/Karl Ernst Mohring, Adenauer, Das Buchmanuskript zur Fernseh-Biographie, München 1987, S. 153; Schwarz, Entente Élémentaire, S. 9.

mußte das französische rot-umrandete benutzt werden; die Petschaften, mit denen die Deutschen das Siegel aufdrücken – sie mußten in aller Eile nachgeschnitten werden; die dunkelblaue Ledermappe mit dem goldenen Adler auf der Vorderseite, in die Verträge mit Siegellack und dreifarbigem Schnur eingebunden werden – eine etwas hellere Ledermappe ohne Adler aus einer Pariser Boutique mußte als Ersatz dienen. In dieser Form liegt der Vertrag heute im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes.

Am 22. Januar 1963 war alles zur feierlichen Unterzeichnungszeremonie im Salon Murat des Elysée bereit. Nachdem de Gaulle und Adenauer ihre Unterschriften unter den Vertrag gesetzt hatten, umarmte der französische Staatspräsident den deutschen Bundeskanzler, beide waren tief bewegt. Der diplomatische Prozeß war damit beendet, es folgte der nicht weniger schwierige parlamentarische Prozeß.

IV.

Der Vertrag vom 22. Januar 1963 hat in den 30 Jahren seiner Existenz trotz der erstaunlich kurzen Verhandlungszeit und der Dürre seines Inhalts in der deutschen Politik eine einmalige, nicht hoch genug zu bewertende Rolle gespielt – und spielt sie weiter. Ausschlaggebend dafür ist, daß der Text am Ende des diplomatischen Prozesses die Form eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrages erhielt.

Die damit etablierten periodischen Begegnungen und die – allerdings nicht durchweg genügend respektierte – Verpflichtung zur außenpolitischen Konsultation haben ebenso wie die übrigen, zum Teil erst nach Jahren schrittweise realisierten Bestimmungen die Regierungen in Bonn und Paris ganz gleich, von welcher Partei sie getragen wurden, in das Prokrustesbett der Aussprache und der Zusammenarbeit gezwungen. Ohne diesen Zwang hätte jede der vielen deutsch-französischen Krisen tiefer gehen können, vielleicht wäre eine von ihnen unheilbar geworden. Zugleich hat diese regelmäßige deutsch-französische Aussprache den Weg geöffnet zu Lösungen von Streitfragen in allen sonstigen Bereichen, in denen beide Staaten engagiert sind: etwa Europäische Gemeinschaft, Atlantisches Bündnis, Sicherheit, Abrüstung, Ost-Westverhältnis. Das von Werner Weidenfeld⁴³ erkannte europäische Grundgesetz, daß integrationspolitische Fortschritte nur dann möglich sind, wenn sich die Bundesrepublik und Frankreich vorher einigen, trifft auf ein sehr viel breiteres Feld außenpolitischer Tätigkeit zu⁴⁴.

Rückblickend ist damit auch festzustellen, daß der Vertrag bei seiner Geburt zu Unrecht verteufelt wurde. Weder hat er, wie damals allenthalben angenommen, Großbritannien den Beitritt zur EG verwehrt, noch eine Fortsetzung der europäischen politischen Einigung behindert. Auch die NATO ist nicht aus den Angeln gehoben worden, wie insbesondere die amerikanische Regierung glauben machen wollte. Die Befürch-

⁴³ Weidenfeld, Schlüsselrolle, S. 53.

⁴⁴ Ebenda, S. 25; hier der Begriff des „Komplementären deutsch-französischen Bilateralismus“ der multilateral konzipierten Außenpolitik.

tungen, die in Hülle und Fülle verbreitet wurden, waren übertrieben, ja unreal, weil sie Bundeskanzler Adenauer und der deutschen Außenpolitik Entscheidungen unterstellten, die sie nie getroffen hätten.

Aus der anfangs negativen Einschätzung des Vertrags entstand großer außen- und innenpolitischer Druck auf Bundeskanzler Adenauer, von der Bindung an Frankreich abzusehen; dies wiederum hat die Präambel zum deutschen Genehmigungsgesetz als eine Art Ausgleich nach sich gezogen – eine sachliche unnötige, völkerrechtlich als Präzedenzfall gefährliche und politisch-psychologisch falsche Entscheidung⁴⁵: Der Vertrag hat den dadurch bedingten Rückschlag trotz schwieriger Anfangsjahre überstanden. Offensichtlich waren seine Väter bei ihrem Herantasten an die endgültige Ausgestaltung der deutsch-französischen Bindung auf eine Lücke im Verhältnis zwischen den beiden so eng aufeinander angewiesenen Rhein-Anrainern gestoßen, die zu schließen – trotz der multilateralen EWG-, NATO- und sonstigen Verpflichtungen – einem objektiven Bedürfnis entsprach. Es bleibt allerdings die Frage, ob bei voller, konsequenter Ausschöpfung des Vertrages, so wie er von Adenauer konzipiert war, nicht noch mehr zugunsten der europäischen und deutschen Politik hätte erreicht werden können.

⁴⁵ Vgl. Schwarz (Hrsg.), Adenauer und Frankreich, S. 101; danach hat Bundeskanzler Adenauer die Präambel im April 1963 erst akzeptiert, als ihm führende CDU/CSU- und FDP-Politiker erklärten, daß die Ratifizierung andernfalls scheitern oder nur mit schwacher Mehrheit erfolgen werde; Bundesaußenminister Schröder war immer ein Gegner der Präambel.