

VICTOR MAUER

MACMILLAN UND DIE BERLIN-KRISE 1958/59

I.

Harold Macmillan, schreibt Henry Kissinger über die Außenpolitik des britischen Premierministers in der Berlin-Krise der Jahre 1958 bis 1962, „readily conceded the center stage to Washington while seeking to shape the drama from behind the curtains“¹. Auch die internationale Historiographie, die stets die überragende Bedeutung der Berlin-Krise als Wendepunkt des Kalten Krieges betont hat, hat bis heute ihr Interesse auf die Protagonisten der Konfrontation, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Sowjetunion, konzentriert und dabei dem spezifisch britischen Beitrag und Gewicht in den Beziehungen innerhalb der Blöcke und zwischen ihnen wenig Beachtung geschenkt².

In der Tat gehört die Außenpolitik der Regierung Macmillan während der Berlin-Krise zu den großen weißen Flecken auf der historiographischen Landkarte. Vor allem die Dramatik der von London maßgeblich beeinflussten allianzinternen Auseinandersetzungen über den einzuschlagenden Kurs in den frühen Krisenmonaten ist weitgehend unbekannt. Der Moskauer-Besuch des Premierministers im Februar/März 1959 hingegen wird häufig als Triumph britischer Entspannungsbemühungen gewertet. Großbritannien habe brillant die Rolle des Vermittlers zwischen Ost und West gespielt, habe dadurch die Krise entschärft und sei insofern eben nicht nur Architekt

¹ Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York 1994, S. 598.

² Die historische Forschung hat die Berlin-Krise bislang vorwiegend in Überblicksdarstellungen behandelt: Hans Speier, *Die Bedrohung Berlins. Eine Analyse der Berlin-Krise von 1958 bis heute*, Köln/Berlin 1961; Elisabeth Barker, *The Berlin Crisis 1958–1962*, in: *International Affairs* 39 (1963), S. 59–73; Jean E. Smith, *The Defence of Berlin*, Baltimore 1963; Alois Riklin, *Das Berlinproblem. Historisch-politische und völkerrechtliche Darstellung des Viermächtestatus*, Köln 1964; Jack M. Schick, *The Berlin Crisis, 1958–1962*, Philadelphia 1971; Hans Herzfeld, *Berlin in der Weltpolitik 1945–1970*, Berlin 1973; Honoré M. Catudal, *Kennedy in der Mauer-Krise*, Berlin 1981; Hannes Adomeit, *Soviet Risk-Taking and Crisis Behavior. A Theoretical and Empirical Analysis*, London 1982, S. 183–311; Udo Wetzlaugk, *Berlin und die deutsche Frage*, Köln 1985, S. 146–169; Norman Gelb, *The Berlin Wall*, London 1986; Marc Trachtenberg, *History and Strategy*, Princeton 1991, S. 169–234; Michael R. Beschloss, *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev, 1960–1963*, New York 1991; auf der Basis jetzt zugänglicher amerikanischer Archivmaterialien Joachim Arenth, *Der Westen tut nichts! Transatlantische Kooperation während der zweiten Berlin-Krise (1958–1962) im Spiegel neuer amerikanischer Quellen*, Frankfurt a. M. u. a. 1993. Zur Politik Adenauers vgl. Hans-Peter Schwarz, *Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967*, Stuttgart 1991, S. 467–502, 550–562, 651–671.

des Kalten Krieges, sondern auch Begründer der Entspannungspolitik gewesen³. Die entscheidende Problematik dieser Interpretationen beruht jedoch auf der Tatsache, daß sie mit Ausnahme der offiziellen Biographie des Premierministers, die sich fast ausschließlich auf Gespräche, Tagebücher und private Aufzeichnungen Harold Macmillans stützt⁴, ohne die Kenntnis amtlicher britischer Quellen und privater Nachlässe zustande gekommen sind. Darüber hinaus reflektieren sie überwiegend die in den Memoiren der beteiligten politischen Akteure und Diplomaten vorgelegten Analysen; doch gerade die erstgenannten neigen gewöhnlich zur Verklärung der eigenen Rolle, nicht nur, wenn auch in erster Linie, weil sie gerne vorgeben, alles bedacht und gewollt zu haben, sondern weil sie objektiv gar nicht alles gewußt haben⁵.

Auf der Basis der nunmehr weitgehend zugänglichen Regierungsakten des Public Record Office sowie einiger privater Nachlässe versucht die vorliegende Studie, den außenpolitischen Entscheidungsprozeß in Whitehall während der einmal so bezeichneten *deadline crisis*⁶ unter dem erkenntnisleitenden Prinzip der Motive, Intentionen und Ziele der Regierung Macmillan zu analysieren. Dabei soll geklärt werden, ob es ein langfristiges außenpolitisches Konzept gab oder aber ob die britische Regierung lediglich auf entstehende Krisensymptome und Probleme pragmatisch reagierte und versuchte, den Konflikt durch kurzfristiges Krisenmanagement beizulegen. Darüber hinaus mag die Studie auch einen Beitrag zu der Diskussion um „Britain's decline“ leisten, indem sie nach internationalen Handlungsspielräumen der konservativen Regierung im Kräftespiel der Mächte fragt.

II.

Chruschtschows Drohung vom 10. November 1958, das Besatzungsregime einseitig aufzukündigen und die Transitverkehrsrechte nach Berlin auf die DDR zu übertragen, schlug in Whitehall „wie eine Bombe ein“⁷. Schließlich hatten die Westmächte

³ Vgl. Elisabeth Barker, *Britain in a Divided Europe 1945–1970*, London 1971, S. 141; David Dimbleby/David Reynolds, *An Ocean Apart: The Relationship between Britain and America in the Twentieth Century*, London 1988, S. 244; Curtis Keeble, *Britain and the Soviet Union, 1917–89*, London 1990, S. 259; Avi Shlaim/Peter Jones/Keith Sainsbury, *British Foreign Secretaries since 1945*, Newton Abbot 1977, S. 116; D. R. Thorpe, Selwyn Lloyd, London 1989, S. 287; Brian White, *Britain, Détente and Changing East-West Relations*, London/New York 1992, S. 1, 50, 61, 154; Frederick S. Northedge/Audrey Wells, *Britain and Soviet Communism. The Impact of a Revolution*, London/Basingstoke 1982, S. 128.

⁴ Alistair Horne, *Macmillan 1957–1986. Volume II of the Official Biography*, London 1989.

⁵ Vgl. Harold Macmillan, *Riding the Storm 1956–1959*, London 1971; ders., *Pointing the Way 1959–1961*, London 1972; ders., *At the End of the Day 1961–1963*, London 1973; Lord Gladwyn, *The Memoirs of Lord Gladwyn*, London 1972; Frank Roberts, *Dealing with Dictators. The Destruction and Revival of Europe, 1930–1970*, London 1991.

⁶ Schick, *The Berlin Crisis, 1958–1962*, S. 1.

⁷ So Sir Bernard Ledwidge, in den späten fünfziger Jahren britischer Diplomat in Berlin, zit. in: John P. S. Gearson, *British Policy and the Berlin Wall Crisis 1958–61*, in: *Contemporary Record* 6 (1992), S. 107–177, hier S. 129.

die brutale Niederschlagung des ungarischen Volksaufstandes als „bedauerlichen Irrtum“⁸ erachtet und damit zu verstehen gegeben, daß sie bereit waren, die quer durch Deutschland verlaufende Demarkationslinie, die Europa in zwei Machtblöcke aufspaltete, stillschweigend zu akzeptieren. Neben der Festschreibung des territorialen, politischen und sozioökonomischen Status quo in Europa ging es der Sowjetunion aber auch um die völkerrechtliche Anerkennung der DDR, und zu diesem Zweck bot sich Berlin als neuralgische Schwachstelle des Westens geradezu an. Wie jüngst zugänglich gewordenes sowjetisches Archivmaterial zeigt, war der Moskauer Vorstoß weitgehend improvisiert. Er folgte monatelangen Beratungen der Warschauer Pakt-Staaten und entsprang, vor dem Hintergrund der Flucht von Hunderttausenden aus dem Machtbereich der SED in die Bundesrepublik, der Sorge vor einer westlichen „nichtkriegerischen Eroberung [der DDR] durch ökonomisches Erdrosseln“, vor der Ausrüstung der Bundeswehr mit taktischen Nuklearwaffen und vor der deutschen Teilnahme am nuklearen Entscheidungsprozeß im westlichen Bündnis⁹.

Britischen Entscheidungsträgern aber war die sowjetische Politik, wie im Oktober 1939, „a riddle wrapped in a mystery inside an enigma“¹⁰. Während der britische Botschafter in Moskau, Sir Patrick Reilly, bereits eine berechenbare Politik der Stärke als Antwort auf die sowjetische Drohung einforderte, erklärte Außenminister Selwyn Lloyd dem Kabinett, er rechne mit ernsthaften Konsequenzen für die westliche Position in Berlin, könne aber nicht einschätzen, inwieweit die sowjetische Regierung beabsichtige, Chruschtschows Stellungnahme in die Tat umzusetzen¹¹.

Für die konservative Regierung stellte sich die Situation erheblich komplexer dar als noch während der Blockade der Jahre 1948/49. Sie befand sich schlichtweg in einem Dilemma. Die eigene Position in Berlin aufzugeben und damit das Sinnbild westlicher Entschlossenheit und der Vier-Mächte-Verantwortung für gesamtdeutsche Angelegenheiten, kam nicht in Betracht. Dies war eine prinzipielle Frage des internationalen Prestiges im Kalten Krieg, und insofern hatte Molotows Grundsatz – „was in Berlin geschieht, geschieht in Deutschland, und was in Deutschland geschieht, geschieht in Europa“ – unverändert Bestand. Im Grunde ging es London jedoch weit

⁸ Roberts, *Dealing with Dictators*, S. 192.

⁹ Vladislav M. Zubok, *Khrushchev and the Berlin Crisis (1958–1962)*, Cold War International History Project. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper No. 6, May 1993, S. 4 und 8; vgl. auch Hope M. Harrison, *Ulbricht and the Concrete „Rose“: New Archival Evidence on the Dynamics of Soviet-East German Relations and the Berlin Crisis, 1958–1961*, Cold War International History Project. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper No. 5, May 1993, S. 2, 4f., 16–18.

¹⁰ Winston Churchills berühmter Ausspruch vom 1. 10. 1939 ist wiedergegeben in: Robert R. James (Hrsg.), *Winston Churchill. His Complete Speeches 1897–1963*, Vol. VI 1935–1942, New York 1974, S. 6161.

¹¹ Reilly an Foreign Office, 15. 11. 1958, in: Public Record Office (künftig: PRO), Foreign Office (künftig: FO) 371/137334 (WG 10113/69); PRO, Cabinet Minutes (künftig: CM) 81(58), 18. 11. 1958, CAB 128/32.

mehr um den eigenen Status in Berlin als um die möglichen Auswirkungen einer Berlin-Regelung auf die deutsche Frage im weiteren Sinne. Seit den Genfer Konferenzen des Jahres 1955 hatte sich auch im Westen zunehmend die Ansicht durchgesetzt, daß es viel leichter sei, „zwei bereits bestehende deutsche Staaten zu handhaben als einen einzigen“¹². Macmillan selbst, ein undogmatischer Pragmatiker und Anhänger der traditionellen Gleichgewichtspolitik, hielt die westlichen Beteuerungen zur deutschen Einheit ohnehin für „reinen Schwindel“¹³, weil, so glaubte er, nur wenige im Westen wirklich ein wiedervereinigtes Deutschland wünschten. Sein Mißtrauen und seine Abneigung gegenüber den Deutschen, die, gestern noch Verlierer, heute „schon wieder reich und selbstsüchtig“ mit einem „zwischen Argwohn und Sentimentalität schwankenden“ alten Mann an der Spitze den Frieden zu gewinnen schienen, saßen tief¹⁴. Vor dem Hintergrund der vergangenen Jahrzehnte war es daher zweifellos „tempting to argue that we do not want Germany to be reunited at all. A reunited Germany might dominate Europe, and emotionally we are all of us, including the Russians, fairly content to see the division persist. . . . [But] to say so and to go for a deal with the Russians for the acceptance of the *status quo* would completely forfeit the good-will of the West German Government.“¹⁵

Auf das Wohlwollen der deutschen Regierung glaubte man schon deshalb angewiesen zu sein, um auch weiterhin auf die Politik der Integration der Bundesrepublik in den Westen einwirken zu können und somit eine zukünftige deutsche Schaukelpolitik zwischen Ost und West zu verhindern. Ohnehin geisterte in jenen Tagen der Vergleich mit dem Vertrag von Rapallo, so unangebracht und unberechtigt er auch gewesen sein mag, wie ein Fluch durch Whitehall. Aus britischer Sicht personifizierte allein Konrad Adenauer die Option für den Westen, und in dieser Hinsicht ist es verständlich, wenn sich die Politiker an der Themse als „prisoners of Dr Adenauer's policy“ sahen. „German unification, therefore, has to remain our real objective.“¹⁶ Konkret bedeutete das allerdings in den Novembertagen des Jahres 1958, daß London auf jede Art von Anerkennungspolitik gegenüber der DDR hätte verzichten müssen. Sollten sich die Westmächte aber im Falle einer Übertragung der sowjetischen Zugangsrechte nach Berlin auf das Ulbricht-Regime durch die Ignorierung des DDR-Personals den Weg nach Berlin, das konventionell nicht zu verteidigen war, selbst

¹² Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989*, Paderborn u. a. 1991, S. 193, 209f.; vgl. auch Hans Buchheim, *Deutschlandpolitik 1949–1972. Der politisch-diplomatische Prozeß*, Stuttgart 1984, S. 88f.; Helga Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982*, Baden-Baden ²1986, S. 65; Rudolf Morsey, *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969*, München ²1990, S. 56. Der Ausspruch Molotows ist zit. in: Uwe Prell/Lothar Wilker (Hrsg.), *Berlin-Blockade und Luftbrücke 1948/49. Analyse und Dokumentation*, Berlin 1987, S. 56.

¹³ Horne, *Macmillan 1957–1986*, S. 120 und 134.

¹⁴ Macmillan, *Pointing the Way 1959–1961*, S. 327 und 82.

¹⁵ FO Minute (Draft Minute Lloyd an Macmillan), 1.1. 1958, in: PRO, FO 371/137398 (WG 1071/2).

¹⁶ Ebenda.

blockieren oder gar eine nukleare Auseinandersetzung riskieren, weil ein deutscher Offizier einen sowjetischen ersetzt hatte?

Mit diesem Dilemma konfrontiert, nahm die britische Regierung die Bedrohung der westlichen Position in Berlin sehr ernst. Anthony Rumbold, Assistant Under-Secretary im Foreign Office, der mit Macmillan die Entschlossenheit zur schnellen Herbeiführung einer zufriedenstellenden Lösung der gesamteuropäischen Frage – notfalls auf Kosten Deutschlands – teilte, notierte: „We have a motive for being in a hurry to break the deadlock. The strategic equation is turning against the West. If we leave matters as they are for another two or three years our negotiating position will be weaker than it is now. Even without the Berlin question a continuation of the deadlock about Germany becomes more dangerous to us as time goes on.“¹⁷

Unter dem Sputnik-Schock vom Oktober 1957 und der damit verbundenen voreiligen Annahme eines nuklearstrategischen Patts suchte man an der Themse nach Alternativen zu der bis dahin verfolgten Politik des Junktims zwischen europäischer Sicherheit und deutscher Frage¹⁸. Außenminister Lloyd ermunterte daher seine NATO-Partner, die westliche Position in Deutschland grundsätzlich zu überprüfen und dabei flexibel vorzugehen. Insofern wirkte Chruschtschows Vorstoß einmal mehr als Katalysator, die eigenen Prinzipien und das Verhältnis zur deutschen Frage – und zur DDR im besonderen – zu überdenken.

Mit einem an Washington und Paris adressierten Telegramm, datiert auf den 15. November 1958, unternahm die britische Regierung den Versuch, die Führungsrolle im westlichen Bündnis zu übernehmen. Tatsächlich führten die britischen Vorschläge schon in den ersten Tagen der Krise zu einem ernsthaften Zerwürfnis innerhalb der westlichen Allianz, und von nun an sollte Großbritannien den Ruf des unzuverlässigen Partners nicht mehr loswerden. Der Grundtenor des Telegramms lautete: „It would . . . be foolish not to proceed on the assumption that Khrushchev is going to do more or less what he has said that he is going to do, i. e., that sooner or later he will hand over to the Sovereign German Democratic Republic those functions in Berlin which are still maintained by Soviet organs. We cannot stop him from doing this. The main question for us to decide is therefore how to react when he does it.“¹⁹

Das Eingeständnis, der sowjetischen Absicht zur Übertragung der in Berlin ausgeübten Funktionen auf Ost-Berlin hilflos gegenüberzustehen, gehört wohl zu den bemerkenswertesten Kennzeichen des britischen außenpolitischen Ansatzes zu Beginn der Krise. Es handelte sich um eine zutiefst pessimistische Einschätzung, die jedoch nicht unbedingt von politischem Realismus getragen war. Schließlich war es den Westmächten trotz der eigenen außerordentlich prekären Position in Berlin seit 1949 gelungen, die Sowjetunion von einer Veränderung des Status der Stadt abzuhal-

¹⁷ FO Minute Rumbold, 14. 1. 1959, in: PRO, FO 371/145821 (WG 1073/99G).

¹⁸ Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 104 ff.

¹⁹ FO an Washington, 15. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137333 (WG 10113/42).

ten. Rumbold, *spiritus rector* des Telegramms, glaubte hingegen, auf das *worst case scenario* setzen zu müssen. Die Großbritannien zur Verfügung stehenden Optionen abwägend, hieß es: „Put . . . shortly it looks as though we may be faced with having to choose between (a) abandoning Berlin; (b) resorting to force; (c) staying in Berlin but dealing with and, if necessary, ultimately recognising the D.D.R.“

Bezüglich Option (a) gab es eine unverrückbare Ausgangsposition, die den in der Londoner Drei-Mächte-Erklärung vom 3. Oktober 1954 eingegangenen Verpflichtungen entsprach: „. . . we will under no circumstances withdraw our forces from Berlin or abandon the West Berliners whom we are pledged to support. . . . This implies that rather than submit to Berlin being starved out, if it ever came to that, we would resort to force with all the risks that this might entail.“²⁰

Die Grundzüge der in dem Telegramm erkennbar werdenden Berlinpolitik machten deutlich, daß die britische Regierung zwar im Hinblick auf die Zugangswege nach Berlin zu Kompromissen mit Moskau bereit, gleichzeitig aber dazu entschlossen war, an der eigenen Präsenz in der Stadt festzuhalten. Allerdings hielt man in Whitehall einen sowjetischen Versuch, den westlichen Rückzug aus Berlin gewaltsam zu erzwingen, ohnehin für unwahrscheinlich.

Von den verbleibenden Alternativen wurde Option (c) bevorzugt. Eine westliche Weigerung, mit den ostdeutschen Stellen zusammenzuarbeiten, hätte eine Blockade auslösen können, die britischen Einschätzungen zufolge nicht länger als fünfzehn Monate mit einer erneuten Luftbrücke hätte beantwortet werden können. Langfristig bot sich aus Londoner Sicht deshalb die Alternative, entweder die DDR anzuerkennen oder aber, um die Versorgung Berlins auf dem Landweg sicherzustellen, Gewalt anzuwenden; letztlich stellte sich damit die zynische Frage: „Why die for a transit stamp?“ Stillschweigend, so argumentierte man in britischen Regierungskreisen hinter vorgehaltener Hand, gebe es auf den Feldern der Wirtschaftspolitik und des Zivilverkehrs bereits eine Zusammenarbeit der Regierung Adenauer mit Ost-Berlin. Warum sollte man in der Anerkennungsfrage dann „*königlicher als der König*“ sein?²¹ Selbst wenn sich der „slippery slope“ als steiler Abhang erweisen sollte, sei die volle und formale Anerkennung der DDR jeder Art von Gewaltanwendung vorzuziehen.

Zweifellos war es ein gewagtes Unterfangen, das Konzept einer Luftbrücke allein deshalb zurückzuweisen, weil man glaubte, sie nicht länger als fünfzehn Monate aufrechterhalten zu können, und statt dessen für die Anerkennung der DDR zu optieren. Bedenkt man, daß die Luftbrücke der Jahre 1948/49 mehr als elf Monate erfolgreich operiert hatte, bedeutete der eingeschlagene Weg in der Tat „die Aufgabe der Schlacht, bevor sie geschlagen war“²².

²⁰ Ebenda. Zur Londoner Drei-Mächte-Erklärung vom 3. 10. 1954 vgl. Ingo von Münch (Hrsg.), *Dokumente des geteilten Deutschland*, Bd. 1, Stuttgart 1968, S. 246f.; Wilhelm G. Grewe, *Rückblenden. Aufzeichnungen eines Augenzeugen deutscher Außenpolitik von Adenauer bis Schmidt*, Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1979, S. 364.

²¹ Reilly an Rumbold, 17. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137337 (WG 10113/142).

²² Peck an FO, 22. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137339 (WG 10113/209).

Natürlich sollte man ein einzelnes außenpolitisches Strategiepapier nicht überbewerten. Schließlich sind politische Planungsstäbe auch dazu da, das Undenkbare zu denken. Doch dieses Dokument war weit mehr als ein einfaches Gedankenspiel. Tatsächlich ist es der entscheidende Schlüssel zum Verständnis der britischen Außenpolitik in der Berlin-Krise. Es reflektierte die bereits seit 1957 an der Themse ausgeprägte Neigung, die DDR zumindest *de facto* anzuerkennen, falls die sowjetischen Truppen die Kontrolle der Zugangswege auf die DDR übertragen würden. Außenminister Lloyd, im allgemeinen eher ein Zauderer, notierte kurz und knapp, „er habe nichts dagegen, wenn das Ganze mit der Anerkennung der Regierung der DDR ende“²³, und Premierminister Macmillan gab seine Zustimmung. Das vorgelegte Konzept war der Vorschlag, „den Weg der offiziellen alliierten Politik, die Wiedervereinigung Deutschlands durch freie Wahlen herbeizuführen, zu verlassen“²⁴. Es war das Bemühen, den Status quo in Europa festzuschreiben und dabei die Frage der deutschen Einheit auf unbestimmte Zeit zu verschieben. Die letztlich erwogene volle und formale Anerkennung der DDR als selbständiger Staat war jedoch mit der Theorie vom Fortbestand des Deutschen Reiches unvereinbar und hätte die rechtlichen Grundlagen für eine Wiedervereinigung sogar zerstört. Obwohl die Rechtsabteilung des Foreign Office auf diese Problematik verwies, billigte das Kabinett das überarbeitete und von Lloyd präsentierte Memorandum einstimmig.

Mit der Vorlage dieses Grundsatzpapiers zu einem frühen Zeitpunkt der Krise hoffte die britische Regierung, Washington und Paris auf ihre Seite ziehen und dadurch den eigenen Einfluß auch weltpolitisch zur Geltung bringen zu können. Darüber hinaus beurteilte man die Rede des sowjetischen Premierministers als „goldene Gelegenheit für Drei-Mächte-Konsultationen“²⁵ – also unter Ausschluß der Deutschen –, für die nicht zuletzt de Gaulle sich eingesetzt hatte. Vorläufig sollte Bonn über den Inhalt des Telegramms jedenfalls nicht informiert werden, weil man – nicht zu Unrecht – erwartete, daß es dort alles andere als wohlwollend aufgenommen werde. Was aber dann geschah, lief allen Erwartungen der Regierung zuwider: Zwietracht unter den Alliierten.

III.

In britischen Regierungskreisen hatte man fest mit amerikanischer und französischer Zustimmung zu dem Grundsatzpapier gerechnet, nicht zuletzt weil sich die drei Westalliierten bereits im August 1954 stillschweigend auf die Anerkennung

²³ FO an Washington, 15.11. 1958, in: PRO, FO 371/137334 (WG 10113/64).

²⁴ So Sir Bernard Ledwidge, zit. in: Gearson, *British Policy*, S. 129.

²⁵ FO Minute Rumbold, 14.11. 1958, in: PRO, FO 371/137335 (WG 10113/100). Zu de Gaulles an Eisenhower und Macmillan gerichtetes September-Memorandum vgl. Hans-Peter Schwarz, *Adenauer. Der Staatsmann*, S. 457 ff.; ders., *Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963*, Stuttgart 1983, S. 101 ff.

des DDR-Personals als Beauftragte, als *agents*, der Sowjets geeinigt hatten, falls Moskau im Zugangsverkehr nach Berlin Änderungen vornehmen sollte²⁶. Das Gegenteil war der Fall; die britischen Partner „came down on [her] like a ton of bricks“ und erachteten die vorgeschlagene Strategie als defätistisch und bis zu einem gewissen Grad sogar als verräterisch²⁷. Das britische Memorandum markierte in der Tat ein Abweichen von der im geheimen entwickelten flexibleren alliierten Position. Die dem britischen Ansatz zugrunde liegende Theorie ging davon aus, daß die DDR die Kontrollaufgaben nicht als *agent*, also im Auftrag einer übergeordneten Macht, sondern als *substitute*, unabhängig und aus eigenem Recht, wahrnehmen könne. Das war für Amerikaner und Franzosen völlig unakzeptabel. Sobald die britische Regierung dieses sich anbahnende Zerwürfnis bemerkte, gab sie vor, lediglich versucht zu haben, mit einigen vorläufigen Gedanken eine Diskussion über verschiedene politische Konzepte in Gang zu bringen, die aber keineswegs die endgültige britische Politik widerspiegeln. In Wirklichkeit aber waren die sogenannten vorläufigen Gedanken der Versuch gewesen, die Partner in eine bestimmte politische Richtung zu drängen, und wurden konsequenterweise auch nicht aufgegeben. Patrick Hancock, Leiter des Western Department, notierte, es sei wohl besser, „not to press the point at the present time“²⁸. Die Politiker an der Themse mußten schon zu diesem Zeitpunkt erkennen, daß britische Interessen nicht mehr isoliert betrachtet werden konnten. Der eigene politische Handlungsspielraum hing entscheidend von der Fähigkeit ab, die Partner im Bündnis von der Richtigkeit des eigenen Standpunktes zu überzeugen. Vorläufig mußten sie feststellen, daß die zur Verfügung stehenden Optionen in Washington und Paris ganz anders eingeschätzt wurden.

Obwohl der Entscheidungsprozeß im State Department im Anfangsstadium der Krise aufgrund der Krebserkrankung von Außenminister Dulles außerordentlich zögerlich verlief, waren die US-Beamten doch besorgt, die britische Berlin- und Deutschlandpolitik könne leicht aus dem Ruder laufen. Der Leiter der Deutschland-Abteilung im State Department, Martin Hillenbrand, wies darauf hin, das britische Memorandum mache vor allem nicht deutlich, wie die Regierung sicherstellen wolle, daß sich die DDR auch an jedwede explizite oder implizite Vereinbarung halten werde. Die grundsätzliche Schwierigkeit, die britische Analyse zu akzeptieren, beruhe darauf, daß die angebotenen Alternativen das Grundproblem nicht lösen konnten: „For the sake of a temporary period of stabilisation we [the Western powers] would succeed in compromising our position with regard to the DDR, would imperil Allied/West German relations, would considerably diminish Allied prestige and deal a staggering blow to the confidence of our friends in us, particu-

²⁶ Vgl. William Burr, *Avoiding the Slippery Slope: The Eisenhower Administration and the Berlin Crisis, November 1958–January 1959*, in: *Diplomatic History* 18 (1994), S. 177–205, hier S. 182.

²⁷ Hancock an Hood, 5. 12. 1958, in: PRO, FO 371/137340 (WG 10113/244); Steel an FO, 21. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137336 (WG 10113/127).

²⁸ Hancock an Steel, 21. 11. 1958, in: Ebenda (WG 10113/111).

larly as our legal rights are fairly precise in enabling us to maintain the *status quo*."²⁹

Langfristig, so argumentierte Hillenbrand, werde der von den Briten so bezeichnete „slippery slope“ sich noch ausweiten, denn die Anerkennung der DDR führe zur Hinnahme der Teilung Deutschlands und komme einer Entscheidung zur Aufgabe Berlins gleich. Mit anderen Worten, das britische Memorandum wurde in amerikanischen Regierungskreisen als „in fact defeatist“ beurteilt³⁰. Obwohl auch Außenminister Dulles vorübergehend mit dem Gedanken spielte, DDR-Organen als Beauftragte der Sowjets zu behandeln, war die Administration zu diesem frühen Zeitpunkt der Krise nicht ernsthaft gewillt, sich mit der Frage der Anerkennung der DDR auseinanderzusetzen. Sie wehrte sich nicht grundsätzlich gegen eine Veränderung der westlichen Politik, stemmte sich aber um so vehementer gegen einen durch sowjetische Gewaltandrohung herbeigeführten Wandel. Um das Vertrauen der Bonner Regierung in die Politik der Alliierten nicht zu erschüttern, konnte die Agententheorie nicht mehr sein als eine westliche Rückfallposition³¹. In Washington betrachtete man deshalb jeden Kompromiß im Hinblick auf die alliierten Rechte in Berlin als nachteilig für die westliche Position und neigte zu einem unnachgiebigen Kurs gegenüber Chruschtschow. Die in einer solchen Politik liegenden Risiken wurden langfristig als geringer eingeschätzt als jene, die mit der Frage der Anerkennung der DDR verbunden waren. Eisenhower und Dulles nahmen die sowjetische Herausforderung an und setzten dabei voraus, daß Chruschtschow nicht bereit sein werde, für die DDR einen Krieg zu riskieren, wenn der Westen militärische Konvois aufbiete, um Kontrollen durch DDR-Personal zu verhindern. Anders als Macmillan konnte sich der amerikanische Präsident im Falle einer Ost-West-Konfrontation auf die Unterstützung der Bevölkerung verlassen, denn – so berichtete US-Botschafter David Bruce seinem britischen Kollegen in Bonn, Sir Christopher Steel – für jeden durchschnittlichen Amerikaner symbolisiere Berlin die Verteidigung der freien Welt³².

Wenn auch die jeweiligen amerikanischen und britischen Positionen unvereinbar waren, hoffte Außenminister Lloyd im Vertrauen auf die *special relationship* dennoch, daß „wir die Bedenken der Amerikaner leicht zerstreuen können“³³. Das sollte nicht geschehen, doch vorläufig schien es erheblich schwieriger zu sein, die Franzosen von der Richtigkeit des eigenen Weges zu überzeugen.

²⁹ Caccia an FO, 22.11. 1958, in: Ebenda, (WG 10113/121); Caccia an FO, 19.11. 1958, in: PRO, FO 371/137335 (WG 10113/102).

³⁰ Telegramm Trimble, US-Botschaft Bonn, an Washington, 19.11. 1958, in: PRO, FO 371/137337 (WG 10113/141).

³¹ Zur sogenannten Agententheorie vgl. Dokumente zur Deutschlandpolitik, IV.Reihe/Bd.1, 1.Halbband (10.11. 1958–31.1. 1959), hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, bearb. von Ernst Deuerlein/Hannelore Nathan, Frankfurt a.M./Berlin 1971, S.145f.; Grewe, Rückblenden, S.364f.

³² Steel an FO, 6.12. 1958, in: PRO, FO 371/137341 (WG 10113/281).

³³ FO an Washington, 19.11. 1958, in: PRO, FO 371/137339 (WG 10113/199).

Die erste französische Reaktion auf das britische Memorandum war durchaus mehrdeutig, wie überhaupt die französische Politik während der gesamten Krise. Außenminister Maurice Couve de Murville teilte dem britischen Botschafter in Paris, Sir Gladwyn Jebb, mit, im großen und ganzen stimme er mit der britischen Analyse überein; er habe sich schon seit Jahren für eine Anerkennung der DDR ausgesprochen³⁴. Diese Äußerung reflektierte eine in französischen Regierungskreisen weitverbreitete Auffassung. Die fortwährende Teilung Deutschlands – mit der Bundesrepublik fest im westlichen Bündnis verankert – konnte das französische Sicherheitsbedürfnis am besten befriedigen. Ein öffentliches Eingeständnis und eine diesbezügliche Vereinbarung mit Moskau hätten aber zu einer Neuorientierung der deutschen Politik, wenn nicht sogar zur sowjetischen Beherrschung Europas geführt. Charles de Gaulle, im Juni 1958 erst als Retter Frankreichs auf die politische Bühne zurückgekehrt, war sich dieses Dilemmas bewußt. Für ihn war Deutschland das „Kernstück des Problems im Herzen des Erdteils . . . Sein Schicksal ist es, daß nichts ohne es geschehen kann. . . . Wie . . . ließe sich . . . ein wahrer und dauerhafter Frieden auf einer Basis aufbauen, zu der dieses große Volk nicht ja sagen kann . . .?“³⁵ Aus Sorge vor deutscher Unberechenbarkeit erklärte er Adenauers Schicksal zu seinem Schicksal, gab sich als Sachwalter deutscher Interessen und warnte vor den Konsequenzen, die ein westliches Nachgeben in Berlin auf die Geschlossenheit der Atlantischen Allianz haben könne. Er, der sich im Ernstfall auf den anglo-amerikanischen nuklearen Schutzschild verlassen mußte, erklärte dem mit Krieg drohenden sowjetischen Botschafter in Paris scheinbar unbeteiligt: „Eh bien, monsieur l'ambassadeur, nous mourons tous, mais vous aussi.“³⁶ Macmillan ließ er jedoch mehrfach wissen, daß er einen kriegerischen Konflikt für gänzlich unwahrscheinlich halte; Chruschtschow bluffe und habe lediglich die Entschlossenheit der Alliierten in Berlin auf die Probe stellen wollen. Die Reaktionen des Quai d'Orsay auf das britische Memorandum trugen somit auch unverkennbar die Handschrift de Gaulles. Die Briten neigten demzufolge zu einem überhasteten und zu weitreichenden Vorgehen, zumal die Westalliierten aus einer Position der Stärke abwarten könnten und müßten, ob das von London beschworene Dilemma ihnen überhaupt präsentiert werde³⁷.

³⁴ Jebb an FO, 17. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137335 (WG 10113/76). Vgl. auch Hervé Alphand, *L'étonnement d'être. Journal, 1939–1973*, Paris 1973, S. 298; Hanns Jürgen Küsters, *Kanzler in der Krise. Journalistenberichte über Adenauers Hintergrundgespräche zwischen Berlin-Ultimatum und Bundespräsidentenwahl 1959*, in: VfZ 36 (1988), S. 733–768, hier S. 738.

³⁵ Charles de Gaulle, *Memoiren der Hoffnung. Die Wiedergeburt 1958–1962*, Wien/München/Zürich 1970, S. 208; vgl. auch Wilfried Loth/Robert Picht (Hrsg.), *De Gaulle, Deutschland und Europa*, Opladen 1991; Hans-Peter Schwarz, *Adenauer. Der Staatsmann*, S. 439–467; Klaus-Jürgen Müller, *Adenauer and De Gaulle – De Gaulle and Germany: A Special Relationship. The Konrad Adenauer Memorial Lecture 1992*, Oxford 1992.

³⁶ Zit. nach Jean Lacouture, *Charles De Gaulle, III: Le Souverain, 1959–1970*, Paris 1986, S. 388.

³⁷ Jebb an FO, 20. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137336 (WG 10113/112); Jebb an FO, 20. 11. 1958, in: *Ebenda* (WG 10113/109); Jebb an FO, 12. 12. 1958, in: PRO, FO 371/137343 (WG 10113/336); vgl. auch Cyril Buffet, *De Gaulle et Berlin. Une certaine idée de l'Allemagne*, in: *Revue d'Allemagne* 22 (1990), S. 525–538, hier S. 532; ders.: *La politique nucléaire de la France et la seconde crise*

In dieser Hinsicht gab es zwischen Washington und Paris breite Übereinstimmung. Macmillans Aussichten, Eisenhower und de Gaulle auf den eigenen Kurs einzuschwören, waren demnach alles andere als günstig. Ganz im Gegenteil, Selwyn Lloyd war nunmehr beunruhigt, die Deutschen könnten die Beurteilungen der Amerikaner und Franzosen teilen, „in the event of their getting wind of the whole substance of my telegrams. . . . it might be more serious if Dr. Adenauer got the idea in to his head that we were preparing in some way to sell him down the river.“³⁸

Die Auswirkungen waren zweifellos schwerwiegend. Lloyds Worte waren das Eingeständnis, von der bisherigen westlichen Linie abweichen zu wollen. Selbst wenn man die Deutschen nicht verschaukeln wollte, weigerte man sich doch anzuerkennen, daß die Bundesrepublik in den späten fünfziger Jahren zu den großen Drei in Europa gehörte und auch weltpolitisch zunehmend an Gewicht und Einfluß gewann. Um amerikanischen und französischen Indiskretionen zuvorzukommen, übergab Botschafter Steel das britische Memorandum an Außenminister von Brentano, nicht ohne hinzuzufügen, der Westen scheine „an das Ende eines Kapitels gekommen zu sein“. Adenauer waren die britischen Vorschläge „zutiefst zuwider“³⁹. Bereits das britische Verteidigungsweißbuch hatte er 1957 mit Besorgnis und Argwohn aufgenommen, weil er einen schrittweisen britischen Rückzug vom Kontinent befürchtete. Sein Alptraum war stets, die Westmächte könnten sich von ihren Verpflichtungen zurückziehen und sich mit der Sowjetunion über die Köpfe der Deutschen hinweg einigen. Sofort drängte Adenauer Macmillan, in Moskau vorstellig zu werden und die unveränderte, unnachgiebige westliche Haltung zu präsentieren; gleichzeitig bat er um eine Unterredung in London, um den Premierminister an die von Großbritannien eingegangenen Nachkriegsverpflichtungen zu erinnern⁴⁰. Adenauers alljährliche Wintererkältung verhinderte ein Zusammentreffen der beiden Regierungschefs; der Wendepunkt in den deutsch-britischen Beziehungen war aber Mitte November 1958 erreicht. Von nun an war Adenauers Mißtrauen gegenüber Macmillan grenzenlos, und er setzte alles daran, die Implementierung des britischen Ansatzes zu verhindern. Er selbst war sich über die Gefahr der Berlin-Krise völlig im klaren, versuchte aber, Zeit zu gewinnen und Verhandlungen so lange wie möglich hinauszuzögern in der Hoffnung, eine solche Verzögerungstaktik könne die Gefahr bannen, selbst an Boden zu verlieren. Der Globke-Plan, der ein Stillhalteabkommen auf der Grundlage des Status quo der bestehenden Teilung vorsah und „einen dauerhaften Einschnitt in der Deutschlandpolitik Adenauers“ markierte, blieb im Panzerschrank seines Büros,

de Berlin (1958–1962), in: *Relations internationales* 59 (1989), S. 347–358; ders., *The Berlin Crises, France, and the Atlantic Alliance 1947–61: From Integration to Disintegration*, in: Beatrice Heuser/Robert O'Neill (Hrsg.), *Securing Peace in Europe 1945–62. Thoughts for the Post-Cold War Era*, Basingstoke/London 1992, S. 84–104, hier S. 93.

³⁸ FO an Washington, 19. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137339 (WG 10113/199).

³⁹ Steel an FO, 20. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137336 (WG 10113/114).

⁴⁰ FO an brit. Botschaft in Bonn (Brief des Bundeskanzlers an den Premierminister), 21. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137339 (WG 10113/196).

auch wenn er nach Belieben Premierminister Macmillan, Außenminister Dulles und Präsident de Gaulle die Möglichkeit eines Stillhalteabkommens andeutete. Letztlich waren diese Überlegungen in der Tat nur eine „Auffanglinie“ für den Fall des Scheiterns der westlichen Verhandlungstaktik, auf die der Kanzler stets dann zurückgriff, wenn „die Berlin-Frage eine kritische Wendung zu nehmen droht[e]“⁴¹.

Christopher Steel hatte vorhergesagt, es werde ungeheuer schwer sein, die Deutschen zum Handeln zu bewegen; dasselbe galt plötzlich auch für die Amerikaner und Franzosen. Ganz im Gegensatz zu ursprünglichen Vorstellungen im Foreign Office erwiesen sich die britischen Vorschläge als totaler Reinfall. Statt die Politik der Allianz federführend zu gestalten, stand die einstige Großmacht nun ungeschickt, isoliert und des Starrsinns geziehen da.

IV.

Als habe er das ganze Ausmaß der allianzinternen Differenzen noch nicht wahrgenommen, verfolgte Premierminister Macmillan nunmehr eine geradezu paradoxe Politik. Einerseits beschwor er eine Außenpolitik, die auf der nostalgischen Erinnerung an das Kriegstriumvirat Eisenhower – de Gaulle – Macmillan aufbaute, andererseits war er unfähig, sich der Kritik der Partner zu stellen, und unternahm sogar den Versuch, allianzintern eine Macht gegen die andere auszuspielen. Anders als de Gaulle aber spielte er seine Karten mit wenig Geschick.

Unmittelbar nach Chruschtschows Rede stellte Macmillan einen direkten Zusammenhang zwischen Großbritanniens Plan zur Bildung einer europäischen Freihandelszone und der Berlin-Krise her: „... since the Germans had not been behaving satisfactorily of late in ... their unwillingness to oppose the French over the Free Trade Area ... , it might be timely to remind them that we were of some importance to them over Berlin.“⁴²

⁴¹ Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann, S. 486 f.; ders., Adenauers Ostpolitik, in: Wolfram F. Hanrieder/Hans Rühle (Hrsg.), Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949–1979), Stuttgart 1981, S. 207–232; Klaus Gotto, Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954–1963, in: Rudolf Morsey/Konrad Repgen (Hrsg.), Adenauer-Studien III. Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie, Mainz 1974, S. 3–91, hier S. 72; Der Globke-Plan zur Wiedervereinigung. Erstfassung 1958/59 und Fassung 1961, in: Morsey/Repgen (Hrsg.), Adenauer-Studien III, S. 202–209; Heinrich Krone, Aufzeichnungen zur Deutschland- und Ostpolitik 1954–1969, in: Ebenda, S. 134–201; Küsters, Kanzler in der Krise, S. 733–768.

⁴² FO Minute Hancock (SECRET), 11.11. 1958, in: PRO, FO 371/137334 (WG 10113/60). Am 10.12. 1958 stimmte das Kabinett überein, „that the fact that the Federal [German] Government had supported France in obstructing our proposals for the creation of a European Free Trade Area, gave them even less grounds for expecting us to take the lead in proposing measures which might impose on us a heavy additional liability“; in: PRO, CM 84(53), 10.12. 1958, CAB 128/32. Zur britischen Koppelung der Freihandelsfrage mit den deutschlandpolitischen Positionen vgl. auch Schwarz, Die Ära Adenauer. Epochenwechsel, S. 100; ders., Adenauer. Der Staatsmann, S. 490.

Diese Tendenz, Berlin als Hebel zur Durchsetzung britischer Interessen zu benutzen, reflektierte die Fortsetzung der Bemühungen des Premierministers, zwischen dem gemeinsamen europäischen Markt und den restlichen OEEC-Ländern um jeden Preis eine Freihandelszone mit gemeinsamen Außenhandelsstarifen zu schaffen. Aus Anlaß seines Besuches in Bonn im Oktober 1958 hatte Macmillan seine Unzufriedenheit mit der französischen und deutschen Politik nicht zurückgehalten. Er hatte erklärt: „Keine britische Regierung könnte sich weiterhin an der militärischen Verteidigung eines Kontinents beteiligen, der ihr einen Wirtschaftskrieg erklärt hat. Das Vereinigte Königreich würde dann eine isolationistische Politik verfolgen.“⁴³

Waren Macmillans Drohungen vom Sommer 1958 weit überzogen, so trug der hergestellte Zusammenhang zwischen Berlin-Krise und Freihandelszone – wie er selbst bemerkte – einen Hauch von „Perfidie“⁴⁴ und trieb Adenauer in die Arme de Gaulles. Der Bundeskanzler betrachtete ökonomische Fragen stets unter politisch-funktionalen Aspekten. Eine europäische Freihandelszone konnte für ihn keine Lösung sein, weil sie eben keine politische Funktion hatte. Es war gerade die Erkenntnis gemeinsamer politischer Interessen, die Bonn und Paris zusammenführte. Die britische Regierung verstand den neuen französischen außenpolitischen Ansatz überhaupt nicht, sondern blieb der weitverbreiteten Auffassung treu, die schwache französische Schwester, überladen mit innen- und außenpolitischen Problemen, bedürfe britischer Unterstützung. London sträubte sich gegen einen selbständigen europäischen Pfeiler in der Weltpolitik, blieb dem eigenen Konzept der *limited liability* verhaftet und folgte der 1950 aus Anlaß des Schuman-Plans und 1955 auf der Konferenz von Messina eingeschlagenen Linie. Das Fiasko der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahre 1954 hatte britische Politiker davon überzeugt, daß Franzosen und Deutsche niemals erfolgreich das Kriegsbeil begraben und sich an einem integrierten Europa beteiligen könnten⁴⁵. Um so verbitterter reagierten sie, als de Gaulle ihnen mit der am 14. November 1958 erfolgten Ablehnung der Freihandelsvorstellungen die

⁴³ Record of Visit of the Prime Minister to Bonn, 8.–9. Oktober 1958, in: PRO, Prime Minister's Office: Correspondence and Papers (künftig: PREM) 11/2328. Bereits in einer für Außenminister Lloyd bestimmten Kurznotiz drohte Macmillan für den Fall eines Scheiterns des Maudling-Plans einer europäischen Freihandelszone mit dem militärischen Rückzug vom Kontinent: „We would take our troops out of Europe. We would withdraw from NATO. We would adopt a policy of isolationism. We would surround ourselves with rockets and we would say to the Germans, the French and all the rest of them: ‚Look after yourselves with your own forces. Look after yourselves when the Russians overrun your countries.‘“ Prime Minister's Personal Minute (TOP SECRET), 24.6. 1958, in: Ebenda 11/2315.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Zur britischen Europapolitik vgl. Miriam Camps, *Britain and the European Community 1955–1963*, Oxford 1964; Donald C. Watt, *Großbritannien und Europa 1951–1959. Die Jahre konservativer Regierung*, in: VfZ 28 (1980), S. 389–409, hier S. 400ff.; Hanns Jürgen Küsters, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden 1982, S. 205–218, 280–294, 415–419; Ludolf Herbst, *Option für den Westen. Vom Marshallplan bis zum deutsch-französischen Vertrag*, München 1989, S. 184–193.

„open sea“⁴⁶ zuwies. Macmillan, niemals verlegen um gewagte historische Vergleiche, war deprimiert, weil Paris sich „entschlossen hatte, daß Sparta und Athen streiten müssen“. Am meisten aber sah er sich von Adenauer „getäuscht“⁴⁷.

Aus der Londoner Perspektive spielte die Bundesrepublik dennoch weiterhin sowohl in der Berlin-Krise als auch in der Frage der europäischen Integration aufgrund ihrer besonderen Beziehungen zu Frankreich die Schlüsselrolle. Ein wenig spöttisch schaute man auf diese Beziehung, in der das siegreiche Frankreich großzügig dem besiegten Deutschland die Hand reichte. Macmillan hatte die Hoffnung auf eine deutsche Unterstützung seiner Europapläne noch nicht endgültig aufgegeben, denn „wenn die Deutschen die Intrigen entdecken, die die Franzosen gesponnen haben, um ihr Drei-Mächte-Mahl zu bekommen“, würde Bonn, so glaubte er, schon erkennen, wer wirklich deutsche Angelegenheiten berücksichtigte⁴⁸. Adenauer aber sah die deutschen Interessen bei de Gaulle in besseren Händen. Die „sonderbare Liebesaffäre“ (Gladwyn Jebb) zwischen „dem alten Franzosen und diesem sehr alten Deutschen“⁴⁹ ging weiter, und in gewisser Weise erinnerte manches an die Zeit des Vertrages von Locarno, als ein junger Diplomat des Foreign Office nach London geschrieben hatte: „Es scheint eine tief verwurzelte Vorstellung zu geben, daß Deutschland nicht gleichzeitig mit Frankreich und Großbritannien befreundet sein kann.“⁵⁰ Die Ereignisse des Spätherbstes 1958 schienen zumindest an der Berechtigung dieser Anmerkung keinen Zweifel aufkommen zu lassen.

Die Wogen der Entrüstung hatten sich kaum geglättet, als Nikita Chruschtschow am 27. November 1958 seine Drohung präzisierte und die Westmächte ultimativ zu Verhandlungen aufforderte mit dem Ziel, West-Berlin den Status einer entmilitarisierten Freien Stadt zu verleihen⁵¹. In britischen Regierungskreisen wurde die sowjetische Note zunächst mit Erleichterung aufgenommen, weil man glaubte, erheblich

⁴⁶ Am Vorabend der alliierten Landung in der Normandie hatte ein erzürnter Winston Churchill Charles de Gaulle erklärt: „This is something you ought to know: each time we have to choose between Europe and the open sea, we shall always choose the open sea. Each time I have to choose between you and Roosevelt, I shall always choose Roosevelt“, zit. nach Dimpleby/Reynolds, *An Ocean Apart*, S. 242.

⁴⁷ Record of a meeting between the Prime Minister, the Foreign Secretary, M. Couve de Murville, the French ambassador and Mr. de Zulueta, 6.11. 1958, in: PRO, FO 371/137272 (WF 1051/69); Macmillan, *Pointing the Way 1959–1961*, S. 317. Zu Adenauers doppeldeutiger Europapolitik gegenüber Macmillan und zu den gegensätzlichen europapolitischen Konzepten Erhards und Adenauers vgl. Daniel Koerfer, *Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer*, Stuttgart 1987, S. 135–146, 201–220.

⁴⁸ Steel an FO, 9.12. 1958, in: PRO, FO 371/137388 (WG 1054/68); Steel spielt auf de Gaulles Memorandum an Eisenhower und Macmillan vom 17.9. 1958 mit dem Vorschlag zur Einrichtung eines amerikanisch-britisch-französischen Direktoriums an.

⁴⁹ De Gaulle, *Memoiren der Hoffnung*, S. 218; Jebb an Lloyd, 9.4. 1959, in: PRO, FO 371/145617 (WF 1051/12/G).

⁵⁰ Perowne an FO, 18.8. 1926, in: *Documents on British Foreign Policy 1919–1939*, Series Ia, Vol. II, 1926–1927, London 1967.

⁵¹ Wortlaut der Note in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, IV.Reihe/Bd.1, 1.Halbband, S. 151–201.

an Zeit gewonnen zu haben: „Letzte Woche waren wir in erster Linie besorgt, wie wir unsere Position im Hinblick auf die zu erwartenden Schritte der Russen, die alliierten Verbindungen mit Berlin zu stören, aufrechterhalten könnten. . . . Jetzt aber hat sich die Situation durch Chruschtschows Note geändert. Wir sollten jetzt die russische Note und all ihre Implikationen vorsichtig abwägen.“⁵²

Einen Tag später steckte Macmillan selbst den Rahmen für das britische Vorgehen in einer Kurznotiz an seinen Außenminister ab: „Das Berlin-Problem ist in Wirklichkeit ein sechsmonatiges Ultimatum. Wir werden nicht um Verhandlungen herumkommen. . . . Wird es notgedrungen zu einer Diskussion über die Zukunft eines vereinigten Deutschlands und mögliche Disengagement-Pläne kommen? . . . sicherlich wäre es nicht schlecht, wenn ich die Führungsrolle übernehme und [ein Gipfeltreffen] vorschläge.“⁵³

Diese Notiz, die einen Zusammenhang zwischen Berlin-Krise, deutscher Frage, Wiedervereinigung, europäischem Sicherheitssystem und einem Gipfeltreffen herstellt, legt Macmillans persönliche Agenda und den außenpolitischen Ansatz seiner Regierung offen. Mit einer Politik des Gebens und Nehmens, die scheinbar die selbstdefinierten existentiellen strategischen Interessen ebenso unberührt ließ wie das Gleichgewicht der Kräfte in Europa, sollte das Gesetz des Handelns in westlichen Händen verbleiben und Chruschtschow davon abgehalten werden, die Dinge auf die Spitze zu treiben. Für eine sowjetische Garantie der alliierten Rechte in Berlin erwog der Premierminister, neben der Anerkennung der DDR die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als deutsch-polnische Grenze, Rüstungskontrollzonen in Mitteleuropa sowie die Reduzierung der konventionellen Truppen auf dem Kontinent anzubieten⁵⁴. Er glaubte, er könne das Spiel mit geschicktem diplomatischem Lavieren zu Großbritanniens Gunsten entscheiden. Bisweilen verkannte er jedoch den Unterschied zwischen Kompromiß und Kompromittierung. Er ging davon aus, daß Moskau begrenzte Ziele verfolgte, daß Chruschtschow rational handeln und einen nachgiebigen politischen Widersacher nicht zu weiteren Konzessionen drängen werde. Darin lag aber der entscheidende Irrtum, auf den Botschafter Steel kurz nach Eingang des sowjetischen Ultimatus unverblümt hinwies. Wenn, so notierte Steel, Großbritannien weiterhin auf eine Politik der Anerkennung der DDR hinarbeite, dann „werde es nicht lange dauern, bis der sowjetische Keil die schwache Stelle finde, und wir werden in einen Streit mit unseren Alliierten und der gesamten NATO hineingezogen, was außerordentlich gefährlich sein kann“⁵⁵.

Steel und auch Reilly befürworteten eine entschlossene Haltung gegenüber der Sowjetunion und warnten davor, auf der westlichen Außenministerkonferenz in Paris im Dezember 1958 „abseits zu stehen“. Sollten die Westalliierten letztlich tat-

⁵² FO Minute Hoyer Millar, 1.12. 1958, in: PRO, FO 371/137340 (WG 10113/217).

⁵³ Macmillan, *Riding the Storm 1956–1959*, S. 573 f.

⁵⁴ FO Memorandum Rumbold, 3.12. 1958, in: PRO, FO 371/137350 (WG 10113/437).

⁵⁵ Steel an FO, 9.12. 1958, in: PRO, FO 371/137341 (WG 10113/284).

sächlich vor der Entscheidung zwischen Drittem Weltkrieg und Anerkennung der DDR stehen, dann sei es unbedingt erforderlich, daß der Westen gemeinsam zu dieser Entscheidung komme, nicht aber „von einer britischen Cassandra“ dazu getrieben werde⁵⁶. Dem Rat der erfahrenen Diplomaten folgend, entschied das Kabinett, sich vorläufig jeder unmittelbaren Berlin-Initiative zu enthalten „und die Alliierten den Kurs bestimmen“ zu lassen⁵⁷, ohne jedoch die Kernaussagen des Memorandums zu revidieren. Ein dem Kabinett zugeleitetes außenpolitisches Arbeitspapier betonte, Großbritanniens taktische Kalkulationen müßten sich stets nach der wahrscheinlichen deutschen Reaktion richten, denn „solange die westdeutsche Regierung davon überzeugt ist, [daß eine *de facto*-Anerkennung der DDR in dem Zusammenbruch der westlichen Position in Europa resultiert,] ist diese Schlußfolgerung richtig“⁵⁸. Mit entwaffnender Offenheit spiegelt dieses Papier Großbritanniens *prisoner's dilemma* wider: Die Regierung war gezwungen, eine Politik zu verfolgen, die die Deutschen und die westlichen Partner von ihr erwarteten, die aber nicht den eigenen Überzeugungen entsprach. Nach außen mußte sie die Konfrontation meiden und den westlichen Standpunkt vertreten, nach innen versuchen, die Partner von der Notwendigkeit einer Umorientierung zu überzeugen und an Einfluß zu gewinnen.

Mit der Antwortnote vom 31. Dezember 1958 entschieden sich die Westalliierten nach de Gaulles Worten, „parler a M. Khrouttchev sur un ton ferme de choses vagues“⁵⁹; sie wiesen das Ultimatum energisch zurück, erklärten sich aber bereit, das Berlin-Problem im Rahmen eines Abkommens über die gesamte deutsche Frage sowie die Frage der europäischen Sicherheit zu diskutieren. Die dem äußeren Anschein nach unnachgiebige Note verdeckte freilich die tiefen Risse innerhalb des westlichen Lagers und die Tatsache, daß der Westen alles andere als eine einheitliche Strategie als Antwort auf die sowjetische Herausforderung gefunden hatte.

V.

Gegen Ende des Jahres 1958 war klar, daß Berlin auch weiterhin im Mittelpunkt internationaler Machtinteressen stehen werde. Bei den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus am 7. Dezember 1958 erhielten die Parteien, die sich deutlich gegen das sowjetische Ultimatum ausgesprochen hatten, 98 % der Stimmen. Chruschtschow verstärkte jedoch den Druck, indem er Berlin in den größeren Kontext der deutschen

⁵⁶ Ebenda; Reilly an FO, 22. 12. 1958, in: PRO, FO 371/137349 (WG 10113/423).

⁵⁷ Hancock an Hood, 5. 12. 1958, in: PRO, FO 371/137340 (WG 10113/244); PRO, CM 84(58), 10. 12. 1958, CAB 128/32.

⁵⁸ FO Minute Rumbold, 27. 11. 1958, in: PRO, FO 371/137340 (WG 10113/225(A)); PRO, Cabinet Papers (58) 246, 5. 12. 1958, CAB 129/95.

⁵⁹ Zit. nach Charles E. Bohlen, *Witness to History 1929–1969*, New York 1973, S. 469. Die britische Antwortnote ist abgedruckt in: *Documents on International Affairs 1958*, hrsg. von G. King, London 1962, S. 166–172.

Frage stellte. Der sowjetische Friedensvertragsentwurf vom 10. Januar 1959⁶⁰ reflektierte interne Kalkulationen des Kreml, denen zufolge darauf hingearbeitet werden sollte, daß „die Westmächte und die BRD unsere Vorschläge ablehnen . . . [und] wir einen separaten Vertrag mit Ulbricht und Grotewohl abschließen können“⁶¹. Ausgehend von der Zwei-Staaten-Doktrin, wiederholte Moskau seine Forderung nach der Umwandlung West-Berlins in eine entmilitarisierte Freie Stadt und griff im übrigen auf bekannte Vorschläge zurück – Neutralisierung Deutschlands, Rückzug aller ausländischen Truppen von deutschem Boden und deutscher Verzicht auf die Gebiete östlich der Oder-Neiße-Linie.

Harold Macmillan zögerte nicht lange, sondern schlug sogleich vor, die sowjetische Note zum Vorteil des Westens auszunutzen. Obwohl die Note mit keinem Wort eine Aufhebung des Ultimatums in Aussicht stellte und obwohl ihr Inhalt für die Westmächte völlig unakzeptabel war, glaubte der Premierminister, versöhnliche Töne und eine klare Verhandlungsbereitschaft erkennen zu können. „Our purpose“, so folgerte er in seinem an Washington adressierten Telegramm, „would be to get a discussion going which would (a) enable both us and them to get off the Berlin hook . . . and (b) establish some sort of continuing conference machinery to deal with the German question“⁶².

Er empfahl eine Interimslösung für Berlin, die bis zu einer abschließenden Regelung der deutschen Frage Gültigkeit behalten könne; und zwar eine UN-Garantie für oder auch UN-Präsenz in *ganz* Berlin und eine westliche Anerkennung des DDR-Personals an den Grenzübergängen. Erstmals stellte Macmillan damit sogar den Verbleib westlicher Truppen in der Stadt und die bisherige rechtliche Grundlage des Berlin-Status in Frage. Zu einem späteren Zeitpunkt der Krise – während der Genfer Außenministerkonferenz im Sommer 1959 – sollten diese Vorschläge von der britischen Delegation eingebracht werden.

Wie bereits im November 1958 strebte also die britische Regierung nach der Führungsrolle im westlichen Bündnis. Einmal mehr übergab der Premierminister seinen Außenminister und setzte seine eigene politische Agenda in Gang. Und erneut reagierten die Vereinigten Staaten alles andere als überschwänglich. Weder Eisenhower noch Dulles waren große Befürworter einer politischen Kooperation mit der Sowjetunion, schon gar nicht, wenn es um eine Verständigung in und über Deutschland ging. Sie mißbilligten Macmillans unumstößlichen Glauben an den Erfolg von Gipfeltreffen als Mittel zur Lösung internationaler Krisen und Konflikte. Ohne gründliche Vorbereitungen und ohne eine erkennbare sowjetische Bereitschaft zu einem gemeinsamen Verhandlungserfolg war vor allem der amerikanische Präsident im Frühjahr 1959 nicht zu einem Treffen der Staats- und Regierungschefs bereit. Sogar die höheren Beamten des Foreign Office amüsierten sich über „den Traum des Premier-

⁶⁰ Wortlaut der Note in: Dokumente zur Deutschlandpolitik, IV. Reihe/Bd. 1, 1. Halbband, S. 537–577.

⁶¹ Zit. nach Zubok, Khrushchev and the Berlin Crisis, S. 8.

⁶² FO an Washington, 13. 1. 1959, in: PRO, FO 371/145796 (WG 1072/28).

ministers von einer ganzen Folge von Gipfeltreffen . . . , die sich [bis zur Lösung aller Probleme] unendlich in die Zukunft erstrecken sollten“. Sie hielten das von Macmillan vielfach beschworene System der Kongreßdiplomatie des 19. Jahrhunderts für gründlich überholt⁶³.

Patrick Reilly war in Moskau noch mehr über Macmillans grundsätzliche Interpretation der sowjetischen Politik beunruhigt. Natürlich bemühte sich Chruschtschow, den Westen an den Verhandlungstisch zu zwingen, denn „der Kern der Taktik eines jeden Erpressers ist es nun einmal, sein Opfer zu Verhandlungen zu seinen Bedingungen zu bringen. Wir sollten uns deshalb nicht zu sehr auf einen russischen Wunsch, ‚in Berlin den Kopf aus der Schlinge zu ziehen‘, verlassen.“⁶⁴ Reillys Telegramm wurde in Whitehall zwar gelesen, die eigentliche Botschaft aber nicht verstanden. Ganz im Gegenteil, enttäuscht über die Politik der Vereinigten Staaten und im unklaren über deren langfristige Ziele, war Macmillan „davon überzeugt, daß Großbritanniens Rolle als Vermittler niemals von größerem Nutzen gewesen sei“ – als Vermittler im Kalten Krieg, der es verdiente und auch berechtigt war, für eine Weile das Steuer zu übernehmen⁶⁵. Um den britischen Einfluß weltpolitisch zur Geltung zu bringen, paßte er die Taktik der gegebenen Situation an und schlug einen Kurs ein, von dem er wußte, daß die Vereinigten Staaten und die Alliierten ihn mißbilligten.

Am 20. Januar 1959 instruierte der Premierminister Botschafter Sir Harold Caccia in Washington, Außenminister Dulles über seine Absicht in Kenntnis zu setzen, die alte sowjetische Einladung an seinen Vorgänger Anthony Eden aus dem Jahre 1956 anzunehmen. Ursprünglich, so gab Macmillan vor, „wäre er liebend gerne . . . mit dem Außenminister nach Washington gekommen, um mit Dulles und dem Präsidenten in altvertrauter und in der Vergangenheit so erfolgreich praktizierter Weise“ über Berlin und die deutsche Frage zu sprechen und Fortschritte im Hinblick auf die Beilegung der Krise zu machen. „Französische Eifersüchteleien“ auf die „special relationship“ und „deutscher Argwohn“ machten dieses Vorgehen aber zu einem höchst gefährlichen Unterfangen. Der Premierminister entwickelte daher „einen komplizierteren Plan“, demzufolge er „über Moskau nach Washington kommen“ werde mit einem Zwischenstop in Paris und Bonn – „und keiner von ihnen [de Gaulle und Adenauer] könne sich dann beschweren, wenn wir anschließend zu Gesprächen

⁶³ Rumbold an Jebb, 3.9. 1959, in: PRO, FO 371/145708 (WG 1015/355); Notes for the Prime Minister's private conversations with Mr. Khrushchev, 15.2. 1959, in: PRO, FO 371/143439 (NS 1053/170). Gladwyn Jebb schreibt in seinen Memoiren: „For years he [Macmillan] had been dreaming of the moment when he and the other leaders of this world would meet together after suitable preparations and at least lay the foundations of the settlement between East and West which would prevent another World War and enable his grandchildren . . . to live happy lives in England which . . . would be contentedly resting at the apex of the civilized world.“ Und: „I had always been doubtful about the desirability of ‚Summitry‘. In particular I had always doubted the wisdom of our coming out very strongly.“ Gladwyn, *The Memoirs*, S. 321 und 277.

⁶⁴ Reilly an Hoyer Millar, 19.1. 1959, in: PRO, FO 371/145797 (WG 1072/47).

⁶⁵ Horne, *Macmillan 1957–1986*, S. 119.

nach Washington kämen, denn das würde nicht als Ausdruck der engen anglo-amerikanischen Freundschaft erscheinen, auf die sie so voller Neid blicken“⁶⁶.

Wäre es dem britischen Regierungschef⁶⁷ tatsächlich nur darum gegangen, Eisenhower von der Notwendigkeit einer Umorientierung der alliierten Politik in Berlin zu überzeugen, dann hätte er die beschwerliche Reise nach Moskau nicht unternehmen müssen. Er mußte aber voraussehen, daß ein persönliches Treffen mit Chruschtschow in jedem Fall Anlaß zu Eifersucht und Argwohn innerhalb des Bündnisses geben würde, und zwar nicht nur zwischen Großbritannien und Frankreich und Deutschland, sondern auch zwischen Großbritannien und seinem *special ally*, den Vereinigten Staaten.

Die Idee eines Staatsbesuchs in Moskau war alles andere als neu. Macmillans Vorschlag, mit der sowjetischen Führung Zeitplan und Tagesordnung eines Gipfeltreffens der vier Staats- und Regierungschefs vorzubereiten, war Anfang 1958 vom eigenen Kabinett energisch zurückgewiesen worden mit der Begründung, ein persönlicher Besuch hätte allzu leicht „Angst und Argwohn unter unseren Verbündeten“⁶⁸ hervorrufen können. Diese Abfuhr hatte der Premierminister nicht vergessen, als er im Januar 1959 fest entschlossen war, nach Moskau zu reisen. Lediglich seinen Außen- und seinen Innenminister zog er ins Vertrauen; das Kabinett aber konsultierte er erst, als die Sowjets die Selbsteinladung am 2. Februar schon akzeptiert hatten. Voller Bitterkeit bemerkte Selwyn Lloyd in seinen privaten Aufzeichnungen: „Macmillan nahm sich das Amt des amerikanischen Präsidenten zum Vorbild, mit Untergebenen, nicht aber mit Kollegen. . . . Das Kabinett betrachtete er als Instrument, auf dem er nach Belieben spielen, als einen Gegenstand, den er nach seinem Willen formen konnte.“⁶⁹

Bereits im Sommer 1958, also noch vor dem Beginn der Berlin-Krise, hatte sich Macmillan bei Patrick Reilly nach der Möglichkeit eines Moskau-Besuchs erkundigt und eine eindeutige Antwort erhalten: Chruschtschow gegenüber müsse man Festigkeit demonstrieren, um „ihm die Realitäten vor Augen zu führen“. Ein Besuch werde gewiß als Nachgeben gedeutet. „Es wäre allerdings etwas anderes, wenn Sie in erster Linie als westlicher Emissär kommen könnten mit dem Auftrag, den persönlichen Kontakt mit Chruschtschow herzustellen . . . und mit ihm im Namen der westlichen Regierungen zu reden.“⁷⁰

Erwartete oder erhoffte Macmillan im Januar 1959, als westlicher Abgesandter nach Moskau reisen zu können, um im Namen der Westalliierten das Berlin-Problem

⁶⁶ FO an Washington (TOP SECRET), 20.1. 1959, in: PRO, FO 371/143686 (ZP 10/1 G).

⁶⁷ Peter Clarke, *A Question of Leadership. From Gladstone to Thatcher*, London 1992, S.231, hat Macmillans Vorgehen so kommentiert: „Hier spricht der wahre Macmillan: einmal mehr den Bogen überspannend, schamlos das Mittel der Täuschung einsetzend in der Hoffnung durchzukommen, optimistisch, den nächsten Stich zu machen, und doch in gewisser Weise beklommen, daß er, trotz allem, ein aussichtsloses Spiel spielt.“

⁶⁸ PRO, CM 8(58), 22.1. 1958, CAB 128/32.

⁶⁹ Zit. nach Thorpe, Selwyn Lloyd, S.279.

⁷⁰ Reilly an Macmillan, 25.8. 1958, in: PRO, FO 371/135237 (NS 1017/31).

zu erörtern? Konsultierte er deshalb Eisenhower und Dulles? Was waren die Motive, die ihn zu der Entscheidung trieben, die noch ausstehende Einladung an seinen Vorgänger zu einem solch kritischen Zeitpunkt selbst anzunehmen? Im wesentlichen lassen sich fünf Gründe anführen: die öffentliche Meinung in Großbritannien und die bevorstehenden Wahlen zum Unterhaus; die Furcht vor einer Eskalation der Krise; die Ungewißheit über den außenpolitischen Kurs der Eisenhower-Administration; die Überzeugung, den britischen Einfluß in der Weltpolitik stärken zu müssen; der Glaube an den Erfolg von Gipfeltreffen als Mittel zur Lösung von internationalen Konflikten.

Von Benjamin Disraeli hatte der Premierminister gelernt, daß man sich in Demokratien zuweilen der Meinung des Volkes beugen muß. Mit seinem untrüglichen Instinkt für politische Stimmungen von Parlament und öffentlicher Meinung verband er die Fähigkeit, einen bestimmenden Einfluß auf sie auszuüben. Was sprach dagegen, daß die Alliierten eine Politik verfolgten, die der „normale Mann auf der Straße für vernünftig hielt“⁷¹? In einer Zeit, in der sich Zehntausende den großen Friedensmärschen und der Bewegung *Campaign for Nuclear Disarmament* (CND) anschlossen und in der A. J. P. Taylor seine Landsleute in zahlreichen Kolumnen verständnisvoll und um Verständnis werbend auf das sowjetische Sicherheitsbedürfnis aufmerksam machte, entsprach der von den Westmächten praktizierte unnachgiebige Kurs zweifellos einer Politik, die die britische Öffentlichkeit kaum bereit war zu unterstützen. Sie „würde es“, so schrieb Macmillan in einem Brief an Eisenhower, „für geradezu paradox halten, um es milde auszudrücken, [sich] auf einen noch schrecklicheren Krieg als den letzten vorbereiten zu müssen, um die Freiheiten eines Volkes zu verteidigen, das versucht hat, [das britische Volk] gleich zweimal in diesem Jahrhundert zu vernichten“⁷². Konsequenterweise bat er Dulles zu berücksichtigen, daß die Briten „unzufrieden sein werden, wenn sie nicht den Eindruck haben, daß ihre Repräsentanten alle Anstrengungen unternommen haben, sich umfassend zu informieren“⁷³. Das allerdings entsprach nur der halben Wahrheit. Spätestens im Mai 1960 mußten Wahlen zum Unterhaus abgehalten werden. Im Frühjahr 1959 prognostizierten die Meinungsumfragen eine verheerende Niederlage der Tories. Gleichzeitig sprach sich eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung für ein Treffen der Staats- und Regierungschefs aus. Macmillan hatte im Januar 1957 nach fraktionsinterner Abstimmung das Amt des Premierministers von Anthony Eden übernommen, mußte sich also erst noch dem unmittelbaren Volkswillen stellen. Mit einem Besuch in Moskau, der es ihm ermöglichen sollte, mit dem Ruf des Friedenstifters zurückzukehren, glaubte er, sein eigenes Ansehen und das seiner Regierung verbessern zu

⁷¹ Macmillan an Eisenhower, 23. 6. 1959, in: PRO, PREM 11/2686.

⁷² Ebenda; vgl. auch handschriftliche Notiz Brimelow, 6. 2. 1959, in: PRO, FO 371/145691 (WG 1015/93), und Papers of Lord Brimelow of Tyldesley, in: Churchill Archives Centre, Churchill College, Cambridge; Donald C. Watt, *Britain Looks to Germany. British Opinion and Policy Towards Germany Since 1945*, London 1965, S. 148.

⁷³ FO an Washington (TOP SECRET), 20. 1. 1959, in: PRO, FO 371/143686 (ZP 10/1 G).

können. In seinem Telegramm an Caccia schrieb er: „... in the last year of this Government I shall have to act, and I hope he [Dulles] will help me carry what is now quite a heavy burden – to mobilise British public opinion.“⁷⁴

Neben den wahltaktischen Überlegungen spielte die Furcht vor einer Eskalation der Krise mit unabsehbaren Konsequenzen eine entscheidende Rolle in Macmillans Kalkül. Er selbst hatte als Zwanzigjähriger den Ersten Weltkrieg schwerverwundet überlebt. Diese „Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts“ hatte auf ihn und auf viele seiner nicht zahlreich von den Schlachtfeldern nach Oxford zurückgekehrten Freunde prägend gewirkt. Staatsmänner aus aller Welt hörten unablässig seine Warnung vor einer dem Jahre 1914 vergleichbaren schrecklichen diplomatischen Niederlage und einer durch Unfähigkeit ausgelösten nuklearen Katastrophe⁷⁵. Macmillan verlangte mehr als den Austausch von diplomatischen Noten und Demarchen. Dabei lief er aber Gefahr, die Lehren der Zwischenkriegsjahre, Diktatoren keine Zugeständnisse zu machen, zu vernachlässigen. *Appeasement* war in jenen Tagen in Whitehall nach wie vor ein häßliches Wort, und Macmillan verlor schnell die Kontrolle, wenn man ihn einer *Appeasement*-Politik gegenüber Chruschtschow bezichtigte – und das nicht zu Unrecht. Schließlich hatte er in den späten dreißiger Jahren die Politik Arthur Neville Chamberlains erbittert bekämpft, und diese Tatsache hatte im Januar 1957 dazu beigetragen, daß er und nicht Rab Butler von der konservativen Fraktion im Unterhaus zum Premierminister gekürt worden war. Macmillan glaubte daher allzu gut zu wissen, wie die ganz unterschiedlichen Lehren der beiden Weltkriege miteinander zu versöhnen seien.

Die entscheidende Frage für ihn war, ob auch die Washingtoner Regierung dazu in der Lage war. Seit den frühen fünfziger Jahren hatten britische Regierungen den unübersehbaren ideologischen außenpolitischen Ansatz amerikanischer Administrationen abgelehnt. An der Themse war man überzeugt, nur eine Mischung aus Festigkeit und Verhandlungsbereitschaft könne zu einer Normalisierung der Beziehungen mit dem Ostblock führen. In internationalen Krisen und Konflikten, so lautete der Grundsatz, war die Fortsetzung diplomatischer Gespräche und persönlicher Kontakte geradezu geboten⁷⁶. Macmillan selbst verglich Großbritannien und Amerika gerne mit dem alten Athen und Rom; die Briten seien die schlaun und raffinierten Griechen, die Amerikaner hingegen die primitiveren und ungehobelteren Römer, die von den Briten beeinflusst werden könnten und sollten. Washington sollte zwar kon-

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ George F. Kennan, *Bismarcks europäisches System in der Auflösung. Die französisch-russische Annäherung 1875 bis 1890*, Frankfurt a.M./Berlin/Wien 1981, S. 12. Vgl. Macmillan, *Riding the Storm 1956–1959*, S. 581 und 588; ders., *Pointing the Way 1959–1961*, S. 389. Alistair Horne spricht in diesem Zusammenhang von „Macmillan's No. 1 record ... on the tragic significance of the First World War“; Horne, *Macmillan 1957–1986*, S. 135.

⁷⁶ Vgl. White, *Britain*, S. 38–49; ders., *Britain and East-West Relations*, in: Michael Smith/Steve Smith/Brian White (Hrsg.), *British Foreign Policy. Tradition, Change and Transformation*, London 1988, S. 149–167, hier S. 151–156; Frederick S. Northedge, *Descent From Power: British Foreign Policy 1945–73*, London 1974, S. 202.

sultiert werden, letztlich aber mußte Großbritannien bereit sein, dann einen eigenen Weg zu gehen, wenn britische Interessen auf dem Spiel standen. Anders ausgedrückt, 1959 „glaubte der Zauberlehrling, den Dämon bändigen zu müssen, den er selbst entfesselt hatte. ‚No annihilation without representation‘, forderte [. . .] Arnold Toynbee.“⁷⁷

Das Verfolgen eines eigenen Weges konnte gleichzeitig dazu beitragen, die britische Position in der Weltpolitik zu stärken. Wenn es London gelang, sich erfolgreich als Vermittler im Konflikt der Supermächte zu betätigen, dann konnte es die unübersehbare Tendenz zu bilateralen amerikanisch-sowjetischen Vereinbarungen vorübergehend stoppen und selbst „im großen Spiel bleiben“⁷⁸. In diesem „big game“ spielten für Macmillan die Staats- und Regierungschefs die Schlüsselrolle. Tief beeindruckt war er von den großen Kriegskonferenzen in Casablanca und Kairo zurückgekehrt, und seither hatte die Vorstellung, daß „Imperatoren“ sich trafen, um die Probleme der Welt zu lösen, seine diplomatische Gedankenwelt bestimmt⁷⁹. „He thinks about one thing all the time – the Russian visit and his chance of saving the world – till it has become an obsession . . . [and] his obsession with the Moscow initiative exacerbates his blindness to more immediate issues“⁸⁰, lautet Harold Macmillans Tagebucheintrag vom 10. Juli 1954. Was der damalige Wohnungsbauminister sorgfältig an seinem Mentor Winston Churchill beobachtet hatte, war auch eine treffende Beschreibung der Politik des Premierministers im Januar 1959 und vor allem die Meinung der wenigen, die von seinen Moskau-Plänen wußten. Es war die Jagd nach dem Frieden, nach einer Konferenz der großen Mächte zur Beendigung des Kalten Krieges.

Botschafter Reilly hielt seine Bedenken nicht zurück. Die Russen würden die Initiative vor dem Hintergrund der besorgten britischen Öffentlichkeit beurteilen und dann versuchen, „den Besuch für ihr eigentliches Ziel, die Isolierung Dr. Adenauers und dessen Bloßstellung als den wahren Verhinderer einer einvernehmlichen Lösung der deutschen Frage, auszunutzen“⁸¹. Reilly drängte den Premierminister deshalb, Adenauer und de Gaulle über seine Absichten in Kenntnis zu setzen und ihre Unterstützung zu suchen. Macmillan aber ignorierte diesen Rat und verließ sich ganz auf sein eigenes Urteil. Für ihn zählte allein, daß Eisenhower und Dulles ihm helfen würden, *to carry the heavy burden to mobilise British public opinion*. Am 22. Januar 1959 hielt er dann in seinem Tagebuch fest: „Die amerikanische Antwort ist da – mit äußerst freundlichen Worten. In Wirklichkeit sagen sie, daß sie mir volles Vertrauen entgegenbringen, und ich müsse tun, was ich für das beste hielte.“⁸²

⁷⁷ Northedge/Wells, *Britain and Soviet Communism*, S. 125.

⁷⁸ Macmillan, *Pointing the Way 1959–1961*, S. 79.

⁷⁹ Vgl. Richard J. Aldous, *Harold Macmillan and the Search for a Summit with the USSR, 1958–1960*, (unveröffentlichte Dissertation), Cambridge 1993; Horne, *Macmillan 1957–1986*, S. 116.

⁸⁰ Zit. nach Alistair Horne, *Macmillan 1894–1956. Volume I of the Official Biography*, London 1988, S. 356.

⁸¹ Reilly an FO (TOP SECRET), 21.1. 1959, in: PRO, FO 371/143686 (ZP 10/2G).

⁸² Macmillan, *Riding the Storm 1956–1959*, S. 583.

Die Wirklichkeit sah ganz anders aus. Die Eisenhower-Administration wurde von Macmillans Initiative völlig überrascht. Selbstverständlich konnten der Präsident und sein Außenminister dessen Vorstoß nicht glatt zurückweisen. Sie selbst hatten sich bei Gesprächen mit dem stellvertretenden sowjetischen Premierminister Anastas Mikoyan Anfang Januar 1959 vorsichtig zurückgehalten, um jeden Eindruck bilateraler Verhandlungen und damit eines amerikanischen Alleingangs zu vermeiden, obwohl Chruschtschow seinerseits gehofft hatte, Mikoyans Besuch könne einer bilateralen Vereinbarung dienlich sein. Dulles machte Caccia darauf aufmerksam, ein Besuch Macmillans in Moskau berge die Gefahr, daß auch die Franzosen und die Deutschen eigene Initiativen ergreifen könnten. Das sei besonders problematisch, weil es noch keine einheitliche Position der Westmächte gebe: „Before making any final decision, they greatly hoped that you [Macmillan] would take account of the dangers on the external side. . . . if your first objective was really to talk with the President and himself [Dulles], neither of them saw any reason why you should not come here soon. . . . your ambulatory journey did seem a long way round to get to Washington, when the door here was open.“⁸³

Indem die Amerikaner ihre Bedenken dem britischen Botschafter in aller Offenheit und Eindringlichkeit mitteilten, versuchten sie, Macmillan den Moskau-Besuch auszureden, aber sie wußten auch, daß ihre Erfolgsaussichten sehr gering waren. Von Beginn an glaubten sie, das Motiv für den einseitigen Vorstoß zu kennen: „He wants to be the hero who finds a way out of the cold war dilemma, particularly about Berlin. . . . [but] they will come back with their tails between their legs and then we are smart fellows.“⁸⁴

In Moskau konnte Macmillan also lediglich für Großbritannien sprechen, nicht aber für Amerika oder das westliche Bündnis. In starkem Kontrast zu Macmillans Selbsttäuschung bemerkte Anthony Rumbold am 2. Februar 1959: „Leider können wir nicht behaupten, der Besuch habe die Unterstützung oder sogar das Einverständnis unserer westlichen Partner. Man wird Sie fragen, ob die Amerikaner im voraus konsultiert wurden. Die richtige Antwort ist, sie wurden konsultiert und haben nur widerwillig eingelenkt, aber das dürfen Sie nicht sagen. Die Franzosen und die Deutschen werden erst im letzten Moment unterrichtet.“⁸⁵

Macmillan hatte gehofft, auf der Grundlage einer anglo-amerikanischen Einigung die Franzosen und die Deutschen überreden zu können. Statt dessen mußte er befürchten, die amerikanischen Bedenken könnten nach Paris und Bonn weitergereicht werden. Als de Gaulle und Adenauer zwei Tage vor der offiziellen Pressemitteilung über den bevorstehenden Moskau-Besuch unterrichtet wurden, erklärte der französische Präsident die Reise sogleich für „unnötig und wenig hilfreich“⁸⁶; Adenauer

⁸³ Caccia an FO (TOP SECRET), 21. 1. 1959, in: PRO, FO 371/143686 (ZP 10/1G(A)).

⁸⁴ Zit. nach Aldous, Harold Macmillan, S. 46; Horne, Macmillan 1957–1986, S. 121.

⁸⁵ FO Minute Rumbold, 2. 2. 1959, in: PRO, FO 371/143434 (NS 1053/51).

⁸⁶ Zit. nach John P. S. Gearson, *The Voyage of Discovery. Macmillan's 1959 Trip to Moscow*, Paper presented at the British International Studies Association Conference in Swansea, Dezember 1992, S. 13 (zitiert mit ausdrücklicher Genehmigung des Autors).

machte dem britischen Botschafter erbost klar, „sieben bis zehn Tage [sind] für eine Wahlreise ... ein bißchen viel“, und den Premierminister selbst verwies er auf die „Bedeutung, die die Formulierung Ihrer Antwort [auf die mögliche sowjetische Frage einer etwaigen Anerkennung der DDR] haben wird“⁸⁷.

In Kenntnis dieser kritischen Haltung der Verbündeten, die zwischen stiller und offener Gegnerschaft schwankte, stellt sich die Frage, was dieser Besuch bezwecken sollte. Als westlicher Emissär mit Verhandlungsauftrag konnte Macmillan ebensowenig nach Moskau reisen wie als Vertreter einer neuen britischen Politik. Mit sowjetischen Ideen über den richtigen Weg zur Wiedervereinigung Deutschlands oder zur Lösung des Ost-West-Konflikts zu spielen, wäre außerordentlich gefährlich gewesen. Es gab in der Tat keine Aussicht auf eine Erweiterung des britischen Handlungsspielraums.

Dennoch neigten der Premierminister und seine engsten außenpolitischen Berater in 10 Downing Street am Vorabend des Besuchs zu „a ‘grand’ settlement [which need] not include the reunification of Germany. You could have a wide measure of disengagement/disarmament based on a continuation of the division of Germany.“⁸⁸

Disengagement, das militärische Auseinanderrücken der Blöcke, war das Schlagwort der späten fünfziger Jahre. Während die westlichen Disengagement-Vorschläge von der zweiten Version des Eden-Plans über George F. Kennans „Reith Lectures“ und die Pläne der Labour-Politiker Denis Healey und Hugh Gaitskell bis hin zum „Deutschlandplan“ der SPD eine Verknüpfung zwischen Abrüstung, europäischer Sicherheit und deutscher Frage herstellten, zielten die östlichen Vorstellungen des Gromyko-Plans und des Rapacki-Plans auf eine rüstungsbeschränkte und kernwaffenfreie Zone in Mitteleuropa unter Aufrechterhaltung des Status quo und der Teilung Deutschlands⁸⁹. Auch für Macmillan war in jenen Tagen die Lösung der deutschen Frage nicht mehr unabdingbare Voraussetzung für eine auf ein umfassendes europäisches Sicherheitssystem abzielende Entspannungspolitik zwischen Ost und West, schon gar nicht um den Preis eines neutralisierten, wiedervereinigten Deutschlands. Daß mit solchen Überlegungen ein vorläufiges Ende der Wiedervereinigungspolitik, eine Anerkennung der DDR und eine Kontrolle der Bundesrepublik verbunden waren, konnte ihm nur gelegen sein; daß sie aber auch den politischen Zusammenhang des Westens zwangsläufig in Frage stellten und zu einem politischen Vakuum in Mitteleuropa hätten führen können, schien er nicht zu bedenken. Einem skeptischen Kabinett erklärte Macmillan, es bedürfe einer neuen Initiative, „to break the present deadlock and to find a basis for Western agreement [which could solve] the

⁸⁷ Zit. nach Schwarz, Adenauer. Der Staatsmann, S. 488 und 495; Adenauer an Macmillan, 11.2. 1959, in: PRO, PREM 11/2708. Vgl. auch Konrad Adenauer, Erinnerungen 1955–1959, Stuttgart 1967, S. 468–471; Krone, Aufzeichnungen zur Deutschland- und Ostpolitik, S. 152.

⁸⁸ Minute Bishop, 18.2. 1959, in: PRO, PREM 11/2708.

⁸⁹ Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 104–115 mit weiteren Angaben; Schwarz, Die Ära Adenauer. Epochenwechsel, S. 42–57; Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 98–104, 195–198.

latent differences of attitude on the part of the leading members of the North Atlantic Alliance“⁹⁰.

Diese Aussage ist in doppelter Hinsicht bemerkenswert. Zum einen zeigt sie, daß Macmillans Außenpolitik auf dem, nicht unbedingt rationaler Analyse folgenden, traditionellen Selbstverständnis einer einflußreichen Großmacht aufbaute. Andererseits kaschiert sie die tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten im westlichen Lager. Der Versuch, bei Gesprächen mit Chruschtschow den Grundstein für eine noch ausstehende gemeinsame *westliche* Strategie zu legen, war ein ganz ungewöhnlicher außenpolitischer Schachzug, der auch den Diplomaten des Foreign Office Grund zur Sorge bereitete. In den aus Anlaß des Moskau-Besuchs erstellten Arbeitspapieren empfahlen Foreign Office und Kabinett dem Premierminister einhellig, nichts anderes zu unternehmen, als die sowjetischen Absichten herauszufinden, und gleichzeitig die britische Position unabhängig von den tatsächlichen Ansichten als hart und unachgiebig zu vertreten⁹¹.

Macmillan kannte aber auch die Ergebnisse einer von ihm in Auftrag gegebenen streng geheimen Studie zur deutschen Frage. Gladwyn Jebb, der sich bereits während der Berlin-Blockade für eine „saubere Teilung“⁹² Deutschlands ausgesprochen hatte, kehrte für drei Wochen von seinem Pariser Botschafterposten nach London zurück, um die britische Berlin- und Deutschlandpolitik grundsätzlich zu überprüfen und britische Interessen neu zu definieren. Als langfristiges Ziel befürwortete er die Bewahrung des Status quo in Europa und die fortwährende Teilung Deutschlands, um ein „Großdeutschland“ und „die Beherrschung Europas durch Deutschland“ ebenso zu verhindern wie ein vereinigtes Deutschland zu sowjetischen Bedingungen. „To make the European status quo work“, diskutierte Jebb die Möglichkeit zahlreicher Konzessionen und bündelte auf diese Weise die verschiedenen in Whitehall bereits vorhandenen Gedanken und Konzepte. Die möglichen und auch wünschenswerten Zugeständnisse an die Sowjetunion reichten von der *de facto*-Anerkennung der DDR und der Anerkennung der Oder-Neiße-Linie über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und den Abschluß von Nichtangriffspakten zwischen der Bundesrepublik und den „sowjetischen Satellitenstaaten“ bis hin zu weitreichenden Disengagement-Plänen, die in ihren Kernelementen auf eine beiderseitige Abrüstung und Reduzierung der konventionellen Truppen in Europa und eine Annahme der er-

⁹⁰ PRO, CM 4(59), 3.2. 1959, CAB 128/33.

⁹¹ Vgl. FO Minute Hoyer Millar, 16.2. 1959, in: PRO, PREM 11/2690. Kabinettssekretär Norman Brooks schrieb: „We shall not be able to say anything which might imply readiness to depart from our stated positions, especially on Berlin and the recognition of the East German regime – for our allies would be seriously disturbed if they had any reason to fear that we were attempting anything like a unilateral negotiation with the Russians.“ Minute Brooks, 18.2. 1959, in: Ebenda.

⁹² FO Memorandum Jebb, 20.8. 1948, in: PRO, FO 371/70520 (C 8925). Vgl. dazu Helmut Reifeld, Die Europapolitik des Foreign Office im Spiegel der Berlin Blockade, in: Gustav Schmidt (Hrsg.), Großbritannien und Europa – Großbritannien in Europa. Sicherheitsbelange und Wirtschaftsfragen in der britischen Europapolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, Bochum 1989, S. 89–110.

sten Stufe des modifizierten Rapacki-Plans (Verbot der Herstellung und des Besitzes von Nuklearwaffen für die Staaten Mitteleuropas) zielten. Eine militärische Auseinandersetzung in und um Berlin sollte in jedem Fall verhindert werden, notfalls um den Preis eines Ersatzes der alliierten Truppen in Berlin durch Truppen der Vereinten Nationen⁹³.

VI.

In Kenntnis dieser Studie begann Harold Macmillan seine elftägige „Entdeckungsreise“ (21. Februar–3. März 1959). Der Ablauf des Besuchs und der Gespräche, die sich im wesentlichen auf die Berlin-Krise konzentrierten, ist vielfach geschildert worden⁹⁴. Die offiziellen Protokolle tragen mit einer entscheidenden Ausnahme nur geringfügig zu einer Erweiterung des Kenntnisstands bei. Zunächst hielt Macmillan sich an die Empfehlungen der eigenen Berater und der Verbündeten, die britische Position als hart und unnachgiebig darzustellen. Chruschtschow gegenüber erklärte er: „Wenn Sie uns in irgendeiner Weise bedrohen, werden Sie den Dritten Weltkrieg auslösen, weil weder wir noch die Amerikaner nachgeben werden“, woraufhin der sowjetische Premierminister entgegnete, „es gebe keine zeitliche Begrenzung“, d. h. kein Ultimatum⁹⁵. Macmillan hielt unbeirrt an seinem Kurs fest und erwog ernsthaft die vorzeitige Abreise, als Chruschtschow den Versuch unternahm, mit heftigen Angriffen auf den deutschen Bundeskanzler einen Keil zwischen Großbritannien und die Verbündeten zu treiben. In diesem Fall hätte sich der Besuch jedoch als totales Desaster erwiesen, und Macmillan und Lloyd wären, wie von Dulles vorausgesagt, wie „geprügelte Hunde“ nach London zurückgekehrt. Der versöhnliche Ausklang der Reise wurde dann in Kiew vorbereitet, als Außenminister Lloyd in einer Unterredung mit dem stellvertretenden sowjetischen Außenminister Kusnetsov das maximale britische Angebot zur Beilegung der Krise unterbreitete, die Anerkennung der DDR: „If the Soviet Union wished to create a successor state, they must see that the state carried out the existing obligations. . . . It might be possible to reconcile a peace treaty between the Soviet Union and the DDR with the preservation of our rights in Berlin.“⁹⁶

Großbritannien sei darüber hinaus zu einem Gipfeltreffen und zu Disengagement-, Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen bereit. Chruschtschow hatte einen

⁹³ Berlin and Germany. A Memorandum by Sir Gladwyn Jebb (TOP SECRET), 12.2. 1959, in: PRO, FO 371/145818 (WG 1073/67 G). Ein Hinweis auf diese Studie findet sich in Gladwyn, *The Memoirs*, S. 318.

⁹⁴ Vgl. Macmillan, *Riding the Storm 1956–1959*, S. 592–634; Horne, *Macmillan 1957–1986*, S. 122–129.

⁹⁵ Record of the Visit of the Prime Minister to the Soviet Union 21 February–3 March 1959, S. 30f., in: PRO, PREM 11/2609.

⁹⁶ Annex to Record of the Visit of the Prime Minister to the Soviet Union (TOP SECRET), S. 4, und Record of the Visit, S. 64, in: Ebenda.

Teilerfolg erzielt, den er aber nicht in bare Münze umsetzen sollte, weil er glaubte, in Zukunft seinen Forderungskatalog erweitern zu können. Einem erleichterten Premierminister zeigte er den Entwurf einer an die Westmächte gerichteten Note, derzufolge Moskau den westlichen Vorschlag einer Außenministerkonferenz akzeptierte.

Im März 1959 kehrte Macmillan mit der Gewißheit der Wiederwahl aus Moskau nach London zurück und wurde in Großbritannien als Friedensstifter gefeiert. Ein begeistertes Kabinett empfing ihn und kam zu dem Ergebnis: „effectively, the leadership of the Western world now rested with the United Kingdom Government.“⁹⁷ Macmillan selbst erklärte später: „Die Briten haben das Eis gebrochen. . . . Ich bin erleichtert, daß dies die allgemein akzeptierte Geschichtsinterpretation ist.“⁹⁸

Allgemein akzeptiert sind Geschichtsinterpretationen freilich selten. Aneurin Bevan sprach von der Moskaureise als der wohl „bestpublizierten Odyssee seit den Griechen, die jedoch leider nicht das Goldene Vlies zurückgebracht habe“, und Andrej Gromyko bemerkte rückblickend: „Alles in allem erschöpfte sich das Ergebnis des Besuchs darin, daß ein hoher Gast tatsächlich gekommen war und eine Zusammenkunft tatsächlich stattgefunden hatte. Mehr nicht.“⁹⁹

Sind diese wenig schmeichelhaften Kommentare gerechtfertigt? Die Sowjets ließen offiziell das Ultimatum fallen und erklärten sich bereit, eine Außenministerkonferenz abzuhalten; aber bereits Anfang Januar 1959 hatte Anastas Mikoyan in seinen Washingtoner Gesprächen darauf hingewiesen, die Sowjets wollten ihre Note nicht als Ultimatum verstanden wissen und den Westen nicht zu Verhandlungen unter Druck zwingen. Freier Zugang nach Berlin werde auch dann garantiert, wenn die sowjetischen Funktionen auf das Ulbricht-Regime übertragen würden¹⁰⁰. Darüber hinaus hatten sich die Sowjets aufgrund der unerwartet unnachgiebigen westlichen Position bereits Wochen vor Macmillans Besuch intern auf eine Außenministerkonferenz als vorübergehende Rückfallposition geeinigt¹⁰¹. Tatsächlich hatte Macmillan wenig getan und auch tun können, um die Berlin-Krise zu entschärfen.

Das Schlimmste erwartete ihn noch. In Bonn und Paris mußte er seinen Frieden mit Adenauer und de Gaulle schließen. Die hatten sich just am Tag seiner Rückkehr aus Moskau getroffen und einen gemeinsamen Kurs abgesprochen. Adenauer machte seinem Ärger über die Disengagement-Passagen im Moskauer Abschlußkommunique Luft, während de Gaulle erneut eine Umorientierung der westlichen Berlinpolitik ablehnte. Die Hoffnungen ruhten einmal mehr auf den Vereinigten Staaten: „Wenn wir eine gemeinsame anglo-amerikanische Position zu den strittigen Fragen erzielen können, dann werden sich die Franzosen und die Deutschen schon anschlie-

⁹⁷ PRO, CM 14(59), 4. März 1959, CAB 128/33.

⁹⁸ Macmillan, *Pointing the Way 1959–1961*, S. 81.

⁹⁹ Bevan's Bemerkung zit. nach Horne, *Macmillan 1957–1986*, S. 129; Andrej Gromyko, *Erinnerungen*, Düsseldorf/Wien/New York 1989, S. 221.

¹⁰⁰ Caccia an FO, 6.1. 1959, in: PRO, FO 371/145686 (WG 1015/12). Vgl. auch Hans Kroll, *Lebenserinnerungen eines Botschafters*, Köln 1967, S. 394.

¹⁰¹ Adomeit, *Soviet Risk-Taking and Crisis Behavior*, S. 322.

ßen.¹⁰² Dazu sollte es nicht kommen. Im Gegenteil, der todkranke Dulles bezichtigte Macmillan vom Krankenbett aus des „Appeasement und partieller Kapitulation“, und Eisenhower meinte dasselbe, als er es strikt ablehnte, bei einem von Macmillan geforderten Gipfeltreffen die Rolle Chamberlains zu spielen¹⁰³. Der Premierminister aber versuchte, sich über so viel Ungemach hinwegzutrösten, und notierte in seinem Tagebuch: „The Germans are behaving in a very crude and silly way and the French are joining them in attacking Britain for defeatism. . . . Eisenhower is hesitant and unsure of himself.“¹⁰⁴

Wie nur wenige britische Premierminister der Nachkriegszeit verkörperte Harold Macmillan in der Außenpolitik jene Form des „ethischen Egoismus“¹⁰⁵, die eine Identität der Interessen der Verbündeten mit denen Großbritanniens voraussetzte. Dabei verstand er es in einer Phase des Übergangs, stets von neuem zu improvisieren, seine Taktik den sich verändernden Umständen anzupassen und durchaus schamlos der britischen Politik im Kalkül der anderen Regierungen oberste Priorität einzuräumen. Bereits in den ersten Monaten der Berlin-Krise spürte er die Grenzen seines politischen Einflusses, doch er glaubte, sich gegen den unaufhaltsamen Niedergang der Großmacht zur „bedeutenden zweitrangigen Macht“¹⁰⁶ stemmen zu können. Mit seiner Forderung des „stay in the big game“ verhalf Macmillan letztendlich einer Idee zum Durchbruch, die sich seither jede britische Regierung zur außenpolitischen Maxime erkoren hat und die Außenminister Douglas Hurd vor kurzem drastisch, aber treffend, mit der Notwendigkeit zum britischen *punching above its weight* umschrieben hat.

¹⁰² FO an Washington, 16.3.1959, in: PRO, PREM 11/2685.

¹⁰³ Dwight D. Eisenhower, *The White House Years. Waging Peace 1956–1961*, London 1965, S.353f. Zur amerikanischen Einschätzung der britischen Position vgl. auch Arenth, *Der Westen tut nichts*, S.282; Grewe, *Rückblenden*, S.390f.

¹⁰⁴ Zit. nach Horne, *Macmillan 1957–1986*, S.130 und 134.

¹⁰⁵ Kissinger, *Diplomacy*, S.598.

¹⁰⁶ *Report of the Review Committee on Overseas Representation 1968–69 (Duncan Report)*, S.22, in: *Parliamentary Papers (House of Commons and Command)*, Session 30 October 1968–22 October 1969, Vol.XLIV, London 1969.