

Hallstein-doktrinen – et suverænt fejlgreb?

Af William Glenn Gray

Oversat af Jens Ellekær

William Glenn Gray Ph.D., født i 1969, er *Associate Professor* ved *Department of History*, Purdue University i USA. Gray er uddannet på Princeton University, Freie Universität Berlin og Yale University. Hans forskning har indtil nu primært haft fokus på tysk efterkrigshistorie.

”Forbundsrepublikken Tyskland har nu genvundet sin suverænitet og dermed sin frihed”, triumferede Konrad Adenauer i en radioudsendelse den 5. maj 1955.¹ Dette øjeblik udgjorde et højdepunkt i kanslerens politiske karriere; siden 1949 havde det været et dominerende mål i hans udenrigspolitik at opnå suverænitet for Forbundsrepublikken. Den 5. maj trådte Paris-traktaterne i kraft; de medførte en opløsning af de allieredes Høje Kommission og Vesttysklands indtræden i NATO som ligeberettiget partner. Med visse begrænsninger – som blandt andet vedrørte fremstillingen af atomare, biologiske og kemiske våben – nød Forbundsrepublikken fuldstændig autonomi i egne interne forhold.²

Og alligevel var Vesttyskland næppe en normal, suveræn stat og kunne heller ikke være det,

så længe den fortsatte med at definere sig som en reststat, et stykke af et ”helt Tyskland”. Et par årtier senere skulle der komme mange, som fandt tanken om en tysk enhedsstat ejendommelig; men i 1950’erne kunne de vesttyske eliter næppe forestille sig noget andet. Hvad var den Tyske Demokratiske Republik i sig selv? Hvem var vestberlinerne, hvis de ikke var tyskere? På grund af den åbenlyse mangel på politisk frihed i DDR og Berlins anomale status påtog vesttyskerne sig selv at plædere for et ”et helt Tyskland”. Men Forbundsrepublikken havde ingen legal jurisdiktion over disse befolkninger. Sovjetunionen havde allerede i marts 1954 erklæret DDR for en suveræn stat – om end ikke særligt overbevisende. Sovjetunionen vogtede over sin sejr i Berlin, og den sovjetiske ledelse nægtede at anerkende en relation mellem Bonn-republikken og de tre vestlige sektorer i den tidligere rigshovedstad. Hvis Adenauer-regeringen skulle fastholde sit *Alleinvertretungsanspruch* – krav om at være enerepræsentant – havde den brug for støtte fra de tre vestallierede – Frankrig, Storbritannien og USA.

Suverænitetserklæringen af maj 1955 fik langt mindre betydning, end mange havde forventet. Adenauer var ikke længere forpligtiget til at konsultere de allieredes høje kommissærer, som blev reduceret til at være almindelige ambassadører; men i slutningen af 1955 var der opstået nye former for konsultationer mellem tyske embedsmænd og deres allierede modparter. De vestallierede lærte til gengæld, at de ikke blot kunne vaske deres hænder i det tyske spørgsmål. Ikke alene forpligtigede London, Paris og Washington sig til at opretholde deres rettigheder i Berlin – og det strakte sig så vidt som til truslen om krig. De forpligtigede sig også til at understøtte et af særtrækkene ved den Kolde Krig i Tyskland: Den verdensomspændende kampagne, der havde som mål at blokere for en anerkendelse af DDR som en anden suveræn tysk stat. En af de uforudsete følger af Vesttysklands suverænitet var en mærkbar skærpelse af konkurrencen mellem Bonn og Østberlin. Det blev Adenauer-regeringen, der nu overtog ledelsen med hensyn til at etablere et nyt sæt af barrierer mod en anerkendelse af Østtyskland – en trusselspolitik, som senere blev døbt ”Hallstein-doktrinen”.

1 Ansprache des Bundeskanzlers Adenauer im Sender Freies Berlin, 5. maj 1955: *Dokumente zur Deutschlandpolitik* [DzD], III. Reihe, Bd. 1, S. 12.

2 Om Forbundsrepublikkens status efter ikrafttræden af Paris-traktaterne, se Werner Abelshäuser og Walter Schwengler, *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956*, Bd. 4, München 1997, S. 330-51.

Med afsæt i resultaterne fra en større videnskabelig undersøgelse vil denne artikels forsøge at skitsere, hvorfor spørgsmålet om suveræniteten i Tyskland udviklede sig til et problem af globale dimensioner, og hvorfor den vestlige lejr gennem to årtier i det store hele havde held med sine bestræbelser på at isolere Ulbrichts regime.³

Opbygningsfasen

Da Forbundsrepublikken blev stiftet 1. maj 1949, var den i styringen af sine relationer til alle internationale stater fuldstændig afhængig af de vestallierede. På dette område havde Østberlin en fordel, fordi Sovjetunionen støttede dannelsen af et udenrigsministerium umiddelbart efter proklamationen af DDR i oktober 1949. Inden for få måneder var østtyske gesandter på vej til neutrale lande som Schweiz, Sverige og Finland, hvor de krævede etablering af diplomatiske relationer som betingelse for handel med DDR.⁴ For de vestallierede gjorde fremkomsten af en særskilt og aktiv regering i Østberlin det vanskeligere at gennemføre deres planer for et Efterkrigstyskland. De kunne selvfølgelig ignorere DDR og lade, som om det ikke eksisterede; det var let nok at affærdige Ulbricht som en af Stalins marionetter. Men hvis det lykkedes for Ulbrichts regering at opnå anerkendelse fra tilstrækkeligt mange stater uden for de to magtblokke, ville det øge presset på Adenauer og dermed tvinge de vestallierede til at give flere indrømmelser til den vesttyske kansler. For at holde situationen i Tyskland åben endes Frankrig, Storbritannien og USA om at henvende sig til medlemmerne af FN for at overbevise disse om af vigtigheden af ikke at etablere diplomatiske relationer med det østtyske regime. Deres bestræbelser bar frugt: I løbet af det første år efter oprettelsen af SED-regimet var det kun lande inden for Sovjetblokken, der anerkendte det. Set i lyset af af den kommunistiske verdens fuldstændige isolation på den Kolde Krigs højdepunkt tjente anerkendelsen af DDR fra sta-

ter som Ungarn, Polen og Bulgarien kun til at understrege Ulbrichts "satellitstatus".

Ét var at nedgøre regeringen i Østberlin, noget helt andet at støtte Bonn internationalt. Skønt de vestallierede havde stået bag oprettelse af Forbundsrepublikken, tøvede de med at støtte Adenauers krav om at ville tale på vegne af hele det tyske folk – et krav som først blev formuleret i Forbundsdagen den 21. oktober 1949.⁵ Skulle Bonn-republikken fremmes som en uafhængig stat i verdensanliggender? Og hvis ja, ville det så ikke gøre de allierede til medvirkende til en vedvarende opsplittning af Tyskland? Hvordan ville staterne i sovjetblokken reagere, hvis de vestallierede prøvede at fremme Vesttysklands ensidige adgang til de internationale organisationer? Udbruddet af Korea-krigen i midten af 1950 fjernede denne tvivl. Overbeviste om behovet for at styrke Adenauer-regeringens politiske vægt og – mere umiddelbart – behovet for at rekruttere vesttyske soldater sluttede de vestallierede beslutsomt op omkring den durkdrevne kansler.⁶ En revision af besættelsesstatutten i 1951 tillod Forbundsrepublikken at etablere et udenrigsministerium og at begynde at genskabe diplomatiske forbindelser over hele verden.⁷ I de fleste tilfælde overtog vesttyske diplomater de ambassader og legationer, som var blevet efterladt af det Tyske Rige i 1945, hvilket styrkede linien af kontinuitet mellem den klassiske tyske nationalstat og den ny Bonn-republik. Samtidig tjente de vestallierede som Bonns advokat i forskellige FN-organisationer. Så tidligt som i efteråret 1952 fik Forbundsrepublikken ret til at sende en permanent observatør til FN's generalforsamling i New York, og den trådte ind i en række andre organisationer så som den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) og Verdenssundhedsorganisationen (WHO) som bidragende medlem. Sovjetblokkens relative isolering i de tidlige 1950'ere og den Kolde Krigs højdepunkt gjorde det let for de allierede at etab-

3 Gray, *Germany's Cold War. The Global Campaign to Isolate East Germany*, Chapel Hill 2003

4 Vedrørende tilfældet med Finland, se Dörte Putensen, *Im Konfliktfeld zwischen Ost und West. Finnland, der Kalte Krieg und die deutsche Frage (1947-73)*, Berlin 2000.

5 DzD II/2, S. 212-15.

6 Allied statement of 19. 9. 1950, gengivet i Beate Ruhm von Oppen (ed.), *Documents on Germany Under Occupation*, London 1955.

7 Claus Müller, *Relaunching German Diplomacy. The Auswärtiges Amt in the 1950s*, Münster 1996; Thomas Maulucci, *The Creation and Early History of the West German Foreign Office, 1945-55*, Diss. Yale 1997.

lere Forbundsrepublikken som Tysklands efterfølger på den internationale scene.

Efter generelt mislykkede forsøg på at opnå direkte diplomatiske relationer gik Ulbrichts regime over til en skridt-for-skridt-strategi. Oprettelse af en eller anden form for tilstedeværelse ville i det mindste give østtyske gesandter et grundlag for at kommunikere med den ikke-kommunistiske verden, hvilket kunne bane vejen for en senere anerkendelse hos værtslandene. De vestallierede var imidlertid meget bevidste om, at en sådan udbredelse af institutioner, der var forbundet med regeringen i DDR, skulle forhindres. Vestlige forretningsfolk, som ønskede at handle med virksomheder i ”sovjetzonen” måtte i stedet gå gennem handelskamrene. På grund af centralplanlægningen i DDR's økonomi var der altid noget kunstigt over sådanne arrangementer, men de medvirkede til at skabe en *cordon sanitaire* omkring DDR, uden at det havde alt for skadelige effekter for områdets økonomi. Uofficielle ”Handelskammervetretungen”, som repræsenterede østtysk industri åbnede i Amsterdam, Bruxelles og adskillige andre europæiske byer – samt i Cairo, som senere skulle blive epicentret for DDR's kamp for anerkendelse.

Arbejderopstanden den 17. juni 1953 gjorde det klart for de sovjetiske ledere, at man måtte tage skridt til at forbedre SED-regeringens troværdighed. Stalins efterfølgere i Moskva kan have været tilbøjelige til at skaffe sig helt af med det vanskelige DDR; de kunne nemlig ikke skabe en succesfuld tysk politik med en haltende og suspekt klientstat. I marts 1954 meddelte Sovjetunionen, at DDR var fri ”til at beslutte om interne og eksterne forhold, inklusive spørgsmålet om relationer til Vesttyskland”. Selv om erklæringen omhyggeligt undgik ordet ”suverænitet” og eksplicit beholdt Sovjetunionen ”funktioner, der var forbundet med garantien af sikkerhed”, opfordrede Moskva i realiteten stater ud over hele verden til at genoverveje deres holdning til DDR.⁸ Resultatet var skuffende: Der var ingen stater uden for sovjetblokken, som tog skridt til at anerkende Ulbrichts regime eller så meget som at etablere konsulære forbindelser med det. På dette tidspunkt havde Forbundsrepublikken

etableret diplomatiske forbindelser med 53 stater, i al væsentlighed til alle stater i den såkaldte ”fri verden”. Når Adenauer udtrykte sin faste overbevisning om ”at der kun er, har været og vil være én tysk stat”, så ledere i Asien, Latinamerika og især Europa ingen grund til at lægge afstand til vesttyskerne for at opnå velvilje hos østtyskerne.⁹ Så længe Bonns diplomater var villige til at udvise nogen fleksibilitet – ved eksempelvis at acceptere åbningen af nye østtyske handelskontorer i Jakarta, Bombay og Calcutta – forekom det sandsynligt, at Forbundsrepublikken ville kunne fastholde sin position som det tyske folks eneste officielle stemme.¹⁰

Det følgende år bragte imidlertid en grundlæggende ny situation. For det første begyndte der at ske en afspænding langs den Kolde Krigs fronter i ”periferien”. Fremkomsten af en bevægelse af alliancefrie stater, sådan som det viste sig på Bandung-konferencen i april 1955, betød, at en stor gruppe af asiatiske og afrikanske stater forlod deres tidligere praksis med at overtage vestlige positioner i spørgsmål vedrørende den Kolde Krig. Det lykkedes Nikita Khrusjtjov, i hvert fald retorisk, at bejle mere overbevisende til den alliancefri bevægelse end til sin amerikanske modpart; Sovjetunionens forbedrede relationer til Jugoslavien viste sig at være særlig nyttige, idet marskal Tito nød en høj prestige hos alliancefri ledere så som Jawarlahal Nehru i Indien og Gamel Abdel Nasser i Egypten. Samtidig gjorde skærpelsen af den Kolde Krigs fastlåste situation i Europa – symboliseret ved Vesttysklands tilslutning til NATO og den efterfølgende dannelse af Warszawapagten – det kunstigt at bestride eksistensen af to stater i Tyskland. Adenauer bidrog uforvarende til denne genovervejelserproces ved at etablere direkte tyske relationer til Sovjetunionen i september 1955. Hvis der nu residerede to tyske ambassadører i Moskva, hvorfor skulle andre lande så ikke kunne nyde samme privilegium?¹¹

⁸ *Beziehungen DDR-UdSSR 1949 bis 1955*, Berlin 1975, S. 639-41.

⁹ Adenauers udsagn, se Deutscher Bundstag, 23. Sitzung, 7. 4. 1954, Sten. Ber., 2. Wahlperiode, S. 794C-795C.

¹⁰ Yderligere discussion i Gray, *Germany's Cold War*, S. 25-29.

¹¹ Blandt de mange selvbiografiske beretninger omkring dette problem, se især Wilhelm Grewe, *Rückblenden 1976-1951*, Frankfurt 1979; Joachim Peckert, *Zeitwende zum Frieden. Ostpolitik miterlebt und mitgestaltet*, Herford 1990.

Den nylig suveræne Forbundsrepublik stod i efteråret 1955 over for en direkte udfordring af egen selvforståelse. Vesttyske embedsmænd frygtede, at hvis DDR opnåede anerkendelse fra vigtige alliancefrie stater som Egypten og Indien, ville dette permanent besegle opsplittningen af Tyskland i to særskilte stater. Dette rejste så igen foruroligende politiske spørgsmål hos både kansleren og de vestallierede. Adenauer havde over for nationalistiske tyskere begrundet vestbindingen med, at økonomisk og militær integration i vestlige institutioner ville styrke Bonns magt og dermed gøre en fremtidig genforening mere sandsynlig. Da det stod klart, at denne ”styrkepolitik” i stedet havde gjort Tysklands enhed **mindre** sandsynlig, ville det så ikke kunne blive en hjælpende hånd til Adenauers nationalistiske modstandere, som kunne føre til en dramatisk nyorientering af tysk politik? I vinteren 1955-56 var kansleren under stærkt pres for at aktivere relationerne til Sovjetunionen med henblik på at skabe mulighed for en genforening; dette spørgsmål var i realiteten delvis årsag til, at FDP trådte ud af regeringskoalitionen. SPD på sin side krævede direkte drøftelser mellem Bonn og Østberlin om problemet med den tyske enhed – et perspektiv, som de vestallierede anså for foruroligende. Adenauer var den eneste førende politiker, man kunne stole på ville forsvare og uddybe status quo i en vestlig orienteret Forbundsrepublik. Hermed var Adenauers politiske behov identiske med de allieredes. I fællesskab styrkede de bestræbelserne på at holde håbet om tysk enhed i live ved at stille sig i vejen for Østtysklands fremtræden som en særskilt, uafhængigt anerkendt tysk stat.

Afskrækkelsens triumf

Det, Adenauers regering etablerede i efteråret 1955, var et generelt afskrækkelsessystem. Tidligere havde vesttyskerne stillet sig tilfredse med generelle advarsler. Nu blev Bonns sprog stadig mere præcist. Den 22. september 1955 erklærede Adenauer i Forbundsdagen, at hvis en af Forbundsrepublikkens diplomatiske partnere valgte at anerkende DDR, ville dette blive

betragtet som en ”uvenlig handling”.¹² Tre måneder senere præciserede Bonns udenrigsminister, Heinrich von Brentano, konsekvenserne: Forbundsrepublikken ville afbryde de diplomatiske relationer med enhver regering, der anerkendte DDR som en suveræn stat.¹³ Brentano definerede hermed det tyske problem som et nulsumsspil: Stater kunne have diplomatiske relationer med enten Bonn eller Østberlin, men ikke med begge. Moskva var en undtagelse, hvilket afspejlede Sovjetunionens rolle som en af de fire magter, der havde til opgave at tage sig af spørgsmålet om et ”helt Tyskland”.¹⁴ Brentanos stærke sprog blev gentaget bag scenen af Walter Hallstein, som i baggrundssamtaler forsikrede journalister, at Bonns politik var hård og kompromisløs.¹⁵ Mange iagttagere var foruroligede over udenrigsministeriets aggressive tone; de kritiserede denne politik for at mangle nuancer. Hvad ville det gavne Vesttyskland at trække sin tilstedeværelse tilbage fra de lande, som anerkendte Østtyskland? Ville det i realiteten ikke resultere i en form for selvisolering fra Bonns side?¹⁶ Disse kritikere erkendte ikke, at Hallstein instrumentaliserede pressen: Med henblik på at øge afskrækkelseeffekten måtte udenrigsministeriet overbevise de andre lande om, at truslerne var alvorligt ment. Hvis Vesttysklands egne journalister troede, at Bonn ville handle uden tøven,

12 Deutscher Bundestag, 101. Sitzung, 22. 9. 1955, Sten. Ber., 2. Wahlperiode, S. 5646

13 Denne forpligtigelse blev fremlagt på en ambassadørkonference 8.-10. december 1955, for protokollen se Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes [PA/AA], B 2, Bd. 92. Væsentlig er også pressekonferencen, som blev afholdt af Günter Diehl, udenrigsministeriets talsmand, den 9. december, se Archiv für christlich-demokratische Politik [ACDP], NL Eckardt, I-010-008/2.

14 Moskva som undtagelse havde faktisk været Brentanos officielle linie i adskillige måneder, se hans bemærkning til Auswärtiger Ausschuss des Deutschen Bundestags, 50. Sitzung, 21. 9. 1955, S. 33-4. Protokoller for dette og andre møder i Auswärtigen Ausschusses gennem 1955 er nu til rådighed i udgivet form takket være indsatsen fra Kommission für die Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien.

15 Informationsgespräch, 10. 1. 1956, S. 14-15: PA/AA, B 2, Bd. 30; Informationsgespräch, 12. 7. 1956, S. 13: ACDP, NL Eckardt, I-010-009/2.

16 Leitark., Grundsätzlich, FAZ, 12. 12. 1955, Hans Henrich, Der forsche Ton, Frankfurter Rundschau, 14. 12. 1955; Giselher Wirsing, Diplomatie oder Deklamation?, Die Welt, 17. 12. 1955.

ville dette hjælpe til at overbevise alliancefrie ledere om vigtigheden af at træde varsomt.

Under overfladen var Bonns politik langt mere fleksibel, end Hallstein lod det mærke. Som Wilhelm Grewe, leder af udenrigsministeriets politiske afdeling, bemærkede: ”Man er nødt til at se i øjnene, at man ikke kan behandle et statslignende territorium med en befolkning på 17 millioner mennesker som ikke-eksisterende.”¹⁷ Andre lande ville have behov for at kunne behandle handels- og transitproblemer med DDR. Der var ingen grund til at protestere mod tekniske kontakter mellem fremmede regeringer og DDR-myndigheder; i realiteten ville sådanne kontakter hjælpe DDR's befolkning. Kunsten bestod i at skelne mellem tekniske rutineaftaler og politiske former for relationer, som kunne indikere en anerkendelse af SED-regimet. Men hvor skulle man trække grænsen? Da folkeretten ikke gav klare og faste regler, opfordrede Grewe sine kolleger i Bonn til at træffe afgørelse fra sag til sag. Det stod klart, at Bonn ikke ville acceptere diplomatiske forbindelser mellem DDR og alliancefrie regeringer; men hvad med konsulære relationer? Hvad hvis et fremmed land modtog en minister fra Østberlin som gæst – eller selveste Walter Ulbricht? Grewe og hans kolleger var enige om, at det var politisk ønskværdigt at blokere for enhver sådan aktivitet, uanset om den kunne eller ikke kunne tolkes som en formel anerkendelse af SED-regimet. Så i stedet for at udsende en eller anden liste, som præcist fastlagde, hvad stater kunne og ikke kunne gøre i deres omgang med DDR, hvilket ville have tvunget Bonn til at forklare dets bestemmelser i detaljer, var Grewe fortaler for de kalkulerede uklarheders politik.

Grewes politik gav de østtyske udsendinge rige muligheder for at afprøve grænserne for vesttysk tålmodighed. I Cairo blev der i vinteren 1957/58 åbnet et ”Kontor for den Tyske Demokratiske Republiks regerings befuldmægtigede for de arabiske stater”.¹⁸ Inden for et år

havde kontoret nogle og tyve medarbejdere, som arbejdede fuldtids med propaganda og public relation. De placerede artikler i den pengehungrende lokale presse, inviterede arabiske forfattere og kulturpersonligheder til at besøge Østtyskland og uddelte stipendier til længe-revarende studier på universiteter i DDR. De benyttede enhver tænkelig lejlighed til at invitere til receptioner, således at arabere kunne mødes med prominente østtyske gæster, som strakte sig fra fagforeningsfolk over sportsstjerner og til borgmesteren i Leipzig. Sådanne lejligheder behøvede ikke at være åbenlyst politiske; hensigten var snarere at knytte DDR tæt til de industrielle og kulturelle præstationer fra det historiske Tyskland, som mange arabere fortsat vurderede højt. Ved at anvende misvisende titler gav de tyske embedsfolk indtryk af at være akkrediterede diplomater fra en anerkendt magt. Handelsrepræsentanten i Damaskus kaldte sig konsul, og Richard Gyptner, den befuldmægtigede i Cairo fra 1958 til 1961, titulerede sig selv ambassadør. Men intet af dette bragte Nassers regering tættere på oprettelse af ægte diplomatiske relationer med SED-regimet. Nasser uddelte privilegier til DDR i omhyggeligt afmålte doser – hovedsageligt for at fremkalde en eller anden nervøs reaktion i Bonn.

Nasser havde som regel held med dette. I teorien skulle Bonns isolationskampagne ikke have kostet noget; ikke-ankendelsen af DDR var en forudsætning for at pleje diplomatiske relationer med Forbundsrepublikken. Men i praksis lykkedes det sædvanligvis for store stater som Egypten, Indien og Jugoslavien at få Bonn til at yde en eller anden form for koncession til gengæld for afkaldet på tættere relationer med DDR. I 1956 gav Forbundsrepublikken et 99-årigt lån til en værdi af 240 millioner dollar til Titos Jugoslavien; i 1958 blev Adenauers regering en af de største bistandsydere til Nassers Egypten.¹⁹ For iagttagere i Bonn tog adfærden hos disse alliancefri ledere sig ofte ud som afpresning, men udenrigsministeriet var besluttet på, at ikke et eneste ikke-kommunistisk land skulle anerkende DDR. Problemet blev mere kompliceret i begyn-

17 Grewe, Aufzeichnung, Die Politik der 'Nicht-Anerkennung' der DDR," Dec. 7, 1955, S. 5: PA/AA, Bd. 92, Bl. 25-31. Se også Rüdiger Marco Booz, "Hallsteinzeit." *Deutsche Außenpolitik 1955-1972*. Bonn 1995, S. 19-27.

18 Ulf Engel und Hans-Georg Schleicher, *Die beiden deutschen Staaten in Afrika. Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949-1990*, Hamburg 1998, 92.

19 Om Jugoslavien, se Gray, *Germany's Cold War*, 52; om Egypten, se Sven Olaf Berggötz, *Nahostpolitik in der Ära Adenauer. Möglichkeiten und Grenzen 1949-1963*, Düsseldorf 1998.

delsen af 1960'erne, da afkoloniseringen af Afrika næsten fordoblede antallet af stater i den Tredje Verden. Dette faldt tilfældigvis sammen med udviklingen af Forbundsregeringens første globale program for udviklingshjælp. Resultatet var, at Forbundsrepublikken fandt sig selv i færd med at uddele million-dollar-lån til praktisk taget ethvert land i Asien, Afrika og Latinamerika. I sidste ende ville ethvert land, som *ikke* nød Bonns generøsitet, med sikkerhed blive fristet til at vende sig mod Østberlin i stedet.²⁰ Men disse flirter med DDR førte sjældent særlig langt i retning mod en decideret anerkendelse. Hertil var Bonns afskrækkelsesmodel for effektiv.

Det, som styrkede Bonns politik, var det uomgængelige faktum, at hvis man blev presset til det yderste, ville udenrigsministeriet gøre alvor af sin trussel. I oktober 1957, da Jugoslavien indledte diplomatiske relationer med DDR, afbrød Forbundsrepublikken sine relationer med Jugoslavien. Det var næppe et glørværdigt kapitel i tysk diplomatis historie; en grundig analyse af begivenhederne i efteråret 1957 giver grund til at mene, at Adenauer og hans nærmeste rådgivere fuldstændig fejlhåndterede spørgsmålet om relationer til Østeuropa.²¹ Frem til dette tidspunkt havde Forbundsrepublikken ikke etableret nogen diplomatiske eller blot konsulære relationer til Warszawapagt-landene bortset fra Sovjetunionen; den havde, når det kom til stykket, anerkendt SED-regimet som en suveræn tysk stat. Men de manglende seriøse relationer til Warszawa, Budapest og Prag bekymrede mange vesttyskere, især med bevidstheden om de voldsomme begivenheder, som fulgte med "af-staliniseringen" i 1956. I slutfasen af valgkampen forud for forbundsdagsvalget i 1957 antydede Adenauer, at han ville afprøve nye veje i østpolitikken. Det er uklart, om kansleren havde noget konkret i tankerne, men hans vage forslag overbeviste åbenbart Tito om, at han nu kunne handle uden risiko. I adskillige år havde

Bonns strenge formel irriteret den jugoslaviske leder, for det forekom ham kun logisk, at alliancefri lande kunne opretholde relationer til begge tyske stater. Den 14. oktober 1957 meddelte Tito, at Beograd og Østberlin ville udveksle diplomatiske repræsentanter. Adenauers regering blev komplet overrasket og besluttede at virkeliggøre de trusler, som var blevet formuleret i 1955. De diplomatiske relationer blev afbrudt og fortsatte med at være det i elleve år.

For mange, måske for flertallet i den vesttyske presse, var det et bittert øjeblik. De formodede, korrekt, at styrkedemonstrationen mod Jugoslavien ville ende med at blokere for en udvikling i den tyske østpolitik i en overskuelig fremtid. Det var i denne sammenhæng, at kommentatoren i *Frankfurter Allgemeine*, Joachim Schwelien, sarkastisk begyndte at tale om den "Hallstein-Grewe-doktrin", som besjælede det vesttyske diplomati.²² I 1958 havde de to forladt Bonn; Hallstein var præsident for Europa-Kommissionen, og Grewe var ambassadør i Washington. Det understregede blot Schweliens pointe om politikens forældede karakter. Udtrykket – efterhånden forkortet til "Hallstein-doktrinen" – fornærmede indirekte såvel udenrigsministeren, Heinrich von Brentano, såvel som kansleren; USA havde sin "Truman-doktrin" og "Eisenhower-doktrin", men den snæversynede klike i Bonn fik sin betegnelse fra Walter Hallstein.

Aftagende pres fra Bonn

Fornærmelsen blev siddende. Årtier efter huskes "Hallstein-doktrinen" som oftest stadig som en dårligt gennemtænkt, legalistisk konstruktion, som i sidste ende indskrænkede Bonns egen manørefrihed.²³ Men betragtet ud fra sine egne begreber, kan isolationskampagnen mod DDR meget vel vurderes som en succes. Indtil 1969, to årtier efter DDR's grundlæggelse, kunne Ulbrichts regering ikke overtale et eneste ikke-kommunistisk land til at give den sin formelle

20 Det er imidlertid væsentlig at bemærke, at Forbundsrepublikkens hjælpeprogram ikke udelukkende var viet til den globale kontrovers med DDR. Store dele af Bonns hjælp gik til lande, som ikke var i fare for at bevæge sig mod en anerkendelse af Østberlin. Se Heide-Irene Schmidt, Pushed to the Front. The Foreign Assistance Policy of the Federal Republic of Germany, i: *Central European History* 12, 4 (2003): 473-507.

21 Gray, *Germany's Cold War*, Chapter 3.

22 Schwelien, Bleibt Polen offen?, *FAZ*, Juli 5, 1958.

23 Werner Kilian, *Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955-1973*, Berlin 2001; Peter Bender, *Die "Neue Ostpolitik" und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung*, München 1995

anerkendelse. Det krævede en hel del energi fra de vesttyske diplomater; nogen sammenlignede udenrigsministeriet med et stående brandværn, som suste hektisk rundt på kloden for at slukke brande, der var antændt af Østtyskland.²⁴ Det er rigtigt, at Bonn i 1960'erne kortvarigt blev grebet af en slags perfektionistisk iver. Antydninger om en afspænding mellem supermagterne i 1963 udløste en reaktion, som ikke var helt ulig den i 1955: Stillet endnu en gang over for tegn på, at status quo i Europa var ved at låse sig fast, intensiverede vesttyske embedsmænd deres bestræbelser på at blokere Østtysklands optræden på den internationale arena. Den noget desperate reaktion bidrog til en klodset adfærd hos Bonns diplomati i skæbneåret 1965, hvor en fastlåst situation mellem Ludwig Erhards regering og Nasser førte til en smertelig afbrydelse af de vesttyske relationer til den arabiske verden.²⁵ Men i erkendelse af denne fiasko lærte udenrigsministeriet at sætte anerkendelsesspørgsmålet i et bredere perspektiv. DDR var, når det kom til stykket, i en meget mere desperat situation end Forbundsrepublikken nogensinde ville komme i. I de sene 1960'ere tvang alliancefri ledere Ulbricht til at bejle til deres gunst; de indkasserede østtysk hjælp, men afviste i sidste ende alligevel fortsat en de-jure-ankendelse. En begrænset "bølge" af anerkendelse skyllede endelig hen over den alliancefri verden i foråret 1969, men standsede alligevel med seks stater: Cambodia, Irak, Sudan, Syrien, Sydyemen og Egypten. Efter dette tabte DDR momentum – for det havde ikke længere de finansielle midler.²⁶

I 1960'erne var vesttyske kritikere tilbøjelige til at se mindre optimistisk på tingene. Det var kun naturligt at tage de trinvis østtyske landvindinger ad notam – et generalkonsulat i Sri Lanka, landingstilladelse på Cypern for det statslige flyselskab Interflug – og formode, at før eller senere ville DDR bryde ud af sin isolation. Men

"Hallstein-doktrinen" slog ikke fejl. Efter 1966 lykkedes det endog for den Store Koalition at justere sin politik og genetablere diplomatiske relationer med Jugoslavien uden at få hele strukturen i isolationskampagnen til at falde sammen. Det blev til sidst et skifte i Bonns prioritering, som gav DDR mulighed for at hævde sig som en uafhængig stat i globale forhold. Langt om længe indså de vesttyske ledere, at de, når det kom til stykket, ikke talte på den østtyske befolknings vegne.²⁷ Dermed tog man afsked med Bonns krav om at ville være enerepræsentant. Ganske vist nægtede Forbundsrepublikken fortsat at anerkende SED-regimet og forsøgte stadig at påvirke andre lande til ikke at etablere diplomatiske relationer med Østberlin. Men Kurt-Georg Kiesingers regering konkluderede, at dens umiddelbare mål ikke var tysk enhed, i hvert fald ikke på kortere sigt, men at dens højeste håb var at opnå ægte demokratisk "selvbestemmelse" inden for DDR. Isolationskampagnen blev instrumentaliseret som et middel til at lægge pres på Ulbricht. Under kansler Willy Brandt i årene 1969-72 udvekslede udenrigsministeriet forbedringer i DDR's internationale status med koncessioner for større bevægelsesfrihed mellem de to tyske stater. Selvom resultaterne af denne "regulerede sameksistens" viste sig at være alt for magre, er det i tilbageblik slående, hvor dygtigt Brandt og hans rådgiver, Egon Bahr, udnyttede den fortsatte østtyske isolation som et middel til at fremme den ny østpolitik. I denne betydning fungerede "Hallstein-doktrinen" godt for Forbundsrepublikken – ved først at nægte SED-regimet suveræniteten og bestandigheden, og derpå ved at styre de omstændigheder, hvorunder DDR til slut blev internationalt anerkendt som den anden tyske stat.

24 Paul Frank, *Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur*, Stuttgart 1981, S. 185.

25 Den eneste positive effekt var etableringen af diplomatiske relationer mellem Forbundsrepublikken og Israel. En uddybende diskussion af Bonns krisediplomati i Mellemøsten findes i Gray, *Germany's Cold War*, Chaps. 6-7.

26 Alexander Troche, *Ulbricht und die Dritte Welt. Ost-Berlins "Kampf" gegen die Bonner "Alleinvertretungsanmassung"*, Erlangen 1996.

27 Se eksempelvis kommentarer om "Bevormundung" i Kiesingers taler den 13. december 1966 og 17. juni 1967: DzD V/1, 60 and 1321-22.