

# Artykuły

MARIA BRYMAS, LESZEK WERES

Poznań

## ZARYS ROZWOJU STOSUNKÓW WZAJEMNYCH MIĘDZY NRD I NRF W LATACH 1949 - 1970

(na marginesie spotkań w Erfurcie i Kassel)

W dwudziątą piątą rocznicę zakończenia rozpętanej przez III Rzeszę II wojny światowej i po przeszło dwudziestu latach od chwili proklamowania Niemieckiej Republiki Federalnej i Niemieckiej Republiki Demokratycznej doszło do pierwszego spotkania szefów rządów tych państw. Dnia 19 marca 1970 r. w Erfurcie (NRD) i 21 maja 1970 r. w Kassel (NRF) odbyły się spotkania przewodniczącego Rady Ministrów NRD, Willi Stopha, z kanclerzem NRF, Willy Brandtem. W czasie obu spotkań premierowi NRD towarzyszyli: minister spraw zagranicznych, Otto Winzer, sekretarze stanu: Michael Kohl i Günter Kohrt, zastępca kierownika Biura Rady Ministrów NRD Gerhard Schüssler i naczelnik Hans Voss, a kanclerzowi NRF — minister Egon Franke, parlamentarny sekretarz stanu Wolfram Dorn, sekretarz stanu Conrad Ahlers, dyrektor ministerialny Ulrich Sahn i dyrektor Jürgen Weichert. Ponadto obecni byli doradcy i eksperci obu stron. W czasie spotkania szefowie obu rządów złożyli oświadczenia i przeprowadzili rozmowy dotyczące uregulowania stosunków między obu państwami.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie roli i znaczenia spotkania w Erfurcie i Kassel dla normalizacji stosunków między NRD i NRF na tle dotychczasowego ich rozwoju oraz ewolucji stanowisk politycznych i prawnych obu rządów. Chcielibyśmy zwrócić specjalną uwagę na zmiany, jakie następowały w polityce NRF wobec NRD w miarę wzrostu autorytetu międzynarodowego tej ostatniej, a także w zależności od zmian ekip rządowych Niemiec zachodnich. Umożliwia to dokonanie analizy założeń prawnych wzajemnej polityki obu państw niemieckich oraz przedstawianych przez nie projektów rozwiązania problemu niemieckiego. Dodatkowo zamierzamy zwrócić uwagę na wypowiedzi naukowców, polityków i publicystów zachodnioniemieckich, dotyczące oceny dotychczasowej polityki niemieckiej rządu NRF i postulatów jej modyfikacji.

Programowym założeniem dotychczasowego stanowiska NRF wobec NRD była koncepcja nieuznawania jej jako państwa oraz nieuznawania jej rządu, zaś programowym celem takiej polityki — zjednoczenie Niemiec rozumiane jako przeniesienie zasad ustrojowych NRF na całe Niemcy. Koncepcja ta zrodziła się już w chwili powstania obu państw.



## I

Dnia 21 października 1949 r. kanclerz K. Adenauer w swej pierwszej deklaracji rządowej oświadczył, że „rząd utworzony w strefie wschodniej nie opiera się na swobodnie wyrażonej woli ludności, natomiast NRF ma prawo reprezentowania, do chwili zjednoczenia, jedynej, prawowitej organizacji narodu niemieckiego”<sup>1</sup>. Stanowisko to sformułował jeszcze dobitniej w przemówieniu z 9 czerwca 1950 r., stwierdzając, iż „tzw. rząd strefy radzieckiej nie ma żadnego prawa przemawiania w imieniu narodu niemieckiego. Wszystkie umowy i porozumienia tego rządu są nieważne”<sup>2</sup>. Dla swego stanowiska rząd NRF uzyskał poparcie trzech mocarstw zachodnich, co znalazło wyraz w deklaracji ministrów spraw zagranicznych USA, Wielkiej Brytanii i Francji z 19 września 1950 r.:

„Ponieważ zjednoczenie Niemiec pozostaje jeszcze w zawieszeniu, trzy rządy uważają rząd Republiki Federalnej za jedyny rząd niemiecki, jaki został utworzony w sposób wolny i prawowity i który jest dlatego uprawniony do przemawiania w sprawach międzynarodowych w imieniu Niemiec jako przedstawiciel narodu niemieckiego”<sup>3</sup>.

Podobnie brzmiała deklaracja z 3 października 1954 r.<sup>4</sup>. Ta ostatnia, wprowadzona do aktu końcowego londyńskiej konferencji dziewięciu państw, została 23 października 1954 r. zatwierdzona przez Radę Atlantycką na sesji w Paryżu, stając się tym samym obowiązującą dla piętnastu członków NATO<sup>5</sup>. Nieuznanie NRD przez NRF w latach 1949 - 1955 opierało się na doktrynie legitymizmu — zarzucano bowiem NRD brak legitymacji międzynarodowej. W owym czasie stosunek NRD do NRF był w zasadzie podobny.

Manifest Niemieckiej Rady Ludowej z 7 października 1949 r. zatytułowany *Die Nationale Front des demokratischen Deutschland* formułował jako jedno z podstawowych zadań przywrócenie politycznej i gospodarczej jedności Niemiec poprzez likwidację konstrukcji osobnego państwa zachodnioniemieckiego, zniesienie statusu Ruhry, zniesienie autonomii Saary i utworzenie ogólnoniemieckiego rządu Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

Prezydent Wilhelm Pieck w swym pierwszym przemówieniu z dnia 11 października 1949 r. powiedział:

<sup>1</sup> *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, 1 Wahlperiode, 13 Sitzung. Bonn, 13 Oktober 1949, s. 308.

<sup>2</sup> Maas Johannes, *Dokumentation der deutsch-polnischen Beziehungen 1945 - 1959*. Bonn 1960, ss. 42 - 43 (według: J. Krasuski, *Podział Niemiec. NRD i NRF w latach 1949 - 1955*. Poznań 1969, s. 73).

<sup>3</sup> B. Meissner: *Russland, die Westmächte und Deutschland. Die sowjetische Deutschlandpolitik 1943 - 1953*. Hamburg 1954, s. 232.

<sup>4</sup> „Europa Archiv”, t. 9 (1954), ss. 6978 - 6987.

<sup>5</sup> B. Wiewióra, *NRD jako podmiot prawa międzynarodowego*. Poznań 1961, ss. 85 - 86.



„Ten rząd, który reprezentuje interesy całego narodu niemieckiego i posiada uprawnienie do przemawiania w imieniu całego narodu niemieckiego, uzyska przez swą pracę nie tylko zaufanie ludu, lecz także przyczyni się do wzmocnienia frontu narodowego wszystkich Niemców [...]. Nie spoczniemy prędzej, dopóki bezprawnie oderwane i poddane statutowi okupacyjnemu części Niemiec nie zostaną połączone z niemieckim rdzeniem terytorialnym, Niemiecką Republiką Demokratyczną w jednolite, demokratyczne Niemcy. Nie chodzi o to, aby zachodniemiecki rząd federalny i rząd Niemieckiej Republiki Demokratycznej wzajemnie się uznawały, lecz o to, aby wspólnie lub obok siebie służyły narodowym interesom ludu niemieckiego i prowadziły walkę o jedność Niemiec, traktat pokojowy i samodzielność narodu niemieckiego”<sup>6</sup>.

Konstytucja NRD, podobnie jak Ustawa Zasadnicza NRF przeznaczona była dla całych Niemiec. NRD kwestionowała także prawomocność umów i porozumień rządu NRF dla Niemiec<sup>7</sup>.

Jak widać, oba rządy wychodziły wówczas z założenia, że istnieje jedno państwo niemieckie z dwoma równocześnie działającymi rządami, z których tylko jeden jest legalny i uprawniony do przemawiania w imieniu całych Niemiec. Podobne stanowisko w tej sprawie zajmowali także niektórzy przedstawiciele nauki prawa międzynarodowego. Deklarowanym celem politycznym obu rządów było wówczas przywrócenie jedności Niemiec i utworzenie rządu ogólnoniemieckiego.

W dniach 20 i 21 października 1950 r. odbyła się w Pradze konferencja ministrów spraw zagranicznych państw socjalistycznych. Zgodnie z duchem tej konferencji 30 listopada tego roku premier NRD Otto Grotewohl zwrócił się listownie do kanclerza NRF, K. Adenauera, z propozycjami utworzenia Ogólnoniemieckiej Rady złożonej w równej liczbie z przedstawicieli obu państw w celu utworzenia tymczasowego, demokratycznego rządu ogólnoniemieckiego<sup>8</sup>. Adenauer nie udzielił odpowiedzi bezpośredniej, ale 15 stycznia 1951 r. oświadczył, że zjednoczenie musi nastąpić w drodze wyborów ogólnoniemieckich.

Izba Ludowa NRD zwróciła się więc (15 września 1951 r.) z apelem do *Bundestagu* o zorganizowanie wspólnej narady przedstawicieli NRF i NRD w sprawie przeprowadzenia wyborów ogólnoniemieckich i utworzenia jednolitych, demokratycznych i pokojowych Niemiec oraz przyspieszenia zawarcia z nimi traktatu pokoju. Równocześnie O. Grothwohl wyjaśnił, że ze względu na niejednakową liczbę ludności NRD i NRF nie będzie domagał się oparcia składu rady ogólnoniemieckiej na zasadzie parytetu<sup>9</sup>. K. Schumacher

<sup>6</sup> *Dokumente zur Aussenpolitik...*, Bd. 1, ss. 16 - 18.

<sup>7</sup> Por. np. oświadczenia rządu NRD w sprawie Saary cytowane przez B. Wiwióre, *NRD jako podmiot...*, ss. 139 - 145.

<sup>8</sup> Neues Deutschland Berliner Ausgabe „Vorwärts”, 31 XII 1950.

<sup>9</sup> *Die Deutsche Demokratische Republik im Kampf um die Einheit Deutschlands*. Berlin.



— ówczesny przywódca opozycyjnej socjaldemokracji — odrzucił 18 września propozycję NRD stwierdzając całkowicie bezpodstawnie, iż apel Izby Ludowej jest bezwartościowy. Poparł natomiast projekt ówczesnie urzędującego nadburmistrza Berlina zachodniego, Ernesta Reutera, aby w charakterze próby przeprowadzić wybory najpierw w całym Berlinie. W odpowiedzi na wystąpienie Schumachera O. Grotewohl podkreślił w wywiadzie prasowym z dnia 21 września 1951 r., że jest gotów zbadać propozycje dotyczące zagwarantowania wolności wyborów, gwarancje te muszą jednak odnosić się także do NRF<sup>10</sup>. Dnia 27 września 1951 r. rząd federalny odrzucił sugestie NRD a kanclerz sformułował 14 zasad ordynacji wyborczej dla wolnych wyborów ogólnoniemieckich. Równocześnie *Bundestag* w uchwalonej przez siebie rezolucji wezwał rząd, aby zwrócił się do czterech mocarstw z apelem o umożliwienie narodowi niemieckiemu przeprowadzenia wolnych wyborów pod kontrolą międzynarodową. Tym samym pominięto milczeniem propozycje NRD w sprawie odzyskania władzy.

Izba Ludowa NRD na posiedzeniu w dniu 10 października 1951 r. uznała za możliwe do przyjęcia większość propozycji Adenauera w sprawie ordynacji wyborczej<sup>11</sup>. Stanowisko NRD zaskoczyło rząd federalny i spowodowało odrzucenie propozycji Grotewohla dotyczących uzgodnienia szczegółów. W tej sytuacji 9 stycznia 1952 r. Izba Ludowa uchwaliła projekt ordynacji wyborczej dla wyborów ogólnoniemieckich na zasadach ordynacji weimarskiej z 6 marca 1924 r., zaś *Bundestag* 6 lutego 1952 r. uchwalił projekt ustawy o ordynacji wyborczej oparty na propozycji Adenauera. Oba projekty przewidywały wolne, równe, bezpośrednie i tajne wybory. Nieznaczne różnice między obu ordynacjami sprowadzały się do spraw drugorzędnych. Jedyna poważniejsza rozbieżność zachodziła między zachodnią propozycją przeprowadzenia wyborów pod kontrolą ONZ a wnioskiem NRD, który postulował kontrolę ze strony samych Niemców. Adenauer żądał jednak przeprowadzenia wolnych wyborów bez wchodzenia uprzednio w jakiegokolwiek kontakty z władzami NRD, a wyłącznie pod kontrolą międzynarodową. Już 4 października 1951 r. rząd NRF zwrócił się do Wysokiej Komisji Sojuszniczej z wnioskiem, aby mocarstwa zachodnie porozumiały się z ZSRR w sprawie stworzenia warunków dla przeprowadzenia wolnych wyborów ogólnoniemieckich. W odpowiedzi 15 października Wysoocy Komisarze zaproponowali kontrolę wyborów przez ONZ i 5 listopada 1951 r. skierowali notę do Sekretarza Generalnego tej organizacji domagając się umieszczenia tej sprawy na porządku dziennym obrad Zgromadzenia Ogólnego dla wyłonienia komisji mającej zbadać warunki przeprowadzenia takich wyborów. Dnia 4 grudnia tegoż roku Komitet Polityczny Zgromadzenia Ogólnego postanowił zaprosić przedstawicieli NRD i NRF dla przedstawienia ich poglądów w tej kwestii. Rząd NRD w nocy skiero-

<sup>10</sup> *Archiv der Gegenwart*, 1951, s. 3122.

<sup>11</sup> *Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik*, 12 Sitzung (*Stenographische Niederschrift*) 10 Oktober 1951, s. 299.



wanej do Sekretarza Generalnego ONZ, Trygve Lie, podkreślił, że wybory są sprawą wewnętrzną narodu niemieckiego, a ONZ pozbawiona jest w tej sprawie wszelkiej kompetencji. Delegacje niemieckie reprezentujące różne punkty widzenia przemawiały 8 grudnia (NRF) i 11 grudnia 1951 r. (NRD). Kilka dni później 20 grudnia Zgromadzenie Ogólne, mimo ostrych sprzeciwów państw socjalistycznych, wyłoniło komisję, która następnie zwróciła się z prośbą o współpracę do rządów NRD i NRF oraz do zarządów miejskich Berlina. Notą z 28 lutego 1952 r. rząd NRD odmówił współdziałania podtrzymując swój punkt widzenia, iż wybory są sprawą samych Niemców. Dnia 31 lipca 1952 r. komisja odroczyła swą działalność na czas nieokreślony<sup>12</sup>.

W roku 1951 należy jeszcze odnotować propozycję prezydenta NRD W. Piecka skierowaną listownie do prezydenta T. Heussa w dniu 2 listopada. W. Pieck proponował spotkanie w Berlinie, jednakże Heuss nie był tą sprawą zainteresowany.

W dniu 13 lutego 1952 r. rząd NRD skierował do czterech mocarstw notę z prośbą o przyspieszenie zawarcia traktatu pokojowego i jednocześnie zwrócił się do NRF o wyrażenie poparcia dla tej inicjatywy. W dziesięć dni później (23 lutego) rząd NRF oświadczył, iż konferencja w sprawie zawarcia traktatu pokoju mogłaby się odbyć tylko pod warunkiem udziału w niej rządu pochodzącego z ogólnoniemieckich wolnych wyborów. W okresie od 10 marca do 23 września 1952 r. między rządami ZSRR i trzech mocarstw zachodnich miała miejsce wymiana not dotyczących rozwiązania problemu niemieckiego. W nocy z 10 marca 1952 r. ZSRR stwierdził, że traktat pokoju musi być opracowany przy bezpośrednim udziale Niemiec reprezentowanych przez rząd ogólnoniemiecki. W związku z tym cztery mocarstwa powinny zbadać warunki utworzenia takiego rządu. Kolejna nota radziecka z 9 kwietnia 1952 r., podkreślała, iż zbadanie warunków przeprowadzenia wyborów ogólnoniemieckich leży w gestii czterech mocarstw, podczas gdy działalność komisji ONZ jest sprzeczna z art. 107 Karty Narodów Zjednoczonych. Mocarstwa zachodnie bowiem, w swej pierwszej nocy, z 25 marca 1952 r., wezwały rząd radziecki do poparcia wysiłków komisji ONZ, natomiast w drugiej — z 13 maja 1952 r. — polemizowały z radziecką wykładnią art. 107 Karty NZ i odrzuciły propozycję zbadania warunków przeprowadzenia wyborów ogólnoniemieckich przez cztery mocarstwa. Zdaniem ich, doświadczenia z okresu kontroli czterech mocarstw nad Niemcami z lat 1945 - 1948 wykazują, że osiągnięcie porozumienia byłoby bardzo trudne. Ponadto powołanie komisji czterech mocarstw mogłoby być interpretowane jako dążenie do przywrócenia tej kontroli.

Dnia 5 września 1952 r. Izba Ludowa NRD uchwaliła odezwę do narodu niemieckiego w sprawie poparcia propozycji zawartych w notach rządu radzieckiego. Równocześnie wyłoniono pięcioosobową delegację, która miała udać się do Bonn i wręczyć prezydium *Bundestagu* propozycję wydelegowania

<sup>12</sup> Według: J. Krasuski, *Podział Niemiec...*, *Sprawa wyborów ogólnoniemieckich w ONZ*, ss. 87 - 89.



przedstawicielei NRD i NRF na konferencję czterech mocarstw w sprawie Niemiec, jak również propozycję utworzenia wspólnej komisji, która zbadalaby warunki przeprowadzenia wyborów ogólnoniemieckich. Przewodniczący *Bundestagu* H. Ehlers wyraził zgodę na przyjęcie tej delegacji, sprzeciwił się temu natomiast zarząd *SPD*, którego zdaniem do zjednoczenia Niemiec mogłyby doprowadzić tylko rokowania czterech mocarstw. Wszelkie rokowania z rządem NRD uznał natomiast za niecelowe. Delegacja NRD przybyła do Bonn 19 września 1952 r. i otrzymała zezwolenie tylko na czterdziestoośmiogodzinny pobyt. Przyjęta została przez H. Ehlersa (*CDU*), natomiast C. Schmidt (*SPD*) i H. Schäfer (*FDP*) pełniący funkcje wiceprzewodniczących *Bundestagu* byli nieobecni. Wizyta delegacji NRD w Bonn nie wywołała żadnych dalszych skutków<sup>13</sup>. Należy dodać, iż na ówczesnym etapie rozwoju stosunków trudno byłoby osiągnąć porozumienie między NRD i NRF i z tego także powodu, że statut okupacyjny przyznawał mocarstwom zachodnim prawo sprzeciwu wobec wszystkich pociągnięć NRF, które zagrażałyby ich bezpieczeństwu, a w okresie zimnej wojny jakiegokolwiek porozumienie byłoby przez te mocarstwa tak interpretowane. Korespondencja dyplomatyczna między ZSRR a mocarstwami zachodnimi przerwana we wrześniu 1952 r. została wznowiona przez mocarstwa zachodnie po odbytej przez nie w dniach 10 - 14 lipca 1953 r. konferencji w Waszyngtonie. Dnia 15 lipca 1953 r. wystosowano do ZSRR notę z propozycją zwołania konferencji ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw. Nota wskazywała na potrzebę zawarcia traktatu pokojowego z Niemcami, co jednak powinno być poprzedzone utworzeniem rządu ogólnoniemieckiego wyłonionego z wolnych wyborów przeprowadzonych pod kontrolą międzynarodową. W obszernej nocie z 15 sierpnia 1953 r. rząd radziecki zwrócił uwagę na anormalną sytuację Niemiec, podzielonych na dwie części i nie zajmujących pozycji równorzędnej innym państwom. Mimo upływu ośmiu lat nie zawarto z nimi traktatu pokojowego, a mocarstwa zachodnie odmawiają w tej kwestii rozmów do chwili utworzenia rządu ogólnoniemieckiego. W rzeczywistości polityka mocarstw zachodnich prowadzi do tego, że odroczeniu ulega nie tylko dyskusja nad traktatem, lecz także utworzenie rządu ogólnoniemieckiego, gdyż celem tej polityki jest pogłębienie podziału Niemiec i niedopuszczenie do ich zjednoczenia. Przystąpienie Niemiec zachodnich do *NATO* uniemożliwiłoby zjednoczenie Niemiec. Wobec powyższego rząd radziecki proponował zwołanie konferencji pokojowej w celu omówienia kwestii traktatu pokojowego z Niemcami w terminie sześciu miesięcy oraz utworzenie przez parlamenty NRD i NRF tymczasowego rządu ogólnoniemieckiego, którego zadaniem byłoby opracowanie projektu ordynacji wyborczej zapewniającej prawdziwie demokratyczny charakter ogólnoniemieckich wy-

<sup>13</sup> *Archiv der Gegenwart*, 1952, s. 3653 (Według: J. Krasuski, *Podział Niemiec...*, *Nota radziecka z 10 marca 1952*, ss. 89 - 96). Zob. także *Geschichtliche Zeit-Tafeln III, freie gesamtdeutsche Wahlen, deutsche Saar, Europa 1954/55*. Kongress-Verlag, *Deutsches Institut für Zeitgeschichte*, Berlin 1955.



borów. Dalsza wymiana not między mocarstwami doprowadziła do zwołania pierwszej od 1949 r. konferencji ministrów spraw zagranicznych ZSRR, Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych w sprawie Niemiec, która odbyła się w Berlinie w dniach 25 stycznia — 18 lutego 1954 r. W czasie konferencji ministrowie spraw zagranicznych — Anthony Eden (W. Brytania) i Wiaczesław Mołotow (ZSRR) przedłożyli projekty rozwiązania kwestii niemieckiej. Plan Edena referowany 29 stycznia 1954 r. przewidywał następującą kolejność wydarzeń: wolne wybory ogólnoniemieckie, zwołanie zgromadzenia narodowego, uchwalenie konstytucji i utworzenie rządu, a w ostatnim etapie — zawarcie traktatu pokoju. Wybory byłyby nadzorowane przez komisję złożoną z przedstawicieli czterech mocarstw, podejmujących decyzje większością głosów<sup>14</sup>. Dnia 4 lutego ministrowie trzech mocarstw zachodnich uzupełnili z inicjatywy ministra Bidault plan Edena odpowiednią klauzulą zapewniającą swobodę przyszłego rządu ogólnoniemieckiego w podejmowaniu zobowiązań międzynarodowych. Przedstawiony tegoż dnia przez Mołotowa plan zjednoczenia Niemiec przewidywał: utworzenie przez parlamenty NRD i NRF, przy szerokim udziale organizacji demokratycznych, ogólnoniemieckiego rządu tymczasowego, którego zadaniem byłoby przygotowanie i przeprowadzenie wyborów ogólnoniemieckich, a ponadto: a) reprezentowanie Niemiec w pracach przygotowujących traktat pokojowy oraz w organizacjach międzynarodowych, b) niedopuszczenie do wciągnięcia Niemiec do koalicji lub sojuszy wojskowych skierowanych przeciwko jednemu z państw, których wojska brały czynny udział w wojnie przeciwko Niemcom hitlerowskim, c) uregulowanie kwestii niemieckiej przynależności państwowej, d) zapewnienie swobodnej działalności demokratycznym stronnictwom i organizacjom oraz niedopuszczenie do działalności stronnictw oraz organizacji faszystowskich i militarnych, e) rozwijanie stosunków gospodarczych, handlowych i kulturalnych między NRD i NRF. Krytykując plan Edena Mołotow zarzucił mu wyłączenie Niemców od decyzji i usiłowanie przeprowadzenia wyborów rękoma władz okupacyjnych. Faktem jest, iż plan Edena nie zapewniał rzeczywistej wolności wyborów. Dnia 5 lutego przedstawiciele czterech mocarstw odrzucili plan Mołotowa, a następnego dnia min. Bidault zaproponował, aby w obliczu opozycji Mołotowa przeciwko kontroli wyborów przez mocarstwa okupacyjne, przekazać ją komisji złożonej z przedstawicieli NRD i NRF pod przewodnictwem neutralnego rozjemcy. Propozycja ta także nie została przyjęta. Konferencja zakończyła się więc 18 lutego 1954 r. bez osiągnięcia żadnego porozumienia<sup>15</sup>. Wkrótce po jej zakończeniu rząd ZSRR w deklaracji z 25 marca 1954 r. przyznał rządowi NRD nieograniczoną suwerenność, zaś prezydent NRF T. Heuss podpisał 30 marca 1954 r. ustawy o ratyfikacji układów bońskich z 26 maja 1952 r. i paryskich z 27 maja 1952 r.,

<sup>14</sup> H. Volle, *Die Britische Europapolitik nach dem Scheitern der EVG*. „Europa Archiv”, t. 10 (1955), ss. 7231 - 7244.

<sup>15</sup> Według: J. Krasuski, *Podział Niemiec...*, Konferencja ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw w 1954 r., ss. 136 - 142.



na mocy których NRF miała uzyskać suwerenność pod warunkiem przystąpienia do Europejskiej Wspólnoty Obronnej.

Już po podpisaniu przez rząd NRF układów paryskich z 23 października 1954 r., rząd NRD 19 listopada tegoż roku zaproponował Bonn przygotowanie i przeprowadzenie wyborów ogólnoniemieckich, a 18 lutego (tj. krótko przed przewidzianą na 25 lutego 1955 r. ratyfikacją układów przez *Bundestag*) Prezydium Izby Ludowej NRD raz jeszcze ponowiło tę propozycję telegraficznie i ponownie została ona odrzucona, co uzasadniano rzekomą niekompetencją władz NRD do prowadzenia rokowań. Kontakty usiłowano nawiązać także poza parlamentem i rządem. Dnia 14 czerwca 1954 r. powstał w Bad Neuenahr komitet o nazwie Kuratorium Niepodzielne Niemcy. Celem jego jest osiągnięcie zjednoczenia, chociaż nie określono sposobu w jaki ma do tego dojść. Na terenie NRD działa Komitet Jedności Niemiec, który 16 czerwca 1954 r. zwrócił się z propozycją rozpoczęcia rozmów z Kuratorium. W dniu 29 czerwca tegoż roku bawarskie Ministerstwo do Spraw Ogólnoniemieckich propozycję tę odrzuciło.

Rok 1955 był przełomowy w historii dwóch państw niemieckich. W tym bowiem roku zarówno NRD, jak i NRF stały się pełnoprawnymi podmiotami prawa międzynarodowego i wstąpiły do przeciwstawnych ugrupowań polityczno-militarnych: Paktu Północnoatlantyckiego i Układu Warszawskiego. Do tego czasu najbardziej uzasadniona była teza, że istnieje jedno państwo niemieckie z dwoma równocześnie działającymi rządami sprawującymi władzę nad dwiema częściami terytorium niemieckiego. Każdy z tych dwóch rządów uważał się za rząd tymczasowy do czasu utworzenia rządu ogólnoniemieckiego, każdy uważał za tymczasowy swój aktualny terytorialny stan posiadania, oba zawierały układy w imieniu całych Niemiec i uważały się za uprawnione do przemawiania w ich imieniu.

W wypadku NRF przyjęcie tezy o wyłącznym prawie reprezentowania całego narodu niemieckiego zostało w praktyce politycznej uzupełnione tezą o ciągłości osobowości prawnej Rzeszy Niemieckiej, kontynuowanej obecnie przez NRF:

„Republika Federalna nie zamierza być nowym suwerennym państwem zachodnioniemieckim. Przeciwnie, uważa siebie za obecnie jedyną uprawnioną formę organizacji państwa ogólnoniemieckiego (które nigdy nie przestało istnieć), której suwerenna władza jest siłą faktu tymczasowo ograniczona do Niemiec zachodnich”<sup>16</sup>.

„Nie zaprzeczając terytorialnym ograniczeniom swej obecnej jurysdykcji Republika Federalna czuje się identyczna z Rzeszą Niemiecką w granicach z 31 grudnia 1937 r. „dlatego też jest ona powołana do reprezentowania i ochrony interesów ogólnoniemieckich”<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> W. Grewe, *Der neue Deutschland-Vertrag*. „Bulletin des Presse...”, nr 212 z 10 XI 1954, s. 1917.

<sup>17</sup> *Memorandum rządu NRF w sprawie Kanalu Sueskiego*. „Bundesrat Drucksache” nr 400/54 z 19 VI 1954 r., s. 8. (Według: Bathurst-Simpson, s. 193).



Każda z grup państw uznała tylko jeden rząd niemiecki i to jako jedyny rząd legitymowany do reprezentowania Niemiec.

W tym okresie mogło jeszcze dojść do zjednoczenia dwóch części Niemiec w drodze ogólnoniemieckich wyborów. Szansa ta została zaprzeczona przez rząd NRF z inspiracji Adenauera, fanatycznego zwolennika integracji zachodnioeuropejskiej i militaryzacji NRF nawet za cenę rezygnacji ze zjednoczenia Niemiec. Takiej oceny polityki Adenauera w kwestii niemieckiej dokonał na posiedzeniu *Bundestagu* 23 stycznia 1958 r., ówczesny przywódca *FDP* Thomas Dehler. Zarzucił on Adenauerowi wywarcie nacisku na mocarstwa zachodnie w kierunku odrzucenia noty radzieckiej z dnia 10 marca 1952 r. co wyraźnie skomplikowało problem zjednoczenia Niemiec. Podobne stanowisko zajął wówczas również Gustav Heinemann obecny prezydent NRF, który już na wiecu wyborczym w Bremie 4 września 1957 r. powiedział: „Kto chciał rozbić Niemiec, ten nie mógł zrobić tego lepiej niż *CDU*”<sup>18</sup>. Negatywne stanowisko NRF odnośnie do NRD i piętrzenie przeszkód na drodze do porozumienia między obu rządami i do zjednoczenia Niemiec widoczne było także w innych sprawach. Dnia 20 lipca 1951 r. rząd NRF postanowił wprowadzić kontrolę celną i opłaty za przewóz towarów z NRD do NRF i do Berlina zachodniego. Wzdłuż granicy z NRD utworzono pas szerokości dziesięciu kilometrów, w którym wprowadzono specjalne zarządzenia ochronne. Minister handlu zagranicznego NRD, Georg Handke złożył w związku z tym oświadczenie, w którym określił zarządzenia rządu NRF, jako decyzje zbrodnicze, mające na celu dalsze pogłębienie podziału Niemiec. Rząd boński i Wysoka Komisja Sojusznicza — powiedział — stoją teraz otwarcie na stanowisku, że NRD, z punktu widzenia prawa celnego, jest krajem zagranicznym<sup>19</sup>. Także w oświadczeniu rządu NRD z 26 maja 1958 r. stwierdzono, że wprowadzenie przez rząd NRF surowej kontroli granicznej i dewizowej wzdłuż linii demarkacyjnej oddzielającej NRD od NRF i wykorzystywanie braku ochrony tej linii ze strony władz NRD dla szpiegostwa i dywersji, spowodować musi podjęcie przez Ministerstwo Bezpieczeństwa NRD odpowiednich środków zapewniających nadzór linii demarkacyjnej. Odnośne rozporządzenie zostanie jednak natychmiast cofnięte w razie osiągnięcia porozumienia w sprawie przeprowadzenia wyborów i przywrócenia jedności Niemiec na podstawach demokratycznych i pokojowych<sup>20</sup>. Stosunki handlowe między NRF i NRD też nie przebiegały bezkonfliktowo. Tymczasowy układ handlowy z 9 października 1949 r. przedłużano kilkakrotnie, aż do 3 lipca 1951 r. Wprawdzie 6 lipca tegoż roku parafowano nowy układ handlowy, lecz trzy tygodnie później (26 lipca) Wysoka Komisja Sojusz-

<sup>18</sup> *Archiv der Gegenwart* 1958, s. 6863 (Według: J. Krasuski, s. 72 przyp. 157).

<sup>19</sup> *Archiv der Gegenwart* 1951, s. 3119.

<sup>20</sup> *Archiv der Gegenwart* 1952, s. 3495.



nicza sprzeciwiła się jego podpisaniu do momentu zniesienia przez władze NRD ograniczeń nałożonych na tranzyt towarów między Berlinem zachodnim a NRF. Wymiana handlowa ustała z początkiem sierpnia 1951 r. i ostatecznie układ handlowy między NRD i NRF podpisano dopiero 20 września 1951 r. a wprowadzono w życie specjalnym protokołem z dnia 1 sierpnia 1952 r.<sup>21</sup>.

Dnia 30 sierpnia 1951 r. uchwalono w NRF „ustawę o ochronie państwa”, którą rzecznik CDU na forum *Bundestagu* nazwał „bronią zimnej wojny”. Była to pierwsza prawna przeszkoda przeciwko wzajemnemu zbliżeniu NRD i NRF.

## II

W 1955 r. nie ulegało wątpliwości, że zarówno faktycznie, jak i prawnie istnieją dwa suwerenne państwa niemieckie. Podkreślił to premier radziecki Bułganin na genewskiej konferencji szefów rządów, która odbyła się w dniach 17-23 lipca 1955 r. Zauważył on, iż nie można obecnie problemu niemieckiego rozważać niezależnie od faktu remilitaryzacji Niemiec zachodnich i ich udziału w bloku militarnym. Związek Radziecki musiał uwzględnić przede wszystkim fakt, że NRF przystąpiła do NATO i UZE. Warunkiem ostatecznego rozwiązania problemu niemieckiego jest stworzenie systemu bezpieczeństwa zbiorowego, do którego powinny być na razie wciągnięte oba państwa niemieckie, co ułatwiłoby ich wzajemne zbliżenie. W drodze powrotnej z Genewy w dniu 26 lipca 1955 r. pierwszy sekretarz KC KPZR N. Chruszczow stwierdził na wiecu w Berlinie, iż rząd radziecki nie przestał być zwolennikiem zjednoczenia Niemiec, lecz niejednokrotnie już ostrzegał, iż remilitaryzacja NRF i jej przystąpienie do NATO skomplikuje w sposób poważny sprawę zjednoczenia, co więcej — w obliczu faktu, że obie części Niemiec rozwijają się w przeciwnych kierunkach, ich mechaniczne połączenie staje się niemożliwe. Jedyną więc drogą prowadzącą do zjednoczenia Niemiec jest stworzenie systemu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie, a także rozwój stosunków gospodarczych i politycznych między obu częściami Niemiec. Rząd Związku Radzieckiego potwierdził ponownie swoje stanowisko nawiązując stosunki dyplomatyczne z Niemiecką Republiką Federalną. W czasie rokowań prowadzonych w dniach od 9-13 września 1955 r. w Moskwie premier Bułganin oświadczył, że od chwili ratyfikacji układów paryskich, przez Niemiecką Republikę Federalną powstały przeszkody na drodze do zjednoczenia Niemiec. Podkreślił on, iż Związek Radziecki zawsze uważał, że rozwiązanie problemu niemieckiego jest w pierwszym rzędzie sprawą samych Niemców, a w obecnej sytuacji powinno być przedmiotem wspólnych wysiłków NRD

<sup>21</sup> Według: J. Krasuski, jw., *Zatarg handlowy między NRF a NRD*, ss. 82 - 85.



i NRF<sup>22</sup>. W kilka dni później — 20 września 1955 r. podpisano w Moskwie traktat o stosunkach wzajemnych między NRD i ZSRR opierający je na całkowitej równości, poszanowaniu wzajemnej suwerenności i niemieszaniu się do spraw wewnętrznych. NRD uzyskała pełną swobodę w kształtowaniu swej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Faktem specjalnie nas interesującym jest wymiana listów między ministrem spraw zagranicznych NRD Lotharem Bolzem i wiceministrem spraw zagranicznych ZSRR Walerianem Zorinem, z których wynika, iż władze NRD sprawują kontrolę „na granicach NRD, na linii demarkacyjnej między NRD i NRF oraz na zewnętrznym obwodzie Wielkiego Berlina, jak również na połączeniach komunikacyjnych między Berlinem zachodnim a NRF”<sup>23</sup>.

Normalizacja stosunków między ZSRR a NRD i NRF była pierwszym przejawem prawnym dyplomatycznego uznania istnienia dwu państw niemieckich. Wkrótce potem dwupaństwowość Niemiec uznały także inne państwa socjalistyczne występując pod adresem NRF z ofertą nawiązania stosunków dyplomatycznych, oraz Jugosławia, która w r. 1957 nawiązała stosunki dyplomatyczne z NRD, wobec której po raz pierwszy rząd zachodnioniemiecki zastosował praktycznie doktrynę Hallsteina. Od momentu, w którym oba państwa niemieckie stały się pełnoprawnymi podmiotami prawa międzynarodowego uzyskując suwerenność zarówno w sferze stosunków wewnętrznych, jak i zagranicznych, zasadniczej zmianie uległa sprawa realizacji jednego z celów ich polityki — zjednoczenia Niemiec. W wytworzonej sytuacji, na którą składał się również polityczny, prawny, administracyjny i gospodarczo-społeczny rozwój NRD i NRF, świadczący o utrwalaniu się ich odrębnej, zarówno co do treści, jak i formy, państwowości — zjednoczenie nie mogło już się dokonać na podstawie ogólnoniemieckich wyborów. Wybory, będące instytucją prawa wewnętrznego musiały ustąpić instytucji prawa międzynarodowego — bezpośrednim rokowaniom między rządami obu państw, które mogłyby doprowadzić do ich wzajemnego zbliżenia, a w perspektywie historycznej nawet do zjednoczenia. Wtedy właśnie uaktualniła się koncepcja konfederacji obu państw niemieckich. Idea ta, wbrew rozpowszechnionemu mniemaniu jest rodowodu zachodnioniemieckiego, a pierwsze jej załączki znaleźć można w pochodzącym z 1953 r. tzw. planie Kaufmanna. Jednym z prekursorów tej koncepcji jest także wiceprzewodniczący Związku Niemców, Wilhelm Elfes, który w maju 1956 r. powiedział:

„Obecnie należałoby zastanowić się nad szukaniem drogi do zjednoczenia w ramach ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa w postaci konfederacji, która istniejącym na ziemi niemieckiej systemom dałaby szansę pokojowego współzawodnictwa i wzajemnego zbliżenia”.

<sup>22</sup> Konrad Adenauer, *Erinnerungen*, t. 2: 1953 - 1955. Stuttgart 1966, ss. 484 - 552 (Według: J. Krasuski, jw., *Normalizacja stosunków między ZSRR a dwoma państwami niemieckimi*, ss. 171 - 176).

<sup>23</sup> *Dokumente zur Aussenpolitik*..., Bd. 3 s. 283.



Swoje propozycje przedłożył Elfes także na zjeździe wschodnioniemieckiej CDU we wrześniu 1956 r., a ponadto prowadził na ten temat rozmowy z ówczesnymi przywódcami ZSRR<sup>24</sup>. Pewną sensacją stało się ujawnienia przez członka Prezydium Rady Narodowej Frontu Narodowego Demokratycznych Niemiec, działacza NDPD w NRD, Vinzenza Müllera w dniu 19 listopada 1958 r. szczegółów rozmów dotyczących zjednoczenia Niemiec prowadzonych z bońskim ministrem finansów F. Schäfferem<sup>25</sup>, który w październiku 1956 r. postulował koncepcję konfederacji jako najlepszej drogi do zjednoczenia. Relację V. Müllera potwierdził W. Ulbricht w wywiadzie dla tygodnika „Stern” z listopada 1963 r., ujawniając, iż Schäffer przybył w końcu 1956 r. do Berlina z propozycją konfederacji. „Pan Adenauer oczekiwał wówczas — oświadczył W. Ulbricht — że rząd NRD wypowie się przeciwko takiej idei. Ku jego zdumieniu oświadczyłem wszakże, że popieramy myśl konfederacji”<sup>26</sup>. Wydaje się jednak, że do dzisiaj misja Schäffera pozostała w wielu punktach niejasna, gdyż oficjalny komunikat opublikowany w tej sprawie przez władze NRD w dniu 22 listopada 1958 r. stwierdza, że rozmowy z ministrem Schäfferem prowadził w dniu 13 marca 1957 r. na polecenie rządu NRD prof. O. Rühle.

W przemówieniu na XXX Plenum KC SED, 30 stycznia 1957 r. W. Ulbricht sformułował następującą koncepcję konfederacji:

„Z chwilą utworzenia w wyniku uchwał bońskiego *Bundestagu* i NATO całej góry przeszkód na drodze do zjednoczenia trzeba najpierw usunąć te trudności, to znaczy stworzyć realne przesłanki zjednoczenia. Mam na myśli między innymi wystąpienie NRF z NATO i z innych ugrupowań militarnych (...). Z chwilą powstania takich stosunków, które umożliwiają pokojowe uregulowanie kwestii niemieckiej można by z powodzeniem powołać do życia również Radę Ogólnoniemiecką, która składałaby się w równej ilości z przedstawicieli obu państw niemieckich. Tego rodzaju rada byłaby organem zjednoczenia wschodnich i zachodnich Niemiec na bazie konfederacji, to znaczy federacji państw”<sup>27</sup>.

Bardziej szczegółowo wypowiedział się na temat konfederacji premier O. Grothwohl w przemówieniu z 11 lutego 1957 r., określiwszy ją jako „luźną formę federacji państw, w której oba państwa na razie zachowałyby całkowitą odrębność, traktując tę formę jako przejściową i mającą na celu stworzenie warunków prawdziwego zbliżenia”.

<sup>24</sup> „Deutsche Volkszeitung” z 3 VI 1966 (Według: E. Guz, *Między Berlinem a Bonn*. Warszawa 1967, ss. 243 - 244).

<sup>25</sup> Nie był to pierwszy bezpośredni kontakt przedstawicieli obu rządów, gdyż 21 XI 1958 r. sekretarz generalny CDU w NRD G. Götting ujawnił szczegóły rozmów w sprawie zjednoczenia Niemiec prowadzonych jeszcze w r. 1954 w Lipsku pomiędzy wicepremierem NRD O. Nuschke i zachodnioniemieckim ministrem Lemmerem.

<sup>26</sup> Według: J. Guz, jw., s. 244.

<sup>27</sup> „Neues Deutschland”, 3 II 1957.



Propozycję konfederacji wysunęła NRD w deklaracji rządowej z 26 lipca 1957 r. *Droga narodu niemieckiego do pokoju i zjednoczenia Niemiec*. Przewidywała ona uprzednie podjęcie przez NRD i NRF następujących zobowiązań: 1) zakaz składania, magazynowania i produkowania bomb atomowych i broni atomowej na ziemi niemieckiej oraz zakaz propagowania broni atomowej, 2) wystąpienie obu państw niemieckich z NATO i Układu Warszawskiego, 3) zniesienie obowiązku służby wojskowej i osiągnięcie porozumienia o stanie liczebnym sił zbrojnych NRD i NRF, 4) skierowanie prośby do czterech mocarstw o stopniowe wycofanie obcych wojsk z terenu całych Niemiec<sup>28</sup>. Ujawnione w tych propozycjach stanowisko rządu NRD w sprawie sposobów uregulowania problemu niemieckiego uzasadnione było realistycznym stanowiskiem w kwestii państwowości Niemiec, tj. statusu prawnomiędzynarodowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej i jej prawnego stosunku do byłej Rzeszy Niemieckiej i Niemieckiej Republiki Federalnej. To stanowisko zostało sprecyzowane w *exposé* ministra spraw zagranicznych NRD dra Bolza wygłoszonym w dniu 29 sierpnia 1956 r. w Izbie Ludowej:

„Rząd Niemieckiej Republiki Demokratycznej zwraca uwagę z całą jasnością, że dopóki na terytorium niemieckim istnieją dwa państwa niemieckie, oba są sukcesorami byłej Rzeszy Niemieckiej. Aż do zjednoczenia Niemiec na międzynarodowych konferencjach, które rozpatrują sprawy dotyczące Niemiec, jest niezbędny równouprawniony udział obu państw niemieckich. Z suwerenności Niemieckiej Republiki Demokratycznej wynika, że żadne zagadnienie, które dotyczy Niemiec nie może być uregulowane bez współdziałania Niemieckiej Republiki Demokratycznej. NRD nie uzna żadnego międzynarodowego porozumienia, które dotyczy interesów niemieckich i które zostało zawarte bez jej współdziałania, za obowiązujące naród niemiecki i przyszłe zjednoczone Niemcy. Obsta je on przy prawie swojego współdziałania przy rozpatrywaniu zagadnień, które wynikają z międzynarodowych decyzji podjętych przy udziale Niemiec, jak np. z konwencji”<sup>29</sup>.

Podobne stwierdzenia zawierało oświadczenie rządu NRD z 15 sierpnia 1957 r.:

„Niemiecka Republika Demokratyczna jest jednakże aż do zjednoczenia jednym z dwóch niemieckich państw — sukcesorów Rzeszy Niemieckiej. Każde z istniejących dzisiaj w Niemczech państw może zasadniczo działać w imieniu terytorium, które znajduje się pod jego jurysdykcją”<sup>30</sup>.

NRD stanęła więc na stanowisku, że Rzesza Niemiecka przestała istnieć jako podmiot prawa międzynarodowego. Jej sukcesorami są dwa istniejące państwa niemieckie — NRD i NRF — mające określony udział w prawach i obowiązkach nabytych przez ich poprzednika. NRD i NRF mogą występować prawnie tylko w imieniu własnym, natomiast politycznie NRD występuje w imie-

<sup>28</sup> „Zbiór Dokumentów” nr 6 - 7/1957, ss. 1532 - 1535.

<sup>29</sup> *Dokumente zur Aussenpolitik*..., Bd. V., ss. 26 - 29.

<sup>30</sup> *Dokumente zur Aussenpolitik*..., Bd. V, s. 15.



niu tej części narodu niemieckiego, która dąży do zjednoczenia Niemiec według programu przez nią realizowanego<sup>31</sup>.

Całkowicie odmienne stanowisko zajęła w tej sprawie Niemiecka Republika Federalna. Początkowe twierdzenia, że tylko rząd NRF jest upoważniony do reprezentowania całego narodu niemieckiego jako jedyny swobodnie wybrany rząd niemiecki uzupełniono z czasem teorią, iż prawo to opiera się na identyczności NRF z Rzeszą Niemiecką. Pogląd ten został wyrażony w wielu deklaracjach urzędowych od 1953 do 1969 r.<sup>32</sup> Najobszerniej sformułowano go w memoriale Ministerstwa Spraw Zagranicznych NRF w sprawie prawnego położenia Niemiec z czerwca 1961 r., zgodnie z którym

„NRF jest kontynuatką Rzeszy Niemieckiej jako podmiot prawa międzynarodowego. Jest ona jedynym i suwerennym państwem niemieckim (...). Jedność ludu względnie narodu opiera się na woli ludności skierowanej na istnienie jedyne go państwa niemieckiego. Republika Federalna, nie zaś tak zwana Niemiecka Republika Demokratyczna ma oparcie w tej woli (*Staatswille*). Z tej przyczyny rząd federalny jako jedyny rząd niemiecki jest rzecznikiem całego narodu niemieckiego. Również z tej przyczyny stworzenie przez ZSRR w drodze przymusu tzw. Niemieckiej Republiki Demokratycznej jest interwencją w sprawę wewnątrzniemieckie i naruszeniem zasady samostanowienia narodów”<sup>33</sup>.

Na tej podstawie NRF traktuje powstanie i istnienie NRD jako fakt sprzeczny z prawem międzynarodowym, a więc nie uznaje jej jako państwa i nie uznaje jej rządu<sup>34</sup>. Reperkusją tego stanowiska jest tzw. doktryna Hallsteina mająca na celu wywarcie presji na państwa trzecie w kierunku poparcia stanowiska prawnego NRF w kwestii nieuznawania NRD<sup>35</sup>. Niemiecka Republika Federalna usiłowała więc powstrzymać się od stosunków z NRD mogących implikować jej uznanie. Czyniła to jednak niezupełnie konsekwentnie. I tak, chociaż pierwsza wystąpiła z koncepcją konfederacji, odrzucała następnie wszystkie propozycje NRD w tej sprawie. W memorandum rządu NRF do rządu NRD z 20 maja 1957 r. stwierdzono, iż „rząd federalny nie może uznać rządu NRD ani z nim pertraktować, choćby z tego względu, że tym samym uczyniłby decydujący krok w kierunku podziału Niemiec — krok, który nie byłby aprobowany przez naród niemiecki ani też dozwolony

<sup>31</sup> Szerzej na ten temat B. Wiewióra, *op. cit.*, ss. 138 - 152.

<sup>32</sup> Najważniejszą z nich wymienia K. Skubiszewski. *Zachodnia granica Polski*. Gdańsk 1969, s. 546, przyp. 143.

<sup>33</sup> *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1960*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” t. 23 (1963), ss. 452 - 458, 378 - 379 (cyt. według: K. Skubiszewski, *op. cit.*, s. 333; tamże ocena prawna tego stanowiska).

<sup>34</sup> E. Kauffmann, *Die These von den zwei deutschen „Teilstaaten” oder „Teilvölkern”* „Bulletin des Presse” nr 3/1955, s. 18.

<sup>35</sup> Sformułowana w deklaracji rządowej Adenauera złożonej w Bundestagu 22 sierpnia 1955 r. po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych z ZSRR. „Bulletin des Presse” nr 179/1955, s. 1496.

<sup>48</sup> Przegląd Zachodni 5 - 6/1970



przez konstytucję Republiki Federalnej”<sup>36</sup>. W tym samym memorandum znajduje się krytyczna ocena cytowanego wyżej przemówienia W. Ulbrichta na XXX Plenum KC SED. Propozycje NRD zawarte w deklaracji z 26 lipca 1957 r. zostały odrzucone przez Adenauera w liście do premiera Bułganina z dnia 21 stycznia 1958 r., a odmowa uzasadniona została w dwa dni później w *exposé* ministra spraw zagranicznych NRF von Brentano złożonym w *Bundestagu* 23 stycznia 1958 r.:

„[...] droga do zjednoczenia poprzez konfederację rzekomo istniejących dwóch państw niemieckich na zasadzie uznania i wszechstronnego respektowania ich interesów jest dla narodu niemieckiego nie do przyjęcia. [...] Przez zawarcie międzynarodowego układu z radziecką strefą okupacyjną Republika Federalna uznalaby jej odrębność państwową, bez uzyskania konkretnych wyników lub choćby zapewnień odnośnie do ostatecznego zjednoczenia. Cztery mocarstwa zostałyby uwolnione od odpowiedzialności za zjednoczenie Niemiec. Uzależnione zostałyby ono wyłącznie od zgody władz strefy radzieckiej, nastawionych na utrzymanie systemu panowania”<sup>37</sup>.

W okresie od września 1958 r. do 31 grudnia 1958 r. miała miejsce wymiana not czterech mocarstw i rządów obu państw niemieckich w sprawie zawarcia traktatu pokoju z Niemcami, zapoczątkowana notą rządu NRD z 4 października 1958 r. do rządów czterech mocarstw i rządu NRF z propozycją powołania komisji złożonej z przedstawicieli tych mocarstw celem przygotowania traktatu pokoju oraz powołania komisji złożonej z przedstawicieli NRD i NRF w celu osiągnięcia wspólnego stanowiska niemieckiego w tej sprawie. Ponieważ wymiana not nie odniosła skutku, Związek Radziecki opracował i przedstawił 10 stycznia 1959 r. mocarstwom zachodnim oraz rządowi obu państw niemieckich projekt traktatu pokojowego z Niemcami. Projekt ten i związane z nim negocjacje doprowadziły do zwołania w dwóch fazach: od 11 maja — 20 czerwca i 13 lipca — 5 sierpnia 1959 r. konferencji ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw w Genewie, na którą zaproszono delegacje obu państw niemieckich. Była to pierwsza konferencja mocarstw z udziałem tych państw. Ten fakt, jak i treść propozycji mocarstw, a szczególnie ZSRR w sprawie Niemiec przedstawione na konferencji wskazują, iż stanęły one w zasadzie na stanowisku równouprawnienia obu państw niemieckich i konieczności ich porozumienia w celu uregulowania problemu niemieckiego<sup>38</sup>. W trakcie tej konferencji delegat NRD L. Bolz wysunął propozycję zawarcia między obu państwami niemieckimi traktatu o nieagresji. I ta inicjatywa spotkała się z negatywnym przyjęciem ze strony NRF i odrzucona jeszcze tego samego

<sup>36</sup> H. Siegler, *Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands*, wyd. 3, Bonn 1958, s. 75.

<sup>37</sup> Jw.

<sup>38</sup> Teksty *Conference of Foreign Ministers at Geneva*. Misc. No 11 (1959) Her Majesty's Stationary Office, London. Analiza projektów ZSRR i mocarstw zachodnich z tego punktu widzenia zob. B. Wiewióra, *op. cit.*, ss. 161 - 162.



dnia. Konferencja genewska nie doprowadziła do uzgodnienia stanowisk, mimo iż koncepcja konfederacji spotkała się w czasie jej trwania z pewnym zrozumieniem i częściowym poparciem ze strony państw zachodnich i pewnych sił w Niemieckiej Republice Federalnej, co zmusiło jej rząd do szerokiego uzasadnienia swego negatywnego stanowiska w sprawie konfederacji i powołania komisji ogólnoniemieckiej. Uczynił to prof. Grewe w przemówieniu radiowym wygłoszonym 27 lipca 1959 r. podkreślając, że komisja ogólnoniemiecka w formie zaproponowanej przez Związek Radziecki sprzyjałaby w sposób decydujący międzynarodowemu uznaniu NRD jako państwa i jako rządu, o ile nie doprowadziłaby do tego automatycznie. Oznaczałoby to konieczność wyrzeczenia się przez NRF koncepcji wolnych wyborów ogólnoniemieckich, gdyż żądanie ich przeprowadzenia mogłoby być wtedy przez NRD traktowane jako niedopuszczalne mieszanie się w jej sprawy wewnętrzne z dodatkowym powołaniem się na Kartę NZ. Jeszcze przed rozpoczęciem konferencji genewskiej, bo 27 stycznia 1957 r. J. F. Dulles wskazał, iż wolne wybory nie są jedyną drogą do zjednoczenia Niemiec i chociaż odrzucił radziecki projekt konfederacji, to jednak opowiedział się za samą jej koncepcją.

Relacjonując rozwój stosunków między NRD i NRF pomija się zwykle istotny dokument, tzw. „plan niemiecki” (*Deutschland-Plan*) SPD przyjęty jednomyślnie przez kierownictwo partii oraz frakcję parlamentarną SPD w *Bundestagu* 18 marca 1959 r. Dotyczył on przede wszystkim spraw związanych z bezpieczeństwem Europy i zjednoczeniem Niemiec. Pomniejszanie wartości tego planu wynika z faktu, że został on po roku odwołany. Pierwsza jego część dotyczyła bezpieczeństwa europejskiego, a proponowano w niej natychmiastowe zwołanie konferencji czterech mocarstw, której zadaniem byłoby powołanie stałej komisji składającej się z przedstawicieli NRF i NRD. Zajęłaby się ona ramowym przygotowaniem i opracowaniem wstępnych zasad europejskiego systemu bezpieczeństwa oraz ogólnoniemieckiego traktatu pokojowego<sup>39</sup>. Rozpatrując aspekty politycznej i ekonomicznej integracji Niemiec, twórcy planu proponowali utworzenie wspólnych organów umożliwiających w konsekwencji powstanie Zgromadzenia Narodowego w wyniku wolnych wyborów przeprowadzonych w obu państwach niemieckich. System ekonomiczny, jego odbicie w strukturze handlu zagranicznego, wreszcie umowy wieloletnie pozostałyby nie naruszone tak długo, jak życzyłyby sobie tego obie strony. Pierwszy etap realizacji planu rozpoczęły się wraz z powoła-

<sup>39</sup> W części tej znajdujemy również takie propozycje jak: a) utworzenie strefy „odprężenia” obejmującej oba państwa niemieckie, Polskę, Czechosłowację i Węgry, b) porozumienie w sprawie redukcji sił zbrojnych państw objętych strefą, zamrożenie broni jądrowej, którą dysponują siły obce stacjonujące na tym terenie, aż do jej całkowitego wycofania, c) zawarcie układu w sprawie bezpieczeństwa zbiorowego z udziałem USA i ZSRR, wycofanie się państw sygnatariuszy układu o bezpieczeństwie zbiorowym z NATO i Układu Warszawskiego, d) zachowanie politycznego i militarnego statusu Berlina zachodniego, respektowanego przez cztery mocarstwa.



niem konferencji ogólnoniemieckiej, podczas której oba państwa niemieckie traktowałyby siebie wzajemnie na zasadzie równości. Konferencja opiniowałaby wszystkie projekty i propozycje przedstawione zarówno w *Bundestagu*, jak i w Izbie Ludowej. Podejmowałaby kroki zmierzające do uregulowania spraw wewnętrznych bez naruszenia jednakże funkcji organów konstytucyjnych istniejących w drugim państwie. Nad interpretacją tak praw człowieka, jak i podstawowych wolności czuwać miałyby sąd ogólnoniemiecki, którego decyzje byłyby ostateczne. W pierwszym okresie przewidywano również powołanie ogólnoniemieckiego funduszu inwestycyjnego oraz banku dla międzynarodowego osadnictwa — jako instytucji silnie integrujących gospodarkę ogólnoniemiecką.

Podstawową instytucją drugiego okresu integracji politycznej byłaby ogólnoniemiecka rada parlamentarna, której członkowie byłiby oddzielnie wybierani w obu częściach Niemiec. Kompetencje rady — to podejmowanie podstawowych decyzji w zakresie transportu kolejowego, dróg publicznych, żeglugi śródlądowej, poczty i telegrafu oraz wzrostu produkcji. Decyzja mogłaby być zakwestionowana przez rząd każdego z państw i następnie unieważniona głosami dwóch trzecich członków rady.

Ustalenie kursu walut oraz podejmowanie innych decyzji w zakresie handlu między państwami niemieckimi dokonywać się miało w ramach rynku ogólnoniemieckiego. W okresie trzecim wzrastałyby uprawnienia Rady. Do jej zadań należałoby wnoszenie projektów w zakresie ustawodawstwa podatkowego, prawa finansowego i praw socjalnych dla całych Niemiec, a także utworzenie unii celnej i walutowej.

Projekt *SPD* wskazywał również na możliwość przeprowadzenia referendum na życzenie co najmniej miliona wyborców. Sposobem takim nie wolno było przeprowadzać regulacji prawnej, jeśli zmierzała ona do ograniczenia praw i swobód obywatelskich, zmian w zakresie prawa własności oraz zniesienia dotychczasowego ustawodawstwa lub władz wykonawczych, w którejkolwiek części Niemiec.

Rada byłaby już w tym czasie upoważniona do zarządzania wyborów do narodowego zgromadzenia konstytucyjnego. Zastępowałoby ono ogólnoniemiecką radę parlamentarną, a głównym jego zadaniem byłoby opracowanie projektu, a potem przyjęcie ogólnoniemieckiej konstytucji. Tymczasową siedzibą wspomnianych władz byłby Berlin.

Ostatecznie zjednoczenie Niemiec nastąpiłoby po wprowadzeniu w życie ogólnoniemieckiej konstytucji oraz po przeprowadzeniu wolnych i tajnych wyborów, w rezultacie których wyłoniony ogólnoniemiecki parlament byłby upoważniony do powołania ogólnoniemieckiego rządu<sup>40</sup>.

Dnia 20 marca 1959 r. rząd NRF wydał oświadczenie krytykujące „plan

<sup>40</sup> *Deutschland-Plan der SPD. Kommentaren, Argumenten, Begründungen*. Hrsg. vom Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1959 (Cyt. według: *Keesing's Contemporary Archives* . . . , s. 16732A).



niemiecki” SPD przede wszystkim za osłabienie militarnego potencjału Zachodu i brak gwarancji, że strona przeciwna rzeczywiście automatycznie będzie przechodziła z jednego etapu w drugi. W tydzień później federalny minister spraw zagranicznych, von Brentano, potwierdził w Waszyngtonie, iż jedyna droga do zjednoczenia wiedzie przez wolne wybory i żadne etapy zjednoczenia przed takimi wyborami nie mogą być rozpatrywane.

Plan ten wzbudził jednak zainteresowanie Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Kierownictwo SED wystosowało 3 kwietnia 1959 r. list do SPD z propozycją podjęcia rokowań między obu partiami. W liście tym podkreślano, że propozycje NRF dotyczące traktatu pokoju i konfederacji obu państw niemieckich oraz SPD-owski *Plan dla Niemiec* pozwalają przypuszczać, że współpraca w tych kwestiach byłaby między nimi możliwa i służyłaby interesom narodu niemieckiego.

Dnia 6 kwietnia SPD zdecydowała się nie podejmować wspólnej akcji z SED. Nie otrzymał też odpowiedzi premier O. Grotewohl na list skierowany w dniu 8 kwietnia do Adenauera; decyzję w sprawie pominięcia go milczeniem podjęto w Bonn następnego dnia.

Propozycje skierowane pod adresem *Bundestagu*, a postulujące przedsięwzięcie konkretnych kroków zmierzających do odprężenia, zostały uchwalone przez Izbę Ludową w dniu 1 października 1959 r. Tego typu kontakty również nie odpowiadały Niemieckiej Republice Federalnej, toteż i one nie spotkały się z pozytywną reakcją adresatów.

Koncepcje stosunków między NRF i NRD, ze szczególnym uwzględnieniem formy konfederacji, rozważane były także przez prawników zachodnioniemieckich. Stanowisko części z nich charakteryzowały już pewne elementy realistycznego spojrzenia na sytuację Niemiec. I tak prof. dr H. Krüger w 1956 r. w celu uniknięcia uznania NRF, (gdyż „uznanie wyrażone w stosunkach pomiędzy Republiką Federalną a Niemiecką Republiką Demokratyczną musi mieć taki skutek, że stosunki te zostaną przekształcone z prawnopństwowych w prawnomiędzynarodowe, a tym samym z wewnątrz krajowych w międzynarodowe”) formułuje propozycje zakwalifikowania stosunku NRF do NRD jako najskrajniejszego przypadku dualistycznego typu państwa, wyjaśniając, że — jego zdaniem — taka forma zachodzi wtedy, kiedy całość w ogóle nie istnieje jako taka, lecz jest przyjętym stanem, według którego dwie całkowicie wykształcone wspólnoty orientują, a przynajmniej powinny, swoje postępowanie. Krüger przyznaje, że propozycja ta zbliża się wprawdzie „ku granicy prawa międzynarodowego”, jednakże dzięki koncepcji państwowoprawnej, adekwatnej do powstałej sytuacji zapobiega przekroczeniu granicy prawa międzynarodowego, z której to dziedziny nie byłoby już powrotu na grunt prawa państwowego<sup>41</sup>. Prof. Eberhard Menzel, uwzględniając realne istnienie NRF,

<sup>41</sup> H. Krüger: *Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Forschungsstelle für Völkerrecht und Ausländisches Öffentliches Recht der Universität Hamburg*. Hamburg 1956.



rozważa koncepcję konfederacji jako realnej drogi do zjednoczenia Niemiec<sup>42</sup>. Prof. Harold Rasch, omawiając w 1961 r. stosunek NRF do NRD i krytykując stanowisko NRF w tej kwestii, doszedł do wniosku, iż słowne tylko opowiadanie się za „niepodzielnymi Niemcami” niczego nie załatwia. Zdaniem Rascha, niezbędne jest jasne uzmysłowienie sobie istniejącego stanu rzeczy i zdecydowana wola ukształtowania przyszłości.

„Nie unikniemy przy tym uznania Niemieckiej Republiki Demokratycznej ani pertraktacji w sprawie nawiązania z nią stosunków politycznych. Powodzenie lub niepowodzenie takich pertraktacji na pewno nie będzie zależało tylko od nas, będzie jednak zależało również od nas. Najtrudniejszym, choć zarazem najważniejszym stanowiskiem, jakie Republika Federalna będzie miała do obsadzenia, będzie stanowisko zachodnioniemieckiego ambasadora w Berlinie wschodnim”<sup>43</sup>.

### III

W latach 1960 - 1961 i tak już negatywne stanowisko rządu NRF wobec NRD ulega dalszemu zaostrzeniu. W tym okresie w słowniku politycznym NRF pojawia się „prawo do samostanowienia” jako argument moralny i prawny mający uzasadnić nie tylko nieuznawanie NRD, ale „wyswobodzenie” jej i włączenie do NRF. Równocześnie odmawia się jakichkolwiek rokowań z rządem NRD. Dnia 20 września 1960 r. rząd boński wypowiedział układ handlowy z NRD z 20 września 1951 r. (zmieniony 16 sierpnia 1960 r.). Dopiero, gdy ze strony wschodnioniemieckiej wskazano, że wypowiedzenie tej umowy spowoduje stan bezprawny na odcinku przewozu towarów między NRF a Berlinem zachodnim, gdyż załączniki do niej regulują całokształt ruchu drogowego i wodnego<sup>44</sup>, rząd NRF cofnął wypowiedzenie przed końcem grudnia 1960 r., obawiając się zakłócenia dróg dojazdowych do Berlina zachodniego.

W 1961 r. pojawiają się w prasie zachodnioniemieckiej głosy, iż Zachodowi pozostaje „jedynie możliwość zmiany *status quo* przy użyciu siły”, co oznacza wojnę<sup>45</sup>. W końcu kwietnia 1961 r. zjazd CDU/CSU przyjmuje tzw. manifest koloński, który stawia sobie za cel przyłączenie NRD, a 11 lipca 1961 r. kierownictwo CDU składa oświadczenie, że celem polityki partii jest wcielenie NRD do NRF. Deklaracje te idą w parze z podsycaniem prowokacji granicznych, przeprowadzaniem manewrów wojsk lądowych, morskich i powietrznych i mnożeniem się akcji dywersyjnych na terenie Berlina. Komunikat zachodnioniemieckiej agencji DPA z 12 sierpnia 1961 r. niedwuznacznie wska-

<sup>42</sup> E. Menzel, *Die staats- und völkerrechtliche Probleme der Wiedervereinigung Deutschlands*. „Europa-Archiv” nr 18/1958.

<sup>43</sup> H. Rasch, *Bundesrepublik und DDR*. „Blätter für deutsche und internationale Politik” nr 5/1961, ss. 413 - 421.

<sup>44</sup> „Neues Deutschland” z 16 X 1960.

<sup>45</sup> „Wehrwissenschaftliche Rundschau” z marca 1961 (Cyt. według: „Neue Zeit” nr 186 z 1966 r.).



zuje na fakt, że zjednoczenie NRD i NRF przy użyciu siły zaplanowane jest na okres najbliższych wyborów do *Bundestagu*:

„Klimat polityczny i socjalny we wschodnich Niemczech pogarsza się z dnia na dzień. Zachodzi niebezpieczeństwo, że w wyniku takiej sytuacji około 17 września, w czasie wyborów do *Bundestagu* dojdzie do wybuchu. W odpowiedzi mieszkańcy Niemiec zachodnich mogliby ulec pokusie przyjscia swym ziomkom ze wschodu z pomocą”<sup>46</sup>.

W odpowiedzi na te akty prowokacji 11 sierpnia 1961 r. Izba Ludowa NRD zatwierdziła przygotowywane przez rząd NRD posunięcia zabezpieczające na granicy NRD z NRF i Berlinem zachodnim. Dnia 13 sierpnia 1961 r. rząd NRD ogłosił ustawę o wprowadzeniu w życie zarządzeń zabezpieczających.

Posunięcia te zmusiły rząd NRF do porzucenia myśli o zjednoczeniu przy pomocy siły<sup>47</sup>. Od tego momentu stosunki między dwoma państwami niemieckimi zaczynają ulegać stopniowym przemianom.

W dniu 30 listopada 1961 r. premier Grotewohl przekazał Adenauerowi propozycję w sprawie minimum wzajemnych zobowiązań i przedsięwzięć dla zapewnienia pokoju, współistnienia i rozwoju normalnych stosunków. W stolicy NRF raz jeszcze odmówiono przyjęcia pisma premiera NRD. Oficjalnie rząd NRF odmawiał więc w dalszym ciągu prowadzenia rokowań, a nawet przyjmowania pism od władz NRD; równocześnie jednak zaczyna prowadzić rokowania nieoficjalne. Dnia 1 września 1964 r. premier Stoph podał w Izbie Ludowej, że w 1962 r. przekazano kanclerzowi Adenauerowi, poprzez jego pełnomocnika, dwa dokumenty rządu NRD, które Adenauer przyjął do wiadomości i udzielił na nie odpowiedzi. Kanclerz Federalny początkowo zaprzeczył, później jednak przyznał, że inicjatywa rządu NRD rzeczywiście miała miejsce. Tak więc nawet Adenauer dostrzegał konieczność prowadzenia pewnych rozmów z rządem NRD, uzależniając je często od spełnienia przez NRD warunków, których treść można by określić jako niedopuszczalną ingerencję w wewnętrzne sprawy drugiego państwa.

W tym okresie pojawiają się pierwsze wyraźne propozycje mające na celu stopniową poprawę stosunków między dwoma państwami niemieckimi, jak np. propozycja kierownika Urzędu Prasy i Informacji Berlina zachodniego Egona Bahra z 15 lipca 1963 r. w sprawie utworzenia specjalnego urzędu międzystrefowego, który zajmowałby się praktycznymi problemami interesującymi obie strony<sup>48</sup>. W dalszym ciągu własne projekty przedstawiał także

<sup>46</sup> Według: E. Guz, *op. cit.*, s. 50.

<sup>47</sup> Niezwykle charakterystyczny był komentarz „Industrie Kurier” z 2 IX 1961: „Zjednoczenia ze zwycięskim przemarszem *Bundeswehry* przez Bramę Brandenburską przy dźwiękach orkiestry — takiego zjednoczenia w nieokreślonej przyszłości nie będzie” (Według: E. Guz, *op. cit.*, s. 50).

<sup>48</sup> Jw., ss. 311 - 313.



rząd NRD. Podczas VI Zjazdu SED W. Ulbricht zaproponował w swoim przemówieniu z 15 stycznia zawarcie między obu państwami niemieckimi „układu rozsądku i dobrej woli”. Program przewidywał: 1) respektowanie istnienia drugiego państwa niemieckiego, 2) wyrzeczenie się stosowania przemocy, 3) uznanie granic i wyrzeczenie się ich rewizji, 4) uroczyste wyrzeczenie się nabywania, produkowania broni jądrowej oraz przeprowadzania z nią prób, 5) wzajemne uznanie paszportów, 6) wstrzymanie zbrojeń w obu państwach oraz rozbrojenie, 6) ustanowienie normalnych stosunków sportowych i kulturalnych, 7) wyrzeczenie się wszelkiego dyskryminowania drugiej strony, 8) zawarcie układu handlowego. Rząd NRD nie odżegnywał się także od stopniowych, fragmentarycznych kontaktów. Dnia 1 lipca 1963 r. W. Ulbricht zaproponował poprzedzenie etapu konfederacji pewnymi krokami przygotowawczymi, z których największe znaczenie miał postulat utworzenia całego szeregu wspólnych komisji, np. kultury, szkolnictwa, prawa itp. Braku oficjalnej reakcji rządu NRF nie mogły wypełnić propozycje Kuratorium Niepodzielne Niemcy z 30 września 1963 r. dotyczące powołania komisji mieszanych obu państw niemieckich „dla wypełniania zadań humanitarnych”<sup>49</sup>.

Nowy kanclerz NRF, Erhard, obejmując ster rządów, wygłosił 18 października 1963 r. *exposé*, w którym stwierdził, że

„w żadnym wypadku nie będziemy w stanie akceptować takich posunięć, które zamiast poprawiać niezadowolający stan problemu niemieckiego, pogorszyłyby go — bądź przez usankcjonowanie lub umocnienie nienaturalnego podziału naszego kraju, bądź przez uznanie lub chociażby tylko zwiększenie międzynarodowego autorytetu reżimu radzieckiej strefy okupacyjnej”<sup>50</sup>.

Mimo to, właśnie podczas kadencji Erharda zostały zawarte po dłuższych rokowaniach porozumienia w sprawie przepustek dla mieszkańców Berlina zachodniego do stolicy NRD<sup>51</sup>. W dniu 14 sierpnia 1964 r. osiągnięto również porozumienie w sprawie wspólnej odbudowy mostu granicznego na Sali na autostradzie Monachium—Berlin oraz 17 sierpnia 1964 r. między kolejami federalnymi a kolejami NRD. To prawda, że były to sprawy marginesowe i że w kontaktach oficjalnych Erhard stosował w dalszym ciągu Adenauerowską

<sup>49</sup> Jw., ss. 313 - 314.

<sup>50</sup> Jw., ss. 281 - 282.

<sup>51</sup> Autorzy przez cały czas celowo unikają tematyki berlińskiej, gdyż jest ona bardzo obszerna i stanowiąc mogłaby temat osobnego opracowania. Przykładowo podajemy, że rokowania w sprawie przepustek toczyły się od 8 lutego 1963 r. (propozycja NRD). Dnia 9 lutego nastąpiło odrzucenie jej przez Brandta, 17 grudnia 1963 r. podpisano protokół w sprawie przepustek na okres od 18 grudnia 1963 do 5 stycznia 1964 r. (w okresie tym zanotowano ok. 1,2 miliona odwiedzin). Dnia 14 lutego 1964 r. rząd NRF i Senat Berlina zachodniego odrzucił propozycję w sprawie przepustek na okres Wielkanocy. Dnia 27 lutego 1964 r. ogłoszono oświadczenie rządu NRF i Senatu Berlina zachodniego o zerwaniu pertraktacji z NRD. Dnia 25 września 1964 r. nastąpiło porozumienie między NRD i Senatem Berlina zachodniego w sprawie przepustek na przeciąg jednego roku.



politykę niedostrzegania sygnałów otrzymywanych od władz centralnych NRD. I tak np. pozostało bez odpowiedzi pismo W. Ulbrichta do Erharda z dnia 6 stycznia 1964 r. Dotyczyło ono zawarcia przez oba państwa układu o całkowitym wyrzeczeniu się broni atomowej. Podobnie potraktowano wystosowaną w pół roku później propozycję podjęcia współpracy nad stopniowym zrastaniem się obu państw niemieckich. Interesujących danych dostarczył niedawno tygodnik „Spiegel” twierdząc, że przedstawiciel federalnego zrzeszenia Niemieckiego Związku Pracodawców (BDA) w trakcie rozmów w dniu 8 sierpnia 1964 r. i w tydzień później, z polecenia Erharda zaproponował NRD powrót wielkich zachodnioniemieckich firm na Targi Lipskie bojkotowane przez NRF od 1961 r., zgodę NRF na likwidację Alianckiego Biura Podróży, podniesienie statusu Biura Handlowego NRD we Frankfurcie nad Menem i Düsseldorfie do rangi oficjalnych misji handlowych oraz włączenie wschodniobermberskiego lotniska Schönefeld do międzynarodowej sieci komunikacji lotniczej Zachodu. Również pełniący wcześniej funkcję naczelnika BDA W. Hülbrandt potwierdził wobec przedstawiciela UPI, że rozmowy takie miały miejsce<sup>52</sup>. Co prawda, Erhard oświadczył, że informacja „Spiegla” była „wyssana z palca”, ale powrót wielkich koncernów zachodnioniemieckich na Targi Lipskie już wiosną 1965 r., jak również zbieżność terminów zawarcia wyżej wspomnianych porozumień i rozmów prowadzonych przez przedstawiciela BDA wytwarza przekonanie o częściowej przynajmniej prawdziwości informacji „Spiegla” potwierdzających, że Erhard — wzorem Adenauera — nie tak unikał kontaktów, jak ich ujawnienia.

#### IV

Pewną poprawę na lepsze odnotować można w drugiej połowie lat sześćdziesiątych. W 1966 r. do władzy doszli znów chrześcijańscy demokraci, ale musieli dzielić się nią z SPD, która była motorem dla tzw. nowej polityki wschodniej i polityki niemieckiej. W początkowym okresie nie wyszła ona daleko poza sferę słów, co było wytłumaczalne ostrożnością młodszego partnera koalicyjnego rządu<sup>53</sup>. Postulując większe zmiany socjaldemokraci mogliby łatwo utracić ówczesny stan posiadania, a na realność takiej groźby wskazały dobitnie wydarzenia późniejsze o cztery lata. Relatywny spadek napięcia dał się zauważyć w trwającej w ciągu 1967 r. wymianie listów między premierem NRD, W. Stophem, i kanclerzem NRF K. G. Kiesingerem.

<sup>52</sup> „Kölnische Rundschau” nr 257 z 5 XI 1969.

<sup>53</sup> Pewne światło na politykę SPD w kwestii niemieckiej rzucają próby nawiązania kontaktów z SED w ciągu 1966 r. Osiągnięto nawet porozumienie co do daty i miejsca spotkania (14 lipca 1966 r. — Karl-Marx-Stadt). Ponieważ jednak do spotkania nie doszło, a prowadzone rozmowy nie były odbiciem ówczesnej polityki rządu federalnego wobec NRD, autorzy pomijają dokładniejsze omówienie tych kontaktów w niniejszym opracowaniu. „Neues Deutschland” nr 259 z 20 IX 1967.



Jeszcze we wrześniu 1964 r. W. Ulbricht proponował zmniejszenie napięcia między dwoma państwami niemieckimi poprzez wyrzeczenie się posiadania broni atomowej, redukcję budżetów przeznaczonych na cele wojskowe, wyrzeczenie się stosowania siły oraz zawarcie przez państwa Układu Warszawskiego i Paktu Północnoatlantyckiego układu o nieagresji.

Bardziej szczegółowe propozycje w sprawie uregulowania problemu niemieckiego (a nie zjednoczenia) znalazły się w noworocznym wystąpieniu W. Ulbrichta z 31 grudnia 1966 r. Stwierdził on, że jakkolwiek zjednoczenie NRD i NRF nie jest możliwe, to mogą one istnieć w ramach konfederacji na zasadzie pokojowego współistnienia państw o odmiennych systemach. Proponował dziesięć kolejnych posunięć: 1) ustanowienie normalnych stosunków między dwoma państwami niemieckimi, 2) zawarcie paktu o nieagresji, 3) uroczyste uznanie istniejących granic w Europie, 4) zmniejszenie wydatków na zbrojenia, 5) wyrzeczenie się broni atomowej, 6) zachęcenie do normalizacji stosunków między wszystkimi państwami europejskimi, 7) złożenie deklaracji o zachowaniu neutralności zagwarantowanej przez wielkie mocarstwa, 8) respektowanie Berlina zachodniego jako samodzielnej i odrębnej jednostki, 9) zawarcie między rządem NRD i Senatem zachodniego Berlina układu kończącego stan zimnej wojny przeciwko NRD, przy gwarancji tej ostatniej przejazdów tranzytowych do Berlina zachodniego, 10) utworzenie wspólnej komisji, której zadaniem byłoby zbadanie w jakim stopniu postanowienia Umowy Poczdamskiej były przestrzegane<sup>54</sup>.

Deklaracja rządu NRF z dnia 12 kwietnia 1967 r. skierowana wraz z listem otwartym SPD do delegatów na VII Zjazd SED<sup>55</sup> zawierała odpowiedź na noworoczne wystąpienie Ulbrichta. Zachodniemiecki punkt widzenia sprowadzał się znowu do postulatów ułatwień we wzajemnej komunikacji, łącznie z komunikacją z Berlinem zachodnim, zawarcia szeregu umów o charakterze handlowym, technicznym bądź też kulturalnym. Była to równocześnie pierwsza próba nawiązania zapowiadanych w deklaracji rządowej kontaktów.

Tego samego dnia propozycje te zostały skrytykowane przez rząd NRD, który słusznie uważał, iż kanclerz federalny nie zrezygnował z roszczenia do wyłącznej reprezentacji narodu niemieckiego. Równocześnie jednak nastąpiło ocieplenie klimatu. I tak 16 kwietnia 1967 r. Ulbricht stwierdził, że propozycje uczynione przez kanclerza Kiesingera niezbitnie dowiodły, że wcześniej czy później oba państwa niemieckie zmuszone będą do negocjacji na zasadzie całkowitej równości stron. W dniu otwarcia zjazdu SED (17 kwietnia) Ulbricht zaproponował spotkanie Stopha z Kiesingerem w uzgodnionym przez obie strony miejscu w celu omówienia dalszych kroków zmierzających do zawarcia układu.

<sup>54</sup> *Keesing's Contemporary Archives*..., s. 23032.

<sup>55</sup> Według: „Süddeutsche Zeitung” z 13 IV 1967; *Keesing's Contemporary Archives*..., jw.



Dnia 11 maja 1967 r. po raz pierwszy rząd zachodnioniemiecki wydał oświadczenie o przyjęciu listu premiera Stopha z dnia 10 maja proponującego spotkanie w Bonn lub w stolicy NRD i dyskusję na następujące tematy: 1) nawiązanie normalnych stosunków między dwoma państwami, 2) wyrzeczenie się we wzajemnych stosunkach stosowania siły, 3) uznanie obecnych granic w Europie, a szczególnie granicy między obydwoma państwami niemieckimi, 4) zmniejszenie do połowy wydatków na zbrojenia, 5) wyrzeczenie się posiadania broni atomowej i gotowość NRF do przystąpienia do strefy bezatomowej, 6) doprowadzenie do sytuacji, w której wszystkie państwa europejskie ustanowią stosunki dyplomatyczne z dwoma państwami niemieckimi. Jednocześnie Stoph zażądał zrezygnowania z bezpodstawnego uznawania się przez NRF za wyłączną reprezentantkę narodu niemieckiego. Jego żądania dotyczyły również uregulowania przez rząd federalny finansowych i innych zadłużeń wobec NRD. Zdaniem Stopha

„wszystkie oświadczenia rządu federalnego o chęci ożywienia stosunków handlowych z NRD czy też przeprowadzenie innych uregulowań gospodarczych są głoślowe, jeśli nie towarzyszy im chęć wywiązania się z zadłużeń finansowych, powstałych na skutek dyskryminacyjnej polityki w stosunku do NRD”.

Prasa zachodnioniemiecka uznała list Stopha za wydarzenie o doniosłym znaczeniu politycznym. Podkreślano zwłaszcza sam fakt przyjęcia listu przez Kiesingera. Od dłuższego bowiem czasu kolejne rządy bońskie stosowały politykę nieprzyjmowania żadnych pism od władz NRD z obawy, że przyjęcie ich mogłoby być interpretowane jako uznanie *de facto*. Parlamentarny sekretarz stanu w urzędzie kanclerskim, deputowany CSU Guttenberg stwierdził, że przyjęcie listu Stopha jest jedynie logiczną konsekwencją deklaracji rządowej kanclerza Kiesingera<sup>56</sup>. Z tej to okazji minister do spraw ogólnoniemieckich, deputowany SPD Herbert Wehner wykpił stosowane od 1959 r. przez rządy Adenauera i Erharda praktyki polegające na tym, że listy z Berlina wschodniego odsyłało przez kuriera nie czytane, jakkolwiek tekst ich można było już następnego dnia znaleźć w „Neues Deutschland”. Dnia 22 maja rząd federalny zdecydował się odpowiedzieć na list Stopha i tak właśnie od wiosny 1967 r. można mówić o rozpoczęciu rzeczywistej wymiany poglądów i przygotowań do bezpośrednich rozmów, chociaż trzeba było jeszcze trzech lat, aby je sfinalizować. Odpowiedź rządu bońskiego z 13 czerwca na wstępie wyrażała żal, że propozycje strony przeciwnej nie mają związku z oświadczeniem wydanym w Bonn 12 kwietnia oraz wyjaśniała jeszcze raz stanowisko rządu NRF w kwestii niemieckiej. Kiesinger odrzucił także propozycję spotkania szefów rządów obu państw, postulując w zamian wyznaczenie pełnomocników obu stron, których zadaniem byłoby omówienie praktycznych kwestii współżycia między Niemcami zamieszkałymi w obu częściach kraju, a więc w sprawach poruszanych przez niego w deklaracji kwietniowej,

<sup>56</sup> „Welt am Sonntag” z 21 V 1967.



ponownie wyeksponowanej w tym liście z pominięciem wszystkich propozycji Stopha. Poza tym władze NRD uznały, że pismo to nie może być traktowane jako oficjalny dokument skierowany do rządu NRD, lecz jako pismo o charakterze osobistym do Willi Stopha. Kiesinger zaadresował bowiem swój list do „pana Willi Stopha przewodniczącego Rady Ministrów” nie wymieniając nazwy państwa — Niemiecka Republika Demokratyczna. „W ten sposób chciano jeszcze raz podkreślić, że NRF nie uznaje istnienia naszego państwa”<sup>57</sup>.

Odpowiedź Stopha z 18 września 1967 r. zawierała projekt układu w sprawie ustanowienia i kultywowania normalnych stosunków między NRF a NRD. Było to już więc wyjście poza sferę propozycji do dyskusji, jakie zawierał jeszcze list Stopha z 10 maja 1967 r. i dostarczenie gotowego tekstu ewentualnego porozumienia, w którym znalazły się wszystkie najistotniejsze dla problemu niemieckiego kwestie.

Art. 1 mówił o nawiązaniu równoprawnych stosunków między obu państwami. Art. 2 — obszerniejszy — stwierdzał, że stosunki między dwoma państwami niemieckimi opierają się na prawie międzynarodowym, domagał się zawarcia przez oba rządy układu o wyrzeczeniu się użycia siły, zobowiązywał wreszcie oba rządy do oparcia swych wzajemnych stosunków o następujące zasady: 1) poszanowania suwerenności, równouprawnienia i nieinterwencji w sprawy wewnętrzne, 2) poszanowania integralności terytorialnej państw europejskich, 3) uznania istniejących granic w Europie łącznie z granicą na Odrze i Nysie oraz granicą między NRD i NRF, 4) uznania Berlina zachodniego jako samodzielnej jednostki politycznej, 5) uznania układu monachijskiego za nieważny od chwili zawarcia, 6) wyrzeczenia się przez oba państwa niemieckie uzyskania w jakiegokolwiek bądź formie dostępu do broni nuklearnej lub magazynowania tej broni na swych terytoriach.

Art. 3 mówił o ustanowieniu takich bezpośrednich stosunków między NRD i NRF, jakie państwa ze sobą zwykle utrzymują.

W oparciu o zasadę wzajemnych korzyści i w zamierzeniu pokojowego uregulowania współistnienia obu państw art. 4 przewidywał zawarcie koniecznych dla zrealizowania tego celu układów, dotyczących m. in. sfery ekonomicznej, transportu i poczty.

W art. 5 oba rządy decydowały się na podjęcie kroków zmierzających do wzmocnienia bezpieczeństwa europejskiego, przede wszystkim przez wyrzeczenie się broni atomowej.

Ostatni artykuł przewidywał podjęcie rozmów stawiających sobie za cel pokojowe rozstrzygnięcie problemu niemieckiego oraz zawarcie układu o bezpieczeństwie europejskim.

Ponadto premier Stoph stwierdzał, iż pod warunkiem przewyciężenia w NRF takich zjawisk, jak militarizm, neofaszyzm i władza monopoli władze NRD będą gotowe przystąpić do rokowań z rządem federalnym. Wskazywał

<sup>57</sup> „Neues Deutschland” nr 165 z 1967 r.



także na fakt, że uczestnictwo NRF w EWG działa w kierunku diametralnie przeciwnym niż ten, którego należałoby się trzymać, by osiągnąć zjednoczenie Niemiec.

List Kiesingera do Stopha z 28 września 1967 r. był bardzo zdawkowy i ograniczał się do podkreślenia prawa narodu niemieckiego do samostanowienia i zjednoczenia. Propozycje złagodzenia podziału opierał na postulatach wysuniętych w swych poprzednich listach z 12 kwietnia i 13 czerwca 1967 r. Następnego dnia kanclerz federalny zadeklarował wstępną zgodę na przeprowadzenie w całych Niemczech plebiscytu, w trakcie którego obywatele odpowiedzieliby na pytanie, czy chcą żyć w jednym lub w dwóch państwach. Stoph, odpowiadając na list z 28 września, stwierdził gotowość do podjęcia rozmów na szczeblu sekretarzy stanu na tematy związane z ustaleniem równoprawnych stosunków, wyrzeczeniem się siły oraz uznaniem obecnych granic. Warunkiem pozostawała jednak rezygnacja NRF z roszczenia do wyłącznej reprezentacji i akceptacji rozmów traktowanych jako pertraktacje dwóch równych sobie stron na szczeblu premierów obu rządów<sup>58</sup>.

Dnia 9 października 1967 r. Ulbricht raz jeszcze powtórzył założenia, jakimi kieruje się rząd NRD. Jednakże 11 października 1967 r. Kiesinger oświadczył, że uznanie NRD zarówno natychmiastowe, jak i stopniowe stanowi śmiertelne niebezpieczeństwo i rząd federalny nie ma zamiaru podejmować żadnych kroków w tym kierunku.

Wymiana listów między Stophem i Kiesingerem została skomentowana 16 listopada 1967 r. przez ministra spraw zagranicznych NRD Otto Winzera, który oświadczył, że nie dowiodła ona tego, iż NRF chce rokować respektując zasadę równości.

Dnia 11 marca 1968 r. kanclerz Kiesinger stwierdził w *Bundestagu*, że

„rząd federalny jest gotów negocjować z rządem we wschodnim Berlinie, a dyskutowane tematy mogłyby obejmować i wyrzeczenie się użycia siły. Jestem gotów osobiście spotkać pana Ulbrichta, ale druga strona musi porzucić próby łączenia rozmów z żądaniem uznania z punktu widzenia prawa międzynarodowego”<sup>59</sup>.

Jeszcze tego samego dnia Ulbricht w wywiadzie telewizyjnym skrytykował i odrzucił taki punkt widzenia.

Stanowisko zajęte przez rząd NRD w czasie wymiany poglądów z rządem NRF w 1967 r. wskazuje na to, że pewna zmiana nastąpiła nie tylko w stosunku NRF do NRD, lecz także i na odwrót. Zarzucona została wysunięta dziesięć lat wcześniej koncepcja konfederacji, z uwagi na to, że w tym okresie różnice między obu państwami niemieckimi znacznie się pogłębiły, a konfederacja wymaga minimalnych chociażby punktów stycznych. W przemówieniach i propozycjach rządu NRD z tego okresu nie ma już mowy o zjednoczeniu. Za

<sup>58</sup> „Neues Deutschland” z 4 X 1967.

<sup>59</sup> *Keesing's Contemporary Archives*, s. 23033.



jedyne możliwe i nieuchronne uregulowanie kwestii niemieckiej uważana jest elementarna — na początek — normalizacja stosunków między dwoma państwami niemieckimi jako podstawa do ich dalszego pokojowego współżycia. Podkreślił to dobitnie w przemówieniu z 12 marca 1967 r. W. Ulbricht, kierując pod adresem Bonn następujące słowa:

„Mieścieście przecież moi panowie dosyć czasu od 1945, a później od 1949 r., gdy koła USA i zachodniemieckie rozbiły Niemcy, aby współpracować z nami i realizować politykę porozumienia (...). Jeżeli dzisiaj jeszcze ktoś mówi: dlaczego nie wychodzicie im naprzeciw, odpowiadamy: (...) Jesteśmy jeszcze dzisiaj gotowi każdej chwili do porozumienia z socjaldemokracją w Niemczech zachodnich. Ta polityka porozumienia wymaga jednak, aby kierownictwo socjaldemokratów porzuciło roszczenia do wyłączności reprezentowania Niemiec, by położyło kres żądaniom odwetowym i uznało granice w Europie”<sup>60</sup>.

W konsekwencji zmienionej sytuacji i nowych założeń rządu NRD w sprawie polityki w stosunku do NRF uchwałą Rady Ministrów NRD z 2 lutego 1967 r. przemianowano powołany do życia w 1965 r. Sekretariat Stanu do Spraw Ogólnoniemieckich na Sekretariat Stanu do Spraw Zachodniemieckich. W uzasadnieniu podano, że w wyniku rosnącej agresywności Bonn i dalszego pogłębiania się przepaści między obu państwami niemieckimi „pojęcia w rodzaju ogólnoniemiecki straciły w ogóle wszelki sens i stały się bezprzedmiotowe”. Równocześnie zmieniono nazwę dotychczasowego Ministerstwa Handlu Zagranicznego i Wewnętrzniemieckiego na Ministerstwo Handlu Zagranicznego NRD. Wyrazem stanowiska rządu NRD było także wydanie w dniu 20 lutego 1967 r. ustawy o obywatelstwie NRD. Nowa konstytucja NRD z 6 kwietnia 1968 r. stanowi w art. 1, że Niemiecka Republika Demokratyczna jest państwem socjalistycznym narodu niemieckiego, a art. 8 ust. 2 mówi o dwóch państwach niemieckich oraz o podziale Niemiec narzuconym przez imperializm. Konstytucja ta, w przeciwieństwie do poprzedniej, a zgodnie z aktualną sytuacją faktyczną przyjmuje istnienie dwóch organizacji państwowych obejmujących jeden naród niemiecki.

Wymiana poglądów, lub raczej ich wzajemne prezentowanie przez strony, nie ograniczała się do listów Stopha bądź Kiesingera. Dnia 25 czerwca 1968 r. Rada Państwa NRD skierowała do rządu federalnego oraz do społeczeństwa zachodniemieckiego deklarację, w której postulowała przystąpienie obu niemieckich państw do traktatu o nierozprzestrzenianiu broni atomowej, zawarcie układu o zakazie magazynowania na terenie obu państw głowic atomowych, zawarcie układu o nieodwoływaniu się do stosowania siły we wzajemnych stosunkach oraz zawarcie układu uznającego obecny *status quo* i istniejące granice w Europie.

Każda z tych umów miałyby mieć oczywiście pełne znaczenie w prawie międzynarodowym.

<sup>60</sup> „Neues Deutschland” z 13 III 1967.



Do wszystkich swoich propozycji władze NRD przywiązywały dużą wagę. Dnia 9 sierpnia 1968 r. parlament NRD upoważnił Radę Ministrów do zawarcia traktatów w oparciu o swoje deklaracje z 25 czerwca 1968 r. Parlament akceptował następujące propozycje Ulbrichta: ustanowienie równoprawnych stosunków między wszystkimi krajami europejskimi z uwzględnieniem wyposażonych w równe prawa obu państw niemieckich; przyjęcie obu państw niemieckich do ONZ i jej organizacji wyspecjalizowanych; podpisanie układu nieproliferacyjnego przez rząd federalny; zawarcie układu o wyrzeczeniu się stosowania siły między NRD i NRF; uznanie istniejących granic w Europie i europejskiego *status quo*; zawarcie układu o normalizacji stosunków między dwoma niemieckimi państwami; porzucenie zachodnio-niemieckich roszczeń wyłącznej reprezentacji narodu niemieckiego i wyrzeczenie się doktryny Hallsteina.

W sierpniu 1968 r. doszło do wyrażenia gotowości do rozmów na szczeblu ministerialnym. Była to nowość, gdyż poprzednio wszelkie kontakty określone były mianem technicznych. Stanowisko takie podzielała grupa zachodnioniemieckich prawników internacjonalistów, szukając dlań naukowego uzasadnienia, które jednakże nie wykluczałoby możliwości prawnych kontaktów między NRD i NRF. Tak np. dr E. R. Zivier odmawia charakteru prawnomiędzynarodowego stosunkom NRD — NRF zakładając, iż źródłem ich nie jest umowa prawnomiędzynarodowa. Zivier podkreśla z jednej strony techniczny charakter kontaktów w odróżnieniu od politycznego czy dyplomatycznego charakteru stosunków z innymi państwami. Z drugiej strony posługuje się kryterium szczebla umowy, forsując tezę, iż nie są to stosunki umowne w rozumieniu prawa międzynarodowego<sup>61</sup>. Różne formy stosunków umownych istniejących między NRF a NRD omawia także dr U. Erdmann i J. A. Frowein, wychodząc z podobnych założeń i dochodząc do podobnych konkluzji w sprawie charakteru prawnego stosunków między NRD i NRF<sup>62</sup>.

Zgodnie z nowym bońskim kursem zezwalającym na kontakty międzyresortowe do szczebla ministerialnego zachodnioniemiecki minister gospodarki prof. Schiller przyjął propozycję ministra handlu zagranicznego NRD H. Sölle, uzyskując już następnego dnia dodatkowe poparcie ze strony kanclerza, który oświadczył, że spotkanie takie jest zgodne z duchem propozycji

<sup>61</sup> E. R. Zivier, *Die nichtanerkennung im modernen Völkerrecht*. Berlin 1967 (omówienie zob. M. Brymas, *Polityka nieuznawania wobec NRD*. „Przegląd Zachodni” nr 4/1969, ss. 475 - 485.

<sup>62</sup> U. Erdmann, *Nichtanerkannte Staaten und Regierungen. Formen und Grenzen internationaler Beziehungen*. Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen. Göttingen 1966, zwłaszcza cz. III, rozdz. I § III: *Durch die Teilung Deutschlands entstandene Sonderfragen*, ss. 98 - 114; J. A. Frowein, *Das de facto-Regime und Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Rechtstellung „nichtanerkannter Staaten” und ähnlicher Gebilde*. Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht. Köln 1968, *passim*.



uczynionych przez niego poprzednio. Rokowania między ministrami doprowadziły do zawarcia nowej umowy handlowej w końcu 1968 r. W omawianym okresie doszło również do bezpośrednich kontaktów między ministrami poczty i telekomunikacji oraz transportu NRD i NRF.

Od jesieni 1968 r. do jesieni 1969 stosunki między obu państwami niemieckimi znalazły się w impasie. Obie strony miały możliwość wielokrotnego zaprezentowania swoich punktów widzenia, nie tyle jeszcze w formie bezpośrednich kontaktów, ile poprzez wymianę listów. Rozwój wydarzeń nie wskazywał jednakże na dokonującą się ewolucję w stanowisku NRF, a dla celowości dalszych rozmów ewolucja taka okazywała się niezbędną. Toteż w tym okresie bardzo silnie odzywały się już w NRF głosy domagające się uwzględnienia realiów i postulujące zmianę polityki NRF wobec NRD. Charakterystyczna z tego punktu widzenia jest pochodząca z nieco wcześniejszego okresu praca kierownika Akademii Ewangelickiej w Berlinie pastora E. Müllera-Gangloff, w której stwierdza, iż dla wszystkich myślących ludzi, także coraz częściej dla Niemców, jest publiczną tajemnicą, iż zjednoczenia — w sensie przywrócenia dawnej sytuacji — nie będzie. Jakakolwiek inna forma zlikwidowania podziału Niemiec jest także wątpliwa. Niemcy — dla własnego dobra powinni wyzbyć się złudzeń i nauczyć żyć w istniejących obecnie warunkach<sup>63</sup>. We wrześniu 1968 r. ukazała się książka zachodni-niemieckiego publicysty, Petera Bendera, formułująca dziesięć powodów, dla których należy uznać NRD<sup>64</sup>. Jest to druga już książka tego autora<sup>65</sup> postulująca potrzebę zmiany polityki NRF wobec NRD i tak jak poprzednia wychodząca z założenia, że zjednoczenie Niemiec nie jest osiągalne w możliwym do przewidzenia czasie. Niezmiernie interesujące jest opracowanie niezależnego gremium ekspertów, złożonego z profesorów, asystentów i studentów, które w grudniu 1967 r. ukonstytuowało się w *Deutschlandpolitisches Arbeitskreis* w Marburgu i w połowie 1969 r. opublikowało, jako wynik swojej pracy, *30 tez nowej polityki niemieckiej*<sup>66</sup>. Stwierdza się w nich m. in., że NRD i NRF są wzajemnie międzynarodowoprawnie niezawisłe (teza 6) i że ani w umownym, ani w zwyczajowym prawie międzynarodowym nie można znaleźć podstawy do wysuwania roszczenia do zjednoczenia czy to przez dwa państwa niemieckie, czy przez jakiegokolwiek inne państwo. Roszczenia takiego nie można również wyprowadzić z prawa do samostanowienia (teza 7).

<sup>63</sup> E. Müller-Gangloff, *Mit der Teilung leben*. München 1965 (omówienie: J. Kokot, *Kwestia niemiecka w ćwierćwieku po bezwarunkowej kapitulacji Niemiec*. Katowice 1969, cz. II, rozdz. IV: *Mit der Teilung leben*, ss. 120 - 139).

<sup>64</sup> P. Bender, *Zehn Gründe für die Anerkennung der DDR*. Frankfurt/Main 1968, s. 138.

<sup>65</sup> P. Bender, *Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland*. Köln 1964, s. 172.

<sup>66</sup> *30 Thesen für eine neue Deutschlandpolitik*. Hrsg. vom Deutschlandpolitischen Arbeitskreis. Hamburg 1969.



Opracowanie jest bogato udokumentowane, najczęściej cytatai z prac uznanych w NRF autorytetów w dziedzinie prawa, historii, ekonomii i polityki.

Z całkowicie odmiennych założeń wychodzi i zupełnie inne wnioski formułuje natomiast ekspertyza komisji do spraw polityki i prawa międzynarodowego tzw. Związku Wypędzonych, prezentująca swoje 13 tez w sprawie uznania. Czytamy w niej iż:

„Uznanie przez NRF radzieckiej strefy okupacyjnej jako państwa uczyniłoby podział Niemiec ostatecznym. Od chwili uznania Niemcy nie istniałyby prawnie jako jednolite państwo. Od momentu uznania Republika Federalna byłaby zobowiązana traktować NRD jako członka wspólnoty narodów ze wszystkimi wynikającymi stąd prawami i obowiązkami. Wówczas Republika Federalna nie mogłaby uważać uznania NRD przez państwa trzecie ani za mieszanie się w jej wewnętrzne sprawy, ani za akt nieprzyjazny” (teza 8)<sup>67</sup>.

Abstrahując od wartości prawnej tej ekspertyzy (stojącej na gruncie legitymizmu i konstytucyjnej teorii uznania) ujawnia ona niedwuznacznie cele polityki nieuznawania NRD przez NRF.

Nieco bardziej zbliżone do rzeczywistości stanowisko zajął W. W. Schütz, zastępca przewodniczącego Kuratorium Niepodzielne Niemcy w swym memorandum *Czym są Niemcy*, opracowanym i przedstawionym w listopadzie 1967 r., w którym stwierdzał m. in., że Niemcy istnieją nadal w postaci dwóch państw częściowych. Spory na temat uznawania lub nieuznawania dwóch państw niemieckich prowadzą na manowce, gdyż żadna forma uznania nie ma zastosowania w odniesieniu do NRD i NRF, będących częściami jednego i nie będącymi dla siebie zagranicą. W związku z tym mogą między nimi istnieć tylko stosunki prawnopństwowe. Na bazie tego memorandum W. Nöbel opracował broszurę wydaną w 1968 r. przez Kuratorium Niepodzielne Niemcy<sup>68</sup>, w której skonfrontował poglądy Schütza z poglądami Kiesingera wyrażonymi w sprawozdaniu o sytuacji narodu z 11 marca 1968 r., stanowiskiem zajmowanym w poszczególnych kwestiach przez rząd NRF, poszczególne partie i Kościół ewangelicki (w studium z 11 marca 1968 r.).

## V

Zupełnie odmienne propozycje nowej polityki niemieckiej sformułowane zostały w przedstawionym w przeddzień wyborów w 1969 r. memorandum *O realistyczną politykę niemiecką* sygnowanym przez byłego urzędującego burmistrza Berlina zachodniego Alberta, honorowego przewodniczącego berlińskiej FDP i deputowanego do Bundestagu W. Dorna, przewodniczącego

<sup>67</sup> F. Lorenz, *13 Thesen zur Anerkennung*. „Publik” nr 43 z 24 X 1969.

<sup>68</sup> W. Nöbel, *Deutschland-Memorandum und Deutschland-Politik. Eine synoptische Darstellung*. Kuratorium Unteilbares Deutschland. Berlin-Bonn 1968.



organizacji *Jugenddemokraten* Lüdera, byłego pełnomocnika do spraw handlu wewnątrzstrefowego Leopolda oraz profesorów: Flechtheima, Friedeburga, von der Gablenza, Gollwitzera i Prossa. Autorzy proponują przeprowadzenie rokowań między rządami NRD i NRF i zawarcie układu, w którym regulowano by: nawiązanie normalnych stosunków między NRF i NRD w oparciu o prawo międzynarodowe, wzajemne wyrzeczenie się użycia siły, porozumienie w sprawie stopniowego unormowania wzajemnego ruchu podróźnych z obu państw niemieckich, zwłaszcza w sprawie zgody na pobyt i podjęcie pracy, porozumienie w sprawie powstałego zadłużenia, wynikającego z dotychczasowych stosunków między NRF a NRD z tytułu opłat za wzajemne świadczenia usług, porozumienie w sprawie płatności NRF na rzecz NRD z tytułu większych ciężarów na głowę ludności w NRD jako następstwo wojny, uznanie samodzielności politycznej Berlina zachodniego i zawarcie odpowiednich układów w sprawie Berlina, które powinny stanowić integralną część składową kompleksu układów zawartych między NRF a NRD. Po spełnieniu tych postulatów memorandum przewidywało przyjęcie obu państw niemieckich do ONZ i ich wkład do rozbrojenia w celu stworzenia ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa. Mógłyby on zakładać militarne *disengagement* łącznie z wycofaniem obcych wojsk z NRD i NRF oraz z niedopuszczeniem do produkcji i magazynowania broni atomowej na ich obszarze<sup>69</sup>.

Rezultat przeprowadzonych następnego dnia wyborów, w wyniku których rządy w NRF objęła socjaldemokracja w koalicji z FDP rokował pewne nadzieje na realizację istotnie nowej polityki NRF wobec NRD, zwłaszcza że w deklaracji rządowej z 28 października 1969 r. nowy kanclerz federalny W. Brandt uznał istnienie dwóch państw niemieckich i zaproponował rządowi NRD prowadzenie rokowań na zasadzie równości i bez dyskryminacji.

W odpowiedzi W. Stoph stwierdził 12 listopada 1969 r., że jedyną szansę na przełamanie impasu widzi w nawiązaniu wzajemnych równoprawnych stosunków między dwoma państwami niemieckimi i wyraził zgodę na rozpoczęcie takich rozmów. Powiedział, że chociaż Brandt jest pierwszym kanclerzem mówiącym w swej deklaracji rządowej o istnieniu dwóch państw, znamionuje to pewien postęp, chociaż dokonuje się on o dwadzieścia lat za późno i w rozmiarze postulowanym przez kanclerza nie może już zadowalać.

Kolejnym krokiem NRD była rezolucja Izby Ludowej z 17 grudnia 1969 r. wzywająca do podjęcia niezbędnych czynności dla nawiązania stosunków opartych o zasadę pokojowego współistnienia.

Już następnego dnia (18 grudnia) dwóch wyższych urzędników administracji państwowej NRD M. Kohl i H. Voss przybyło do Bonn z osobistym listem W. Ulbrichta do prezydenta NRF G. Heinemanna<sup>70</sup>. Zarówno list, jak i odpowiedź zostały opublikowane 21 grudnia 1969 r. Ulbricht proponował rozpoczęcie rokowań w sprawie podjęcia równoprawnych stosunków w stycz-

<sup>69</sup> Według „Frankfurter Rundschau” nr 221 z 24 IX 1969.

<sup>70</sup> „Neues Deutschland” z 21 i 22 XII 1969.



niu 1970 r. Upoważniał do nich premiera W. Stopha i ministra spraw zagranicznych O. Winzera.

W swojej odpowiedzi prezydent Heinemann powiadomił stronę przeciwną, że list Ulbrichta, zgodnie z wymogami prawa wewnętrznego, przekazał do dalszego studiowania rządowi NRF, tym bardziej że do listu dołączony był projekt traktatu o nawiązaniu stosunków między NRD i NRF<sup>71</sup>.

Art. 1 przewiduje nawiązanie normalnych i równoprawnych stosunków, wolnych od jakiegokolwiek dyskryminacji i opartych na powszechnie uznanych normach prawa międzynarodowego. Stąd też stosunki wzajemne wyznaczane są przez zasadę suwerennej równości, integralności terytorialnej, nienaruszalności granic państwowych, niemieszania się w sprawy wewnętrzne oraz zasadę wzajemnych korzyści.

Art. 2 akcentuje nienaruszalność granic powstałych w wyniku II wojny światowej ze specjalnym podkreśleniem trwałości obecnej granicy między NRD i NRF oraz granicy na Odrze i Nysie.

Art. 3 dotyczy wyrzeczenia się siły w stosunkach między obu państwami i zobowiązuje je do rozstrzygania sporów środkami pokojowymi.

Rezygnacji z posiadania broni jądrowej lub dysponowania nią w jakiegokolwiek postaci, a także podjęciu kroków negocjacyjnych na rzecz rozbrotwienia poświęcony jest art. 4. Oprócz broni jądrowej artykuł ten zakazuje produkcji, stacjonowania lub składowania broni chemicznej lub bakteriologicznej.

Projekt traktuje dwa państwa niemieckie jako dwa zupełnie odrębne podmioty prawa międzynarodowego, stąd też art. 5 wspomina o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych i wymianie pomiędzy nimi reprezentantów w randze ambasadorów.

Ponieważ projekt nie może regulować wszystkich, czasem nawet zasadniczych spraw, przewiduje on w art. 6, że regulacja stosunków w innych dziedzinach nastąpi poprzez zawarcie oddzielnych układów.

Sprawą istotną, poruszaną w art. 7, pozostaje stosunek NRF do Berlina zachodniego. W kwestii tej projekt postuluje i zobowiązuje strony do przestrzegania statusu Berlina zachodniego jako samodzielnej jednostki politycznej. Art. 8 projektu odnosi się do sprawy członkostwa w organizacjach międzynarodowych, uznając, iż oba państwa powinny bez zwłoki przystąpić do ONZ.

Wreszcie artykuł ostatni zawiera kwestie proceduralne, ustanawiając, iż traktat zostaje zawarty na okres dziesięciu lat i nabiera mocy obowiązującej miesiąc po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych. Układ ten pozostanie zgodnie z art. 102 Karty NZ przekazany Sekretariatowi ONZ celem zarejestrowania.

Ten projekt traktatu pozostał aktualny do chwili obecnej, strona druga przeciwstawia mu, jak dotychczas, tylko katalogi propozycji, nie spełniające

<sup>71</sup> „Bulletin des Presse” z 23 XII 1969.



postulatu normalizacji stosunków między NRD i NRF na obecnym etapie. Stosunki między NRF i NRD potraktowane zostały szerzej w styczniowym (14 stycznia 1970) orędziu kanclerza Brandta ogłoszonym w *Bundestagu*. Sporo w nim było uzasadnień dotyczących jedności Niemiec, często padało słowo „Niemcy”, jako określenie ludzi zamieszkujących oba państwa niemieckie. Brandt przypomniał, że w swojej deklaracji rządowej z 28 października 1969 r. zaofiarował Radzie Ministrów NRD podjęcie negocjacji na szczeblu rządowym. Również oferta skłaniająca do zawarcia układu o wyrzeczeniu się siły skierowana była do NRD. Jednakże NRF i NRD nie są dla siebie zagranicą, a uznanie NRD zgodnie z prawem międzynarodowym nie wchodzi w rachubę. Sprzeczność między ofertą zapraszającą do przeprowadzenia rokowań bez dyskryminacji a założeniem, że nie można uznać NRD jako podmiotu prawa międzynarodowego jest natychmiast wyczuwalna.

Brandt zapowiedział także skierowanie w najbliższym czasie do premiera NRD odpowiednich propozycji, zmierzających do kontynuowania wymiany poglądów, przy czym rząd federalny kierować się musi następującymi zasadami: a) oba państwa mają obowiązek zachowania jedności narodu niemieckiego, nie są przy tym dla siebie zagranicą; b) powszechnie uznane normy prawa międzynarodowego muszą odnosić się — ze specjalnym wykluczeniem jakiegokolwiek dyskryminacji — do respektowania terytorialnej integralności, rozwiązywania sporów drogą pokojową oraz poszanowania własnych granic; c) zabronione jest działanie siłą zmierzające do zmiany struktury społecznej istniejącej na terytorium partnera; d) przedmiotem zainteresowania powinno stać się działanie zmierzające do dobrosąsiedzkiej współpracy; e) istniejące prawo i odpowiedzialność czterech mocarstw w sprawie Niemiec jako całości oraz Berlina będą poszanowane; f) udzielone zostanie poparcie próbom wielkich mocarstw zmierzającym do rozładowania napięcia w sprawie berlińskiej<sup>72</sup>.

Przedłużeniem postulatów Brandta był jego list skierowany do premiera Stopha w dniu 22 stycznia 1970 r., proponujący rozpoczęcie rozmów dotyczących wymiany deklaracji o wyrzeczeniu się siły lub groźby jej użycia. Brandt zaznaczył w swym liście, że takie rozmowy miałyby zapoczątkować szeroko rozumianą wymianę poglądów nad rozwiązaniem problemu niemieckiego.

Każda więc strona upoważniona będzie do wnoszenia takich propozycji czy projektów, które wydadzą się jej stosowne i w takim czasie, jaki uzna za odpowiedni<sup>73</sup>.

Odpowiedź Stopha została doręczona rządowi federalnemu 12 lutego 1970 r. Zawierała propozycję rozpoczęcia rozmów 19 lub 26 lutego w budynku Rady Ministrów w stolicy NRD, Berlinie. Stoph podkreślił, jak ważnym jest wzajemne uznanie jako dwóch podmiotów prawa międzynarodowego posiada-

<sup>72</sup> „Bulletin des Presse” z 15 I 1970.

<sup>73</sup> „Bulletin des Presse” z 24 I 1970.



jących równe prawa, a także wyraził żal, że kanclerz Brandt nie wziął pod uwagę projektu traktatu przekazanego wraz z listem prezydentowi Heinemannowi<sup>74</sup>.

W swoim piśmie z 18 lutego 1970 r. Brandt zaakceptował zaproszenie do odbycia rozmów w Berlinie i wyraził życzenie, aby mogły się one odbyć w drugim lub trzecim tygodniu marca. Stanowisko Brandta zostało jedno-myślnie zaaprobowane tegoż dnia nawet przez chrześcijańsko-demokratyczną opozycję<sup>75</sup>.

Droga do historycznego spotkania zdawała się być już ugotowana. Rozmowy przygotowawcze do spotkania W. Stophy i W. Brandta w stolicy NRD rozpoczęły się w demokratycznym Berlinie 2 marca. Na czele delegacji stali wyżsi funkcjonariusze państwowi — ze strony NRD Gerhard Schüssler, a ze strony NRF — Ulrich Sahn. Po dwudniowej wymianie poglądów Sahn odleciał do Londynu, aby złożyć sprawozdanie przebywającemu tam wówczas Brandtowi.

Kanclerz postanowił, wjeżdżając lub wyjeżdżając z demokratycznego Berlina, zatrzymać się w Berlinie zachodnim. Kolejne spotkanie Sahmy z Schüsslerem 5 marca 1970 r. nie przyniosło porozumienia, ze względu na znaczną różnicę zdań dotyczącą tej kwestii, co spowodowało niebezpieczny impas w rozmowach, grożący nawet ich całkowitym zerwaniem. W swoim liście, opublikowanym następnego dnia Brandt zaproponował, jeśli byłoby to konieczne, wybór innego miejsca spotkania. Kolejne rozmowy obu zespołów miały miejsce 9 marca, a w dzień później ogłoszono treść oświadczenia wręczzonego przez Schüsslera Sahmowi, domagającego się, by Brandt odwiedzając NRD uszanował suwerenność tego państwa i wyznaczył trasę przejazdu zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. Podczas spotkania w dniu 12 marca przyjęto propozycję Schüsslera postulującą odbycie spotkania w dniu 19 marca w Erfurcie (NRD).

Spotkanie to miało następujący przebieg: przed południem obaj przywódcy (Stoph i Brandt) zaprezentowali przygotowane uprzednio oświadczenie. Obrady wznowiono o godz. 15. W godzinę później, w czasie przerwy Brandt złożył wieniec w Buchenwaldzie. Po powrocie, między przywódcami obu stron nastąpiła dwugodzinna wymiana zdań. Premier Stoph zaproponował w swoim oświadczeniu podjęcie dyskusji nad przedłożonym w grudniu 1969 r. projektem układu między NRD i NRF oraz rozważenie następujących kwestii:

- ustalenia pełnoprawnych, wolnych od wszelkiej dyskryminacji, stosunków między państwami niemieckimi na gruncie prawa międzynarodowego. NRF powinna porzucić wszelkie roszczenie do reprezentacji całych Niemiec;
- nieinterwencji w sprawy zagraniczne drugiego państwa i wyrzeczenie się przez NRF doktryny Hallsteina;

<sup>74</sup> „Neues Deutschland” z 13 II 1970.

<sup>75</sup> „Die Welt” z 19 II 1970.



- układu o wyrzeczeniu się siły między NRD i NRF i uznania w oparciu o prawo międzynarodowe terytorialnej integralności i stałości granic zgodnie z art. 2 § 4 Karty NZ;
- wystąpienia przez oba państwa niemieckie z wnioskiem o uzyskanie członkostwa ONZ;
- wyrzeczenia się broni nuklearnej w jakiegokolwiek postaci, rezygnacja z broni chemicznej i bakteriologicznej oraz 50% redukcja wydatków na zbrojenia;
- dyskusja nad sprawami związanymi z likwidacją pozostałości II wojny światowej i uregulowania przez NRF wszystkich długów i zaległych zobowiązań wobec NRD.

Stoph potwierdził raz jeszcze znaczenie projektu układu, na podstawie którego NRD nie żąda więcej niż sama daje — to jest zapewnia całkowitą równość kontrahentów. Rozwój NRD jako nowoczesnego państwa socjalistycznego nie może być wstrzymany. Nie może być prawdziwego pokoju tak długo, jak długo nie zostanie zarzucona polityka rewizjonistyczna mająca na celu zmianę europejskiego *status quo* i europejskich granic. Stanowisko, że z uznaniem rezultatów II wojny światowej należy poczekać aż do zawarcia traktatu pokojowego, łączy się z postawą wyczekiwania i utrudnia wszelkie próby negocjacji na ten temat. W ten sposób stwarza się pożywkę dla wszelkich rewizjonistycznych tendencji, a pokój można zachować tylko poprzez realizowanie zasady pokojowego współistnienia. Stoph wskazał, że propozycje NRF mają charakter porozumień prowizorycznych i zdają się czekać okresu, w którym zmiana w równowadze sił umożliwi nie tylko zmianę intencji, ale i pozwoli sięgnąć po inne cele. Rząd federalny w swojej polityce w stosunku do NRD nie wyzbył się akcentów dyskryminacji. Świadczy o tym zarówno unie możliwianie wstąpienia NRD do Światowej Organizacji Zdrowia, jak i działalność w Berlinie zachodnim Alianckiego Biura Podróży istniejącego nawet wbrew życzeniom niektórych państw NATO. Przede wszystkim NRF nie wyrzekła się roszczenia do wyłącznej reprezentacji narodu niemieckiego oraz nie wycofała doktryny Hallsteina. Wszystkie te fakty świadczą dobitnie, że ciągle jeszcze Niemiecka Republika Demokratyczna jest na arenie międzynarodowej dyskryminowana przez NRF.

Swoje oświadczenie kanclerz Brandt rozpoczął od twierdzenia, że nie można odwrócić przeszłych wydarzeń, zmienić biegu historii, która poprzez konfrontację Wschód - Zachód rozdzieliła Europę. Skoro przezwycięzenie podziału nie jest możliwe, można przynajmniej dążyć do zmniejszenia jego negatywnych skutków, „starać się zapełniać rowy, które podzieliły nas w Europie, a tym samym w Niemczech”. W 1970 r. istnieją dwa państwa niemieckie, które muszą ze sobą współżyć. I chociaż organizacja społeczna jest zupełnie odmienna, nie powinna ona być czynnikiem powstrzymującym od szukania, przynaj-

<sup>76</sup> „Bulletin des Presse” z 17 III 1970.



mniej w perspektywie europejskiego ładu pokojowego i uregulowanych form pokojowego współistnienia. Brandt zauważył słusznie, że stosunki między Wschodem a Zachodem tak długo nie mogą ulec wyraźnej poprawie, jak długo utrzymuje się napięcie w centrum Europy. W jego wystąpieniu znalazło się więcej tego typu sformułowań pobudzających do refleksji. Narody, które najbardziej ucierpiały podczas II wojny światowej ciągle jeszcze muszą domagać się dowodów na to, że słowa Brandta zapewniają, iż już nigdy więcej nie rozpocznie się wojna rozpętana na ziemi niemieckiej i że państwo niemieckie nie tylko nie ma prawa, ani możliwości użycia siły lub groźenia jej użyciem dla osiągnięcia swoich celów, ale że nigdy jej nie użyje i że stanowisko takie zgodne jest z prawdziwymi intencjami władz federalnych oraz wolą społeczeństwa NRF. Wszystko to jednak nie pozostaje bez wpływu na ocenę wystąpień Brandta. Rozumiejąc liczne trudności, które przezwyciężył już kanclerz federalny, jak i te, którym będzie musiał jeszcze sprostać, musimy uznać, że niewiele w swym wystąpieniu zbliżył się merytorycznie ku proponowanemu przez władze NRD projektowi traktatu. Powtórzył natomiast swoje sześciopunktowe propozycje znane jeszcze z listu z 22 stycznia 1970 r. Potwierdził również dążenie Niemiec Federalnych do zawarcia układu o wyrzeczeniu się użycia siły i przestrzegania art. 2 § 4 Karty NZ. Zaznaczył jednak, iż jeśli chodzi o członkostwo NRD w organizacjach międzynarodowych, to pomyślnie rozwiązanie tego problemu zależy właśnie od postawy rządu NRD. Brandt raz jeszcze zaznaczył, że stosunki wewnątrzniemieckie muszą być oparte na zasadzie niedyskryminacji i równości, także żadne z państw niemieckich nie może działać w imieniu drugiego, ani reprezentować go za granicą; tym bardziej że celem obu państw musi być dążenie do ustanawiania specjalnie bliskich stosunków. Innymi słowy, Brandt potwierdził to, co wiedzą wszyscy, a i co jemu nie jest obce — odrębność podmiotową NRD w prawie międzynarodowym. Uważał jednak bardzo, by z ust jego nie padło żadne bezpośrednie stwierdzenie upoważniające do takiego wniosku.

Wspólny komunikat opublikowany na zakończenie rozmów ustalał odpowiednio długi okres czasu, aby się mogła dokonać ta najistotniejsza, z punktu widzenia NRD, zmiana w zachodnioniemieckiej ocenie prawnomiędzynarodowego statusu dwóch państw niemieckich i charakteru ich wzajemnych stosunków. Niewiele jednak brakowało, aby na skutek wyraźnej dyskryminacji NRD na arenie międzynarodowej drugie spotkanie szefów rządów dwóch państw niemieckich się nie odbyło. Przyczyną powstania groźby było przerwanie przez rząd NRF decyzji odraczającej głosowanie nad wnioskiem NRD o przyjęcie jej jako pełnoprawnego członka do Światowej Organizacji Zdrowia. Rząd NRD uznał ten krok za wyraźny przejaw bońskiej polityki dyskryminacji NRD, a przecież właśnie o konieczności jej zaniechania rząd NRD już wielokrotnie wspominał.

<sup>77</sup> *Keesing's Contemporary Archives*..., s. 24001 i n.



Okres między spotkaniem w Erfurcie i w Kassel (21 maja 1970 r.) obfitował w szereg polemicznych artykułów eksponowanych przez prasę NRD. Krytyka polityki NRF wpływała z utrzymywania się jej na pozycjach nieuznawania NRD z prawnomiędzynarodowego punktu widzenia, wzbraniania się przed uznaniem granic europejskich, dyskryminowania tak NRD, jak i jej obywateli, podtrzymywania roszczeń do wyłącznego reprezentowania narodu niemieckiego, wreszcie całej koncepcji bońskiej polityki zagranicznej całkowicie zintegrowanej z imperialistyczną strategią globalną USA.

Dnia 5 maja 1970 r. premier W. Stoph skierował do kanclerza Brandta list zawierający: a) protest z powodu formalnego przyjęcia przez sądownictwo NRF oskarżenia przeciwko premierowi NRD, wysuniętego przez wydawcę neohitlerowskiego pisma „National Zeitung”, b) żądania likwidacji tzw. ustaw kajdankowych skierowanych przeciwko obywatelom NRD, a umożliwiającym władzom federalnym aresztowanie i sądenie obywateli NRD na terenie NRF, c) żądanie potraktowania rządowej delegacji NRD w Kassel na równi ze statusem innych delegacji rządowych, d) oskarżenie stosowania przez NRF blokady przyjęcia NRD do Światowej Organizacji Zdrowia<sup>78</sup>. Już następnego dnia nadeszła odpowiedź Brandta. Kanclerz przyjął trzy pierwsze zarzuty, nie zgodził się natomiast z ostatnim, twierdząc iż sprawa członkostwa w organizacjach międzynarodowych ma być dopiero przedmiotem rozmów w Kassel. Rząd NRF stanął na stanowisku, że decyzja w tej sprawie zależeć będzie od osiągniętego postępu w regulowaniu stosunków wewnątrzniemieckich<sup>79</sup>.

Już wcześniej, bo 4 maja, Rada Państwa NRD wydała oświadczenie precyzujące cechy państwowe NRD, jako podmiotu prawa międzynarodowego, stwierdzając równocześnie, że dążenie NRF do rewizji *status quo* w Europie stanowi pogwałcenie postanowień Umowy Poczdamskiej oraz jest sprzeczne z prawem międzynarodowym.

Ponieważ stanowiska stron zostały dostatecznie jasno sprecyzowane podczas spotkania w Erfurcie, dalszy postęp w rokowaniach mógł być osiągnięty bądź przez rozpoczęcie dyskusji nad zaproponowanym przez NRD traktatem, bądź też przez przedstawienie nowych propozycji przez rząd federalny, uznających jednak prawnomiędzynarodową podmiotowość NRD. Toteż premier Stoph z większą niż dotychczas stanowczością zażądał podczas spotkania w Kassel, aby przed jakimikolwiek negocjacjami w sprawie poprawy stosunków między obu państwami niemieckimi NRD została formalnie uznana w myśl prawa międzynarodowego.

Spotkanie w Kassel różniło się w swym przebiegu od spotkania w Erfurcie<sup>80</sup>. Obrady zakłócały były przez grupy ekstremistyczne, które posunęły się aż do znieważenia flagi NRD. Władze miejskie bowiem nie wydały na dzień 21 maja zakazu demonstracji, chociaż leżało to w ich możliwościach.

<sup>78</sup> „Neues Deutschland” z 7 V 1970.

<sup>79</sup> Jw., z 8 V 1970.

<sup>80</sup> Jw., z 22 V 1970.



Okoliczności te zmusiły premiera Stopha do złożenia oświadczenia, iż jego bezpieczeństwo w Kassel nie zostało zagwarantowane. W konsekwencji nie ustalono ani miejsca, ani terminu następnego spotkania. Przyjeżdżając do Kassel ze swoim dwudziestopunktowym planem Brandt nie tylko z góry skazywał się na niepowodzenie, ale i brał za nie pełną odpowiedzialność. Dwa-dzieścia postulatów Brandta nie mogło pod żadnym względem równać się z grudniowym projektem układu przedstawionego przez rząd NRD. Nie stanowiły one rozwiązania, na którym można by oprzeć normalizację stosunków NRD - NRF.

Punkt 1 zawierał stwierdzenie, że nastawione w swych konstytucjach na jedność narodu oba państwa zawierają w interesie tej jedności układ regulujący stosunki między nimi. Projekt utrzymywał więc pojęcie Niemiec nad-rzędne zarówno w stosunku do NRD, jak i do NRF.

Zawarty układ powinien być zgodnie z konstytucjami przedstawiony organom ustawodawczym obu stron do zatwierdzenia (punkt 2).

Punkt 3 sprowadzał się do deklaracji woli uporządkowania wzajemnych stosunków zgodnie z zasadami poszanowania praw człowieka, równouprawnienia, pokojowego współżycia i niedyskryminacji — jako ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Łatwo zauważyć, iż umieszczone w tym artykule pojęcie niedyskryminacji jest trudne do zdefiniowania tak ze względu na znaczenie, jak i zasięg, skoro brak uznania NRD za odrębny podmiot prawa międzynarodowego nie jest uważane za akt dyskryminujący.

Problemem wyrzeczenia się siły oraz poszanowania integralności terytorialnej i granic zajmuje się punkt 4. Nie powołuje się on na art. 2 § 4 Karty NZ, lecz chodzi tu o zakaz grożenia użyciem siły lub stosowania jej w wymiarze określonym i zakazanym postanowieniem Karty, mimo iż żadne z państw nie jest obecnie członkiem ONZ.

Punkty 5 i 6 mówią o poszanowaniu niezawisłości obu państw w zakresie podlegającym ich wewnętrznej suwerennej władzy oraz zakazie działania i reprezentowania strony drugiej na zewnątrz. Jest to też w jakimś stopniu zrzeczenie się przez NRF wyłącznej reprezentacji narodu niemieckiego. Punkt 7 zawiera oświadczenie, iż na terytorium niemieckim nigdy już nie może powstać zarzewie wojny. W punkcie 8 wzywa się do poniechania wszelkich działań, które mogłyby zakłócić pokojowe współistnienie narodów i wreszcie punkt 9 deklaruje poparcie obu stron w staraniach o kontrolę zbrojeń i rozbrojenie służące zwiększeniu bezpieczeństwa Europy. Rozbrojenie wymienione jest tu na drugim miejscu po kontroli zbrojeń, a przecież wiadomo, że kontrola zbrojeń jest instytucją daleko mniej skuteczną.

W punkcie 10 podkreślono, iż strony liczą się z następstwami II wojny światowej i określają siebie jako żyjące w dwóch państwach jednego narodu.

Dwa następne punkty potwierdzają nienaruszalność zobowiązań sygnatariuszy układu wobec czterech mocarstw i obowiązek respektowania cztero-



mocarstwowych porozumień w sprawie Niemiec i Berlina oraz zobowiązują strony do popierania wysiłków mocarstw.

Punkt 13 przewiduje usunięcie kolizji ustawodawstw.

Problematyką ułatwień w kontaktach międzyludzkich w takich formach, jak ruch podróży, łączenie rodzin, rozszerzenie kontaktów naukowych, kulturalnych, sportowych itp. zajmują się punkty 14-17.

Punkt 18 dotyczy stosunków handlowych i ich dalszego rozwoju.

Zamiast przedstawicieli dyplomatycznych w randze ambasad i stojących na ich czele ambasadorów, projekt w punkcie 19 przewiduje wyznaczenie pełnomocników w randze ministrów i utworzenie placówek dla stałych delegatów mających możliwość pracy w siedzibach każdego z rządów.

Wreszcie w punkcie 20 bońskich propozycji stwierdza się, iż dopiero na podstawie zawarcia układu według powyższych postulatów państwa niemieckie poczynią odpowiednie kroki w celu uregulowania swego członkostwa w organizacjach międzynarodowych.

Najistotniejszym punktem zdawało się być dla Brandta utrzymanie koncepcji tzw. stosunków specjalnych, której słuszności dowodził już znacznie wcześniej i z której krytyką spotkał się już poprzednio. Trudno dzisiaj przewidzieć, ku jakim torom skierowany zostanie bieg historii i jak ostatecznie uregulowany zostanie problem stosunków między państwami podzielonymi. Być może historia wykaże przydatność teorii stosunków specjalnych, jednak — jak można sądzić — muszą być one produktem końcowym procesu normalizacji, a nie jego punktem wyjścia. Jeśli normalizacja ma być procesem trwałym, musi wychodzić z jedynej możliwej w tych warunkach przesłanki: równości stron oznaczającej w praktyce uznanie i poszanowanie należne odrębnemu podmiotowi prawa międzynarodowego. W przeciwnym wypadku teoria stosunków specjalnych zamiast przewyżczać bariery ekonomiczne, polityczne, prawne i społeczne stanie się instrumentem polityki dyskryminacji.