

Heinemann · Vom Zusammenwachsen des Bündnisses

# **Entstehung und Probleme des Atlantischen Bündnisses bis 1956**

Herausgegeben vom  
Militärgeschichtlichen Forschungsamt

Band 1

R. Oldenbourg Verlag München 1998

# Vom Zusammenwachsen des Bündnisses

Die Funktionsweise der NATO  
in ausgewählten Krisenfällen  
1951–1956

Von  
Winfried Heinemann

R. Oldenbourg Verlag München 1998

## For Una

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Heinemann, Winfried:**

Vom Zusammenwachsen des Bündnisses : die Funktionsweise der NATO in ausgewählten Krisenfällen 1951 - 1956 / von Winfried Heinemann. - München : Oldenbourg, 1998

(Entstehung und Probleme des Atlantischen Bündnisses bis 1956 ; Bd. 1)

ISBN 3-486-56368-8

© 1998 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Fotosatzstudio Kühn & Lang, Karlsruhe

Druck und Bindung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe GmbH, München

ISBN 3-486-56368-8

# Inhalt

Vorwort	IX
Norbert Wiggershaus: Zur Konzeption einer NATO-Geschichte	XI
<b>I. Fragestellung: Spannungen innerhalb eines Bündnisses</b>	<b>1</b>
1. »Mehr als ein altmodisches Militärbündnis«	1
2. Die Arbeitsweise einer Allianz am Beispiel ihrer Krisen	2
3. Die Krisen im Blickfeld des Bündnisses	5
4. Multiperspektivischer Ansatz	7
<b>II. NATO und der abtrünnige Satellit: Triest und die Entstehung des Balkanpaktes</b>	<b>11</b>
1. Vorgeschichte und strategische Interessen	11
a. Italien 11; b. Griechenland 13; c. Türkei 14; d. Jugoslawien 16; e. Triest 19; f. Die Haltung der Alliierten vor 1953 19; g. Die strategische Lage an der Südostflanke der Allianz 21	
2. Die Entstehung des Vertrages von Ankara 1953	23
a. Der Besuch Edens in Jugoslawien 23; b. Türkisch-griechisch-jugosla- wische Verhandlungen 25; c. Widerstände aus Rom 27; d. Die Handy- Mission 28; e. Der Vertragsabschluß 29	
3. Die Zuspitzung der Triestkrise 1953	32
a. Der Besuch Titos in London 32; b. Militärische Gespräche mit Jugo- slawien 33; c. Die Sorge vor einer Annexion durch Jugoslawien 34; d. Der Ausschluß Frankreichs 37; e. Die Erklärung vom 8. Oktober 1953 40; f. Bündnisfall? 42; g. Der italienische Truppenaufmarsch und die NATO 44; h. Das Drängen auf politische Konsultation 66	
4. Die Lösung der Triestkrise 1954	48
a. Verhandlungen mit Jugoslawien 48; b. Verhandlungen mit Italien 51	
5. Die Entstehung des Balkanpakts	55
a. Vom Freundschaftsvertrag zur Militärallianz 55; b. Zustimmung der NATO erforderlich? 58; c. Unterrichtung des NATO-Rats durch Grie- chen und Türken 60; d. Scheitern der US-Militärhilfe an Jugoslawien 65; e. Die Neuorientierung der sowjetischen Jugoslawienpolitik 66	
6. Politische Konsultation – ein schlechter Start	69
<b>III. NATO und Blockfreiheit: Das Ende des Balkanpakts und Zypern</b>	<b>71</b>
1. Die veränderte Interessenlage Jugoslawiens	71
a. Unterschiedliche Einschätzungen Jugoslawiens 71; b. Die Haltung der Sowjetunion 74	

2. Die Entstehung des Zypernproblems	77
a. Vorgeschichte 77; b. Die NATO im östlichen Mittelmeer 78; c. Die Regierung Papagos 80; d. Zypern erstmals vor den Vereinten Nationen 81	
3. Die Londoner Zypernkonferenz und die Unruhen in der Türkei	87
a. Ausbruch des gewaltsamen Aufstandes 87; b. Das Zustandekommen der Zypernkonferenz 88; c. Die Bombe in Saloniki und die Unruhen in Izmir 91; d. Auswirkungen auf HALFSEE und die NATO insgesamt 92; e. Versuche zur Schadensbegrenzung 94; f. Dulles' mißglückter Vermittlungsversuch 96; g. Erneute Befassung der UNO 97	
4. Versuche zur Schadensbegrenzung	98
a. Das Ende des Balkanpakts 98; b. Die neue griechische Regierung 102; c. Versuche zur Lösung der Zypernfrage 109	
5. Das Scheitern der Aussöhnung zwischen Griechen und Türken	110
a. »Medflex Dragon« und Leros 111; b. Beteiligung der NATO? Ministerratstagung im Mai 1956 113	
6. Zypern im Kontext internationaler Krisen	116
a. Einbruch in die griechische Botschaft in Ankara 118; b. Bilaterale griechisch-jugoslawische Beziehungen 119; c. Die Holmes-Mission 119; d. Die NATO-Ratssitzung im Dezember 1956 121	
7. Folgen für die politische Konsultation	123
<b>IV. NATO und westliche Neutrale: Spanien und Irland</b>	<b>127</b>
1. Westliche Staaten außerhalb der NATO	127
2. Verhandlungen über ein US-spanisches Verteidigungsabkommen	130
a. Entscheidung über die Aufnahme der Gespräche 130; b. Beginn der Verhandlungen 134; c. Britische und französische Interessen im westlichen Mittelmeer 136; d. Die Verhandlungen bis zum Vertragsabschluß 138; e. Information der NATO und geheime Zusatzklauseln 143	
3. Die Forderung nach einem spanischen NATO-Beitritt	145
a. Die neue Mächtekonstellation im Mittelmeer 145; b. Ablehnung bei den Alliierten 149; c. Die Haltung des Kongresses 150; d. Marokko und die NATO 153; e. Das iberische Verteidigungsabkommen 1956 155; f. Die Wiley-Resolution 1957 156	
4. Irland und die NATO	159
a. Irische Neutralität 159; b. Irische Beziehungen zur NATO 1953 160; c. Bilaterales Abkommen mit den USA? 161	
5. Geostrategie und Ideologie: NATO und »freundliche Nichtmitglieder«	162
<b>V. Kolonialismus und Stützpunkte: Portugal, Goa und die Azoren</b>	<b>165</b>
1. Der NATO-Beitritt Portugals	165
2. Goa: Ein Beispiel für das Kolonialismusproblem	168
a. Vorgeschichte 168; b. Die Rolle Indiens und die Haltung der USA 170	
3. Entstehung des Konflikts	173

4. Der portugiesische Versuch, die NATO zu beteiligen	176
a. Interview St. Laurent 176; b. Erste Grenzverletzungen 179	
5. Vermittlung?	182
6. Das Ringen um eine öffentliche Erklärung der USA	185
a. Die Azoren 185; b. Die Erklärung des US-Außenministers 186; c. Konsultation im Bündnis 190; d. Fortgang und Ende der Goakrise 191	
7. Konsultation als Druckmittel	193
<b>VI. Stützpunkte und Wirtschaftsinteresse: NATO und Island</b>	<b>195</b>
1. Der Beitritt eines unbewaffneten Landes	195
a. Politische Dimension 195; b. Strategische Bedeutung Islands 197	
2. Die Stationierung amerikanischer Truppen	201
a. Die Entscheidung 201; b. Probleme der US-Truppenpräsenz 204; c. Probleme der Beziehungen Islands zu anderen NATO-Staaten 208	
3. Die Resolution des Althing vom Frühjahr 1956 und die Reaktion der NATO	212
4. Kommunisten in der isländischen Regierung	218
a. Die Parlamentswahlen vom Sommer 1956 und die Regierungsbildung 218; b. Die Behandlung Islands in der NATO nach der Regierungsbildung 221	
5. Die Verhandlungen über die Revision des Verteidigungsabkommens	225
6. Souveränität und Bündniszwänge	237
<b>VII. Die ›Drei Weisen‹ und ›Suez‹</b>	<b>239</b>
1. Stand der politischen Zusammenarbeit an der Jahreswende 1955/56	239
2. Gewandelte Bedrohungsperzeption	242
3. Bestellung und Arbeit des »Committee of Three«	244
a. Unterscheidung Artikel 2 – Artikel 4 244; b. Vorgeschichte 245; c. Bestallung 246; d. Arbeitsphase 249	
4. ›Suez‹ als Scheitern politischer Konsultation	250
a. Suezkrise 250; b. Bericht 254	
5. Erfolg und Scheitern des »Committee of Three«	256
a. Negative Sichtweisen 256; b. Positive Sichtweisen 258; c. Synthese 259	
<b>VIII. Desintegration und politischer Zusammenhalt des Bündnisses</b>	<b>261</b>
1. Großmächte, Siegermächte und kleinere Partner	261
2. Entkolonialisierung und Bündnis	264
3. Demokratiedesiderat und Bündnisinteresse	265
4. Kollektive Verteidigung und kollektive Sicherheit	266
5. Nationale Souveränität und Bündnisverpflichtung	267

---

**Anhang**

Nordatlantikvertrag	273
Protokoll zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt Griechenlands und der Türkei	278
Protokoll zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt der Bundes- republik Deutschland	280
Abkürzungen	282
Quellen	283
Literatur	287
Personenregister	299



## Vorwort

Im Frühjahr 1999 jährt sich zum 50. Male die Unterzeichnung des Washingtoner Vertrags. Dieses Jubiläum fällt in eine Zeit, in der sich das mit diesem Vertrag begründete Nordatlantische Bündnis in einem fundamentalen Veränderungsprozeß befindet und in der die Weichen für seine Rolle im 21. Jahrhundert gestellt werden.

Das Militärgeschichtliche Forschungsamt hat sich Ende der achtziger Jahre der Frühgeschichte der NATO zugewandt. Am Anfang des Forschungsprojekts »Entstehung und Probleme des Atlantischen Bündnisses« stand der wissenschaftliche Reiz, ein neues Thema zu erschließen. Zwar gab es eine Fülle politikwissenschaftlicher Arbeiten zu verschiedenen Aspekten der NATO, aber mangels eines Zugangs zu den Originalquellen hatte sich die Geschichtswissenschaft bis dahin höchst zögerlich an das Thema »NATO« gewagt. Was es gab, waren zudem Arbeiten aus eindeutig nationaler Sichtweise, die in der Regel das Verhältnis eines Landes zum Bündnis schilderten.

Dem stellte das Militärgeschichtliche Forschungsamt eine Konzeption entgegen, das die Allianz als eine eigenständig handelnde Größe begriff und aus sich heraus darstellen wollte. Diesem Projekt, seit seinen Anfängen konzipiert und geleitet von Norbert Wiggershaus, geht es – dem im Militärgeschichtlichen Forschungsamt üblichen breitgefaßten Verständnis von Militärgeschichte folgend – darum, die frühe NATO in ihrer politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, aber natürlich auch ihrer militärischen Dimension zu schildern.

Der vorliegende Band von Winfried Heinemann wendet sich der Frage zu, wie die neu geschaffene Bündnisorganisation mit den Spannungen zwischen den Partnern umzugehen lernte. Dabei geht es dem Autor nicht darum, zu zeigen, wie brüchig die Allianz im Anfang noch war. Im Gegenteil, es wird deutlich, wie das Bündnis aus dem Umgang mit Desintegrationsfaktoren letztlich Stärke gewann.

Die Fragestellung des vorliegenden Bandes ist womöglich heute noch viel brisanter als vor zehn Jahren. Nach dem Ende des Kalten Krieges und der bipolaren Weltordnung sowie nach dem Scheitern des Warschauer Paktes stellt sich die Frage nach der Rolle und Bedeutung des Nordatlantischen Bündnisses neu. Die Propheten, die der NATO 1989 oder 1990 ein schnelles Ende voraussagte, sind inzwischen verstummt. Nie war der Andrang in die NATO so groß wie heute; zum 50. Gründungstag werden erstmals drei neue Mitglieder gleichzeitig aufgenommen.

Der Historiker wird sich an Prognosen und Spekulationen über die Zukunft der NATO wohlweislich nicht beteiligen. Aber er kann aufzeigen, wie in der Frühphase des Bündnisses jene Bedingungen, Strukturen und Organisationen ge-

schaffen wurden, die es bis heute handlungsfähig erhalten haben. Heinemann schildert in seinem Buch, wie die NATO immer mehr zu einem Organ der Streit-schlichtung und damit der Sicherheit der Bündnispartner voreinander wurde, wie sie sich von einer Organisation der kollektiven Verteidigung schrittweise und de facto zu einer Organisation kollektiver Sicherheit veränderte. Er zeigt auch, daß die politische Dimension der Allianz letztlich immer Vorrang vor der militäri-schen genossen hat. Vielleicht ist das das Erfolgsrezept des Nordatlantikpaktes: Daß er sich einer Militarisierung der Sicherheitspolitik letztlich immer verschlos-sen, daß er Sicherheit umfassend definiert hat. Über die Abschreckung der Sowjet-union hinaus hat der Nordatlantikpakt die Schaffung einer Gemeinschaft demo-kratischer Staaten zum Ziel gehabt: Männer wie Lester Pearson aus Kanada oder Halvard Lange aus Norwegen, wie der erste NATO-Generalsekretär Lord Ismay oder viele Ständige Vertreter im NATO-Rat, die dem Leser auf den folgenden Sei-ten begegnen, haben für dieses Ziel gestanden. Die NATO ist keine wertneutrale Zusammenballung von Staaten, sie steht für eine demokratische, rechtsstaatliche und friedliche Politik. Ich bin deshalb überzeugt, daß sie auch in Zukunft eine bedeutende Rolle in der europäischen Sicherheitspolitik spielen wird.

Friedhelm Klein M.A.

Oberst i.G.

Amtschef des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes

## Zur Konzeption einer NATO-Geschichte

Mit der Unterzeichnung des Nordatlantikvertrages im April 1949 als Konsequenz der wachsenden Spannungen im Ost-West-Verhältnis legten sich die Bündnispartner auf ein Zusammenwirken von zunächst zehn Jahren Dauer mit der Option für eine Verlängerung fest. Daß die Option sich über fünfzig Jahre ausdehnen, das Bündnis die Sowjetherrschaft und das Ende des Ost-West-Konflikts überdauern könnte, überstieg die Vorstellungskraft der Zeitgenossen. Die bemerkenswert lange Existenz und Wirksamkeit der Nordatlantischen Allianz wird unterstrichen durch die frühe, sang- und klanglose Auflösung der SEATO (1977), des pazifisch-südostasiatischen Gegenstücks zur NATO, und des CENTO-Pakts (1979) für den mittleren Osten. Der Rio-Pakt, ursprünglich Modell für NATO und SEATO, schuf sich nicht einmal ständige Organe<sup>1</sup>.

Die Lebensdauer ist freilich nur ein erster Hinweis auf Bedeutung und Geltung der Allianz. So fielen und fallen die Urteile über das Atlantische Bündnis, gefällt durch Politik, Wissenschaft und Presse zu seinem 30-, 40- und nunmehr fast 50jährigen Bestehen, auch keineswegs einheitlich positiv aus. Vielmehr reicht ihre Spanne von »bemerkenswert erfolgreich« bis hin zu »irrelevant in der Rolle als Garant der westlichen Sicherheit<sup>2</sup>«.

Allerdings gestehen auch die Kritiker fast einmütig zu, das Bündnis habe »den Frieden in Europa durch alle Gefahrenzonen der Ost-West-Konfrontation« gesichert, seine permanenten Krisen erstaunlich gut überstanden, ebenso alle interne Kritik an strukturellen Mängeln, auch alle Sorgen über die Verlässlichkeit der amerikanischen Nukleargarantie. Zudem habe es alle meist sehr kontrovers geführten Debatten über strategische Doktrinen, *force posture* und nukleare Taktiken ohne gravierende Kohäsionsverluste gemeistert<sup>3</sup>.

\* \* \*

Worin liegt also die Bedeutung der NATO? In der bipolaren Struktur des internationalen Systems nach dem Zweiten Weltkrieg war außer den Supermächten jedes Land unfähig, sich selbst zu verteidigen, und mußte daher hoffen, durch

<sup>1</sup> Ferrell, *Formation of the Alliance*, S. 31; Kaplan, *Alliances*, S. 14.

<sup>2</sup> Kissinger, *Die Erweiterung der NATO*; Patterson, *The Atlantic Alliance*, S. 1; Schmidt/Granatstein, *NATO; Wolf, Opfer des eigenen Erfolges?*, S. 3; *Canada and NATO. Uneasy Past, Uncertain Future*.

<sup>3</sup> Hahn/Pfalzgraff, *Die atlantische Gemeinschaft*; Patterson, *The Atlantic Alliance*, S. 1; Schmidt/Granatstein, *NATO* (Zitat). Vgl. die Wertung von Knorr (*The Strained Alliance*, S. 3) zum zehnjährigen Jubiläum. Zu mangelndem Konsens, Meinungsverschiedenheiten und Streit während der zweiten Dekade Haftendorn, *Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes*, S. 169 – 173.

Bündnisse mit gleichrangigen Partnern Sicherheit zu gewinnen<sup>4</sup>. Eine westliche Sicherheitsgemeinschaft war auf eine enge Verbindung mit den Vereinigten Staaten angewiesen. Die Mitgliedschaft in einem Verteidigungspakt verlangte von den USA freilich die Abkehr von der wichtigen außenpolitischen Tradition des *non-entanglement* in Europa. Washington vollzog mit der Unterschrift unter den Nordatlantikvertrag die einschneidende Wendung zugunsten eines Engagements auf dem alten Kontinent, vorbereitet durch die Festlegung auf die Containment-Politik und massive Wirtschaftshilfe für politisch instabile Länder im Rahmen des Marshall-Plans<sup>5</sup>. Die Vereinigten Staaten bekräftigten ihren Einsatzwillen nach dem Kriegsausbruch in Korea durch die Integration amerikanischer Streitkräfte in eine NATO-Streitmacht für Europa, auch wenn die amerikanische Verpflichtung zunächst nur auf Zeit gedacht war<sup>6</sup>.

Die Erfahrungen des Konflikts in Asien, das Umschlagen des kalten in einen heißen Krieg veränderte den bis dahin nur politischen Pakt<sup>7</sup> zur Festigung von Demokratie und Wirtschaft maßgeblich, sichtbar und nachhaltig. Binnen weniger Jahre schuf die NATO, anfänglich nur durch im fernen Omaha/Nebraska stationierte Atombomber gesichert<sup>8</sup>, eine mächtige integrierte Verteidigungsorganisation<sup>9</sup>. Mit Hilfe dieses Instruments sowie fortgesetzter wirtschaftlicher Unterstützung, militärischer Präsenz und der politischen Führung Amerikas<sup>10</sup> stabilisierte die NATO fortan das nichtkommunistische Europa und schützte es vor weiteren Bedrohungen<sup>11</sup>. Europa wurde durch die glaubhafte Abschreckung in verschiedener Gestalt ein weiterer großer Krieg erspart. Die erste wirklich militärische Operation eines Oberbefehlshabers der NATO waren Maßnahmen zur Friedenschaffung in Bosnien Mitte der neunziger Jahre<sup>12</sup>.

Auf strategischem Gebiet beschwor die Abhängigkeit von den Nuklearwaffen jedoch nicht wenige Bedenken und Risiken herauf. Wirkte die nukleare Abschreckung, würde gegebenenfalls die nukleare Vergeltung effektiv ausfallen oder vom Gegner in gleicher Weise beantwortet werden? Würde die fortschreitende Verfügbarkeit taktischer atomarer Waffen zu einer Reduzierung der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa führen? Welche Folgen ergaben sich im Falle eines militärischen Konflikts aus einer Verteidigung mit (immer mehr) nuklearen Mitteln, aus der Wahrscheinlichkeit nuklearer Schlachtfelder und verstrahlter Gebiete auf dem eigenen Territorium<sup>13</sup>?

<sup>4</sup> Schmidt, Ost-West-Konflikt, S. 79.

<sup>5</sup> Kaplan, Alliances, S. 1, 10 – 14.

<sup>6</sup> Maier, Auseinandersetzungen, S. 4.

<sup>7</sup> Mastny, Reassuring NATO, S. 20.

<sup>8</sup> Costigliola, France, S. 72.

<sup>9</sup> Heuser, Introduction, S. 1.

<sup>10</sup> Zur amerikanischen Großmachtpräsenz in Europa Melandri, Les Etats-Unis; Schwabe, Bündnispolitik.

<sup>11</sup> Gillingham, Nature of an Alliance, S. 309.

<sup>12</sup> Feldmeyer, Die NATO in neuer Rolle.

<sup>13</sup> Gillingham, Nature of an Alliance, S. 309; Bluth, Britain, S. 30 – 37.

Freilich reichen Wirkung und Bedeutung der NATO weit über die militärische Dimension hinaus auch auf politische und wirtschaftliche Felder. Das von dem Einfluß der Vereinigten Staaten geprägte Bündnis »eliminated a host of costly and potentially ruinous intra-European conflicts, liberated economic resources for better purposes than preparation for war, and thus promoted both prosperity and the public welfare«. Das Bündnis bewährte sich selbst bei Problemen, die ein hohes psychologisches Einfühlungsvermögen verlangten, und ermöglichte teilweise historisch bedeutsame Entwicklungen. Unter dem atlantisch-europäischen Schirm gelangen die Aussöhnung einst erbitterter Gegner und die Angleichung aufstrebender Mitgliedstaaten an solche, die Macht und Einfluß einbüßten. Die Allianz entwickelte Strategien für die einvernehmliche Berücksichtigung der vitalen Interessen unterschiedlicher Regionen und Länder innerhalb des Bündnisses und löste die schwierige Aufgabe der gerechten Aufteilung von Lasten auf Mitglieder unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungsstufen und politischer Stabilität. Schließlich harmonisierte die Gemeinschaft vielfältige, oft ganz unterschiedliche nationale Traditionen<sup>14</sup>. Im Schatten des militärisch gesicherten und politisch in mancher Hinsicht konzertierten Westeuropa konnten in den fünfziger Jahren nationale »Wirtschaftswunder« vollbracht und eine regionale Wirtschaftsgemeinschaft initiiert werden<sup>15</sup>. Hinsichtlich der Natur des Bündnisses ist zudem bemerkenswert, daß die Vereinigten Staaten für ihre Dienste und Integrationsleistungen von den Partnern keinen adäquaten politischen Gegenwert beanspruchten<sup>16</sup>.

Schließlich erscheint bedeutsam, daß sich der Nordatlantikkpakt in verschiedener Hinsicht von vorausgehenden Allianzen unterschied und damit in neue Dimensionen vorstieß. Das Bündnis »had to be perceived as something more than European and something less than a traditional military pact«. Das amerikanische Insistieren auf dem Beitritt Portugals, Dänemarks und Islands erfolgte nur teilweise wegen des Bedarfs an Stützpunkten, die diese Länder im Atlantik bereitstellen konnten. Die Mitgliedschaft Islands und insbesondere Kanadas »took the European curse off the relationship«. Das kanadische Ringen um den Artikel 2, der ein Bekenntnis zur Demokratie als Grundlage der Allianz enthält und wirtschaftliche Zusammenarbeit fordert, »the promotion of an Atlantic community«, trug dazu bei, mit dem Vertrag weit über die Militärallianzen der Vergangenheit hinauszugehen. Dies trifft auch auf Artikel 4 zu, der die Pflicht zur politischen Konsultation festschreibt<sup>17</sup>. Das Nordatlantische Bündnis erscheint von Anfang an als ein politischer und wirtschaftlicher Staatenverbund, der auf eine Kooperation weit über den Bereich der eigentlichen Sicherheitspolitik hinaus angelegt war.

\* \* \*

Als Architekt und Stabilisator der europäischen Sicherheit, als Schutzwall für die politische, auch ordnungspolitische und wirtschaftliche Entwicklung in Westeuropa in Zeiten des Ost-West-Konflikts sowie darüber hinaus als Mitgestalter eines

<sup>14</sup> Gillingham, *Nature of an Alliance*, S. 310.

<sup>15</sup> Kaplan, *Introduction*, S. 5.

<sup>16</sup> May, *American Commitment*.

<sup>17</sup> Kaplan, *Alliances*, S. 14 (Zitate); siehe auch in diesem Band S. 244 f.

regional-europäischen und international-bipolaren Systems ist die NATO ein überaus reizvoller Gegenstand der militärgeschichtlichen Forschung. Zusätzliche Attraktivität gewinnt eine Geschichte der NATO, wenn sie aus der facettenreichen international-atlantischen Perspektive betrachtet wird und auf der soliden Basis von Akten des Bündnisses und eines multinationalen Archivzugangs erarbeitet werden kann.

Darüber hinaus erscheint eine breit angelegte historische Aufarbeitung der Formationsphase des Nordatlantischen Bündnisses aus aktuellen politischen Gründen bedeutsam. Seit den dramatischen Umbrüchen in den Staaten Mittelost- und Südosteuropas wird über neue internationale Sicherheitsstrukturen nachgedacht. Zahlreiche Länder des ehemaligen Warschauer Paktes streben in die NATO (und in die Europäische Union). Der Beitritt neuer Mitglieder aus Osteuropa steht unmittelbar bevor. Mit Rußland hat das Bündnis im Mai 1997 ein Abkommen geschlossen<sup>18</sup>, das als ein Meilenstein auf dem Weg zum neuen Europa bezeichnet worden ist<sup>19</sup>. Für die sich ausweitende Allianz, die neuen Bündnispartner und die Russische Föderation mögen daher ein gesichertes Wissen und die Möglichkeit eingehender Reflektion darüber von Nutzen sein, welche Motive und Interessen, Bedingungen und Zusammenhänge, Ereignisse und Entwicklungen die NATO geformt und begleitet haben. Sie vermögen damit vielleicht besser einzuschätzen, welche der damaligen Strukturen und Bedingungen heutige Konstellationen und Entwicklungsprozesse positiv oder negativ beeinflussen können. Den neuen Mitgliedern kann ein solches Wissen helfen, den Weg in die Sicherheitsgemeinschaft zu erleichtern, deren mögliche Strukturprobleme besser zu durchschauen, eventuell noch vorhandene Vorbehalte schneller abzubauen und erhöhtes gegenseitiges Vertrauen zu bilden.

\* \* \*

Die wissenschaftliche Erforschung der europäischen und westlichen Integration hat sich bisher überwiegend dem wirtschaftlichen und politischen Einigungsprozeß zugewandt. Forschungen zur militärischen Kooperation und zum atlantischen Bündnis aus dem übernationalen Blickwinkel stehen erst an einem Anfang<sup>20</sup>. Sie können sich jedoch auf wichtige Analysen zur Sicherheitspolitik einzelner westlicher Länder stützen<sup>21</sup>. Aber auch eine breit ansetzende Erforschung der sicherheitspolitischen Integration aus international-europäischer oder international-atlantischer Perspektive ist heute möglich, weil sie auf ausreichende bis gute archivalische Voraussetzungen im amtlichen Bereich verschiedener Mitgliedsstaaten der Allianz trifft. Hingegen bleiben die Zugangsmöglichkeiten zu den Registraturen der internationalen Organisationen beschränkt.

<sup>18</sup> »Gründungsakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation«.

<sup>19</sup> Bertram, Aufbruch.

<sup>20</sup> Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft; Die westliche Sicherheitsgemeinschaft; The Founding of the Atlantic Alliance; Das Nordatlantische Bündnis.

<sup>21</sup> Hervorzuheben ist die Reihe »Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik«.

Die mit dem hier anzuzeigenden Projekt angestrebte, von Hans-Peter Schwarz in den frühen achtziger Jahren angeregte atlantische Perspektive<sup>22</sup> zielt auf eine staatenübergreifende Integrationsforschung über das internationale Kooperationssystem NATO. Mit diesem Ansatz soll »atlantische Politik« in ihrem weltpolitischen Umfeld wie in ihren Innenbeziehungen analysiert werden. Westliche Außen- und Sicherheitspolitik, auch westliche Weltwirtschaft, werden als Einheit begriffen. Besondere Aufmerksamkeit gilt der internen Spannung zwischen amerikanischer Großmachtpolitik und den unterschiedlichen nationalen Interessen der übrigen Allianzpartner. Neben die gebührende Berücksichtigung von Dominanz und zentraler Rolle der Super- und Bündnisvormacht Amerika tritt eine angemessene Betrachtung der Nebenakteure, der großen, mittleren und kleinen Staaten der Allianz. Eine Würdigung ihrer Vorstellungen und Interessen, Einflüsse und denkbaren Widerstandshaltungen gegen Vorstellungen der Führungsmacht verspricht ein vielschichtigeres und differenzierteres Bild von der NATO zu ergeben, als es bisher gezeichnet werden konnte. Dies gilt vor allem, wenn sich die Analyse der inneren Verhältnisse nicht nur auf interne Zerwürfnisse und die großen Fragen von Politik und Strategie beschränkt, sondern das bündnispolitische Tagesgeschäft einbezieht<sup>23</sup>.

Das Vorhaben umfaßt die Geschichte der NATO bis 1956. Die Untersuchungen setzen überwiegend in den Jahren 1945/48 ein, weil das konfrontative internationale System der Nachkriegszeit, als dessen Folge sich das Bündnis formte, auf die gravierenden politischen Umwälzungen am Ende des Zweiten Weltkrieges zurückzuführen ist. Freilich sollen auch die weiter zurückliegenden geschichtlichen Wurzeln des Zusammenschlusses, etwa Vorgänge während des Zweiten Weltkrieges und die Erfahrungen der Zeitgenossen aus der Zwischenkriegszeit berücksichtigt werden<sup>24</sup>.

Das Jahr 1956 bietet sich aus mannigfachen Gründen als Zäsur für Analysen zur internationalen Politik und zur Geschichte der militärischen Integration an. Auf der Ost-West-Ebene wurden beide Kontrahenten – nach Abschluß der Blockbildung und Beginn einer Konsolidierungsphase innerhalb der Blöcke – zu Jahresende 1956 von großen politischen Krisen erschüttert. Die britisch-französisch-israelische Militäraktion am Suezkanal wuchs sich zu einer »Allianzkrise« aus<sup>25</sup>. Der Aufstand in Ungarn entwickelte sich zur größten Gefährdung »des regierenden Sowjet-Sozialismus bis zu seinem Untergang<sup>26</sup>«. Die »Weltkrise« um Ungarn/Suez

<sup>22</sup> Schwarz, *Integration*.

<sup>23</sup> Die Bedeutung der mittleren und kleinen Mächte streicht Gaddis, *We Now Know*, heraus. Die nationalen Aspirationen und Spielraumwünsche finden auch bei Schmidt/Granatstein, *NATO*, Berücksichtigung. Interessen, Vorstellungen und Widerstände der Niederlande in den Beziehungen mit Washington kennzeichnet Megens, *American Aid*.

<sup>24</sup> Siehe die Forderungen von Watt, *Bemerkungen*.

<sup>25</sup> Thoß, *Bündnissolidarität*, S. 705.

<sup>26</sup> Schenk, »Wer nachgibt, besiegelt das Ende des Sozialismus«. Fritz Schenk war 1956 Sekretär des SED-Politbüromitglieds Bruno Leuschner.

bestätigte die Dominanz der beiden Supermächte und festigte ihr stillschweigendes Einverständnis, die Einflußsphären in Europa zu akzeptieren<sup>27</sup>.

Die westliche Allianz bemühte sich Ende 1956, die Risse im Bündnis zu kitten. Auf militärstrategischem Gebiet betrat sie den Weg zur lückenlosen nuklearen Abschreckung und nuklearen Verteidigung<sup>28</sup>. Auf wirtschaftlichem Terrain steuerte die westliche Welt mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der »Euratom« neue Integrationsstrukturen an. Im globalen Konzert der Mächte können wir einen weiteren Abgesang der einstigen Weltmächte Großbritannien und Frankreich verfolgen, die mit einer Aufwertung Deutschlands und Japans als vollwertiger Partner der Vereinigten Staaten einherging<sup>29</sup>.

Die Sowjetunion versuchte, der nachhaltigen Wirkung des Ungarnaufstands in ihrem Machtbereich durch Verstärkung der ideologischen Indoktrination und Verbesserung der wirtschaftlich-sozialen Bedingungen zu begegnen<sup>30</sup>. Auch für die Dritte Welt markiert das Jahr 1956 infolge der Krisen von Budapest und Suez eine Schnittstelle, zumindest für den Einfluß von Ost und West. Führende Staaten der neuen Welt emanzipierten sich von der Anziehungskraft der Supermächte. In den Vereinten Nationen nahm der Einfluß der afro-asiatischen Staaten zu.

\* \* \*

Das Projekt »Entstehung und Probleme des Atlantischen Bündnisses bis 1956« will die Ursprünge der NATO im Umfeld des schon vorher heraufgezogenen Ost-West-Konflikts erforschen und die Entwicklung der Allianz vor diesem Hintergrund und dem Wandel des konfrontativen Systems bis 1956 kritisch untersuchen. Im Einklang mit dem oben vorgestellten Ansatz sollen gewichtige interne Probleme und Herausforderungen analysiert werden, die aus dem internationalen Umfeld an die Gemeinschaft herangetragen wurden. Auf Vollständigkeit muß auf beiden Untersuchungsebenen verzichtet werden. Gleichwohl schien nur ein internationales Forscherteam in der Lage, das umfangreiche Vorhaben zu bewältigen. Daher wird das Projekt personell sowohl von Angehörigen des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes getragen als auch von externen Mitarbeitern aus dem In- und Ausland, die im Amt nicht abgedeckte Spezialthemen aufgreifen.

Die Autoren gehen vom Ost-West-Konflikt als einem sich verändernden Phänomen aus, das von einem konfrontativen antagonistischen Staatensystem mit dominant bipolarer Ausrichtung auf die Supermächte gekennzeichnet ist. Dieses umfaßt neben den von neuen technologischen Entwicklungen bestimmten militärisch-sicherheitspolitischen Konfliktfeldern auch die sich wandelnden politisch-sozialen, innen-, ordnungs- und kohäsionspolitischen (ideologischen) sowie die wirtschaftlichen Konkurrenzen<sup>31</sup>. In diesem Zusammenhang werden die

<sup>27</sup> Dülffer, Die Suez- und Ungarn-Krise, S. 119; Das internationale Krisenjahr 1956.

<sup>28</sup> Greiner, Konzept; Wampler, Ambiguous Legacy.

<sup>29</sup> Lehmkuhl, Vom Umgang mit dem Niedergang; Schmidt, Ost-West-Konflikt, S. 48 f.

<sup>30</sup> Das internationale Krisenjahr 1956.

<sup>31</sup> Der ordnungspolitische Konflikt reicht in die Zeit vor 1945 zurück: Loth, Nachkriegsord-



militärisch-sicherheitspolitische, wirtschaftliche und beginnende politische Integration in Westeuropa als parallele und gegenseitig abgestimmte Antworten auf die kommunistische Herausforderung verstanden. Freilich weitet sich der Ost-West-Konflikt vom anfänglich regional-europäisch-atlantischen »Kriegsschauplatz« über Ost- und Südasiens, den Mittleren Osten und Afrika (Dritte Welt) zur globalen Machtprobe mit der Sowjetunion aus<sup>32</sup>. In ihrem europäischen Kernland ist die konfrontative Ost-West-Landschaft ab 1953 mit »Einsprengseln von Entspannungspolitik<sup>33</sup>« gemustert. Ab Mitte der fünfziger Jahre stabilisiert sich die Nachkriegsordnung in Europa mit der Quasi-Anerkennung des Status quo streng abgegrenzter Interessensphären<sup>34</sup>.

Im Rahmen des Forschungsprojekts kommt zahlreichen großen und kleinen Themen Bedeutung zu, auch wenn sich diese in unterschiedlich breiter Darstellung niederschlagen oder als eigenständige Beiträge gar nicht ausgewiesen sind. Zunächst gebührt der Gründung der NATO Aufmerksamkeit. Die Untersuchung dieses Vorgangs verspricht, einen Einblick in das Geflecht der mit dem Zusammenschluß verknüpften weiteren nationalen Interessen und Ambitionen zu gewähren.

Zu Beginn der Allianz galt eine allgemeine militärische Aufrüstung und der Aufbau eines gemeinsamen militärischen Instruments als nicht vordringlich. Vor und noch eine Zeitlang nach dem Beginn des Koreakrieges glich die NATO militärisch – nach der Kennzeichnung eines zeitgenössischen Spötters, gleichwohl nicht unzutreffend – der Venus von Milo: »all SHAPE and no arms<sup>35</sup>«. Umso größeres Interesse verdient die dem Krieg in Asien folgende beeindruckend schnelle Aufstellung einer NATO-Streitmacht in Westeuropa und der Aufbau einer entsprechenden Militärorganisation für den NATO-Bereich Atlantik, die vor dem Hintergrund der weltpolitischen Rahmenbedingungen, der internationalen Konstellation und der Bedrohungsperzeption untersucht werden.

Ein Hauptaugenmerk verlangen der Zusammenhang von Wirtschaft und Rüstung, die Rüstungskooperation und der parallel zur Sicherheitsintegration verlaufende Prozeß der Koordinierung westlicher Wirtschaftspolitik. Gerade auf diesem Gebiet treten Sachzwänge der Wirtschaft und der verschiedenen innen-

nung, S. 3. Der Zusammenhang von militärischer Sicherheit, politischem Zusammenhalt und wirtschaftlichem Wohlergehen war schon den frühen Analytikern des amerikanischen National Security Council und der CIA vertraut. HSTL, Box 203, 293. Zum Begriff des Ost-West-Konflikts Loth, Der »Kalte Krieg«, Schmidt, Ost-West-Konflikt und die Projektbeschreibung von Schmidt/Granatstein, NATO.

<sup>32</sup> So z.B. die moderne britische Sicht der Jahre 1952 und 1953: NAC, RG 25, Acc. 90 – 91/008, Vol. 279, 50115-P-40, Pt. 2, Memorandum »Global Defence Planning in NATO«, 27.1.1953, und Annex: »Report by the United Kingdom Chiefs of Staff«, 15. Juli 1952. Die frühe französische Auffassung, in Indochina die westliche Welt zu verteidigen, kennzeichnet Mai, Sicherheitspolitik, S. 69. Zur amerikanischen These des unteilbaren Kalten Krieges Schmidt, Ost-West-Konflikt, S. 66 f.

<sup>33</sup> Senghaas, Neugestaltung Europas, S. 11.

<sup>34</sup> Dülffer, Suez- und Ungarn-Krise, S. 111.

<sup>35</sup> Zit. in Knorr, The Strained Alliance, S. 5.

politischen, gesellschaftlichen und sonstigen Antriebskräfte eben so deutlich zutage wie Zusammenhänge zwischen politischen, wirtschaftlichen, rüstungsökonomischen und militärischen Faktoren einschließlich der sich daraus ergebenden Spannungsmomente. In diesem Beziehungsgeflecht können Rolle und Handlungsmöglichkeiten verschiedener NATO-Staaten leichter ergründet werden.

Neben den militärstrategischen Konzepten erschien die mit ihnen eng verknüpfte Fragestellung unverzichtbar, inwieweit nuklearstrategische Bedingungen bestimmend waren für das »atlantische Verhältnis«, die Zusammenarbeit im Bündnis, und inwieweit sie das politische Gewicht einzelner Länder (Großbritannien, Frankreich) verändert haben. Die Untersuchungen beider Fragenkomplexe mögen auch dazu beitragen, daß die unterschiedlichen außen- und sicherheitspolitischen, vor allem nuklearen und ökonomischen Interessenlagen der beteiligten atlantischen Großmächte schärfer als bisher konturiert werden können.

Besondere Berücksichtigung über die Bewertung seiner Absichten und Möglichkeiten hinaus erfährt der ideologische und politische Gegenüber der westlichen Allianz. Zum einen wird analysiert, wie das Bündnis politisch mit ihm umging, etwa im Rahmen der Vereinten Nationen oder auf internationalen Konferenzen. Zum anderen interessiert, wie die Staaten des Warschauer Paktes die NATO gesehen haben. Andere Fragestellungen widmen sich der Funktionsweise des Bündnisses bei internen Krisenfällen, der Haltung und dem Verhalten der NATO bei großen internationalen Krisen und Konflikten sowie der Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedstaaten. Die zweifache deutsche Frage hat die internationale Politik nach dem Zweiten Weltkrieg mannigfach beschäftigt, die Frage nach den Chancen für eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten und das Problem der Rolle der Bundesrepublik Deutschland (Sicherheit mit und gleichzeitig vor Deutschland) gehören zu den Komplexen, denen kein eigenständiger Beitrag gewidmet ist. Gleichwohl garantieren ihre Brisanz und Vielschichtigkeit wie ihre Rolle im Rahmen der Allianz eine Behandlung in verschiedenen Beiträgen und aus unterschiedlichen Blickwinkeln, etwa im Zusammenhang mit den Untersuchungen zur Bedrohungsperson, zur wirtschaftlichen Integration Europas und der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft sowie zur Beurteilung des Bündnisses durch Sowjetunion und Warschauer Pakt.

Der atlantische Ansatz verlangt Forschung in verschiedensten Archiven des In- und Auslandes. Dieser multiarchivalische Zugriff hat bereits zahlreiche Vorbilder, allen voran das bekannte internationale »Nuclear History Program«. In den National Archives in Washington D.C. wurden vor allem die Bestände des Department of State, des Secretary of Defense und der Joint Chiefs of Staff eingesehen. Die Presidential Libraries der Präsidenten Truman und Eisenhower boten Einsicht in wichtige Dokumente aus dem Weißen Haus, dem National Security Council und in Nachlässe von Ministern, Diplomaten und Beratern. In der Library of Congress waren die Nachlässe hoher politischer und militärischer Entscheidungsträger verfügbar. Diese Materialien werden ergänzt durch Aktenpublikationen wie die »Foreign Relations of the United States (FRUS)«, die inzwischen die zweite Hälfte der sechziger Jahre abdecken.

Im Public Record Office in London wurden die Akten des Cabinet Office, Prime Minister's Office, Foreign Office, der Treasury und der Chiefs of Staff des Ministry of Defence herangezogen, in Teilen die Materialien des Air Ministry. Für die frühen fünfziger Jahre standen zusätzlich die Documents on British Policy Overseas zur Verfügung. Der NATO-Partner Kanada hat in den National Archives of Canada umfangreiche Bestände des Privy Council Office, Department of External Affairs und Department of National Defence bis weit in die sechziger Jahre für die Forschung zugänglich gemacht. Das Department of National Defence und das Privy Council Office gewährten darüber hinaus Einblick in verschiedene Committee Papers. In Frankreich konnten Akten des Quai d'Orsay aus den vierziger und fünfziger Jahren ausgewertet werden, für die Jahre 1954 bis 1956 ergänzt durch die Edition der Documents Diplomatiques Français. Von dem amtlichen Material in der Bundesrepublik Deutschland konnten die Akten des Bundesarchivs in Koblenz und des Bundesarchiv-Militärarchivs in Freiburg benutzt werden. Soweit die Autoren dem Militärgeschichtlichen Forschungsamt angehören, durften sie auch die klassifizierten Akten des Bundesministeriums der Verteidigung, des Auswärtigen Amtes, des Bundeskanzleramtes und der Stiftung Bundeskanzler Adenauer-Haus einsehen.

Die NATO hat den Autoren des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes einen bevorrechtigten Zugang zu den Akten in den Registraturen des Internationalen Sekretariats und des Internationalen Militärstabes in Brüssel ermöglicht. Der SACEUR gewährte Einsicht in die Materialien der Registratur des Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE). Soeben (1997) ist eine erste größere Edition von Akten der NATO publiziert worden<sup>36</sup>. Die Einrichtung eines NATO-Archivs mit allgemeinem Zugang ist für 1999 in Aussicht genommen. Ein unzweifelhaftes Manko für das Projekt ist der unbefriedigende Zugang zu Akten des Warschauer Pakts. Gleichwohl war es im Einzelfall möglich, Materialien in Moskau und in verschiedenen weiteren osteuropäischen Hauptstädten einzusehen. Die Quellenlage darf somit insgesamt als ausreichend für erste Interpretationsversuche bezeichnet werden.

Das Vorhaben ist auf mehrere schlanke Bände angelegt, die in der Reihenfolge ihrer Fertigstellung in loser Folge publiziert werden sollen. Einige Bände werden von jeweils einem Autor besorgt, andere führen mehrere Wissenschaftler zusammen. In einem Sammelband kommen Historiker aus allen NATO-Staaten zu Wort.

Im vorliegenden Band 1 beschreibt Winfried Heinemann die Funktionsweise der NATO in ausgewählten Krisenfällen. Das nordatlantische Bündnis war darauf angewiesen, die unvermeidlichen Konfliktstoffe zwischen den souveränen Bündnispartnern nie so eskalieren zu lassen, daß das Eintreten füreinander in Frage gestellt war. Heinemann untersucht anhand von fünf Fallstudien (Jugoslawien, Zypern, Spanien, Portugal, Island), wie es das Bündnis lernte, mit solchen Konflikten umzugehen und sie möglichst zu entschärfen. Der Autor schildert, wie sich Verfahren der diplomatischen Zusammenarbeit entwickelten, und wie im

<sup>36</sup> NATO Strategy Documents.

Bewußtsein der nationalen Regierungen die Belange der Allianz zunehmend Bedeutung gewannen. Heinemann stellt schließlich dar, wie im Jahre 1956 die Verfahren der politischen Zusammenarbeit kodifiziert und als verbindlich anerkannt wurden. Sein Beitrag schärft einmal mehr den Blick dafür, daß NATO mehr meint als nur ein klassisches Militärbündnis.

Die Autoren hoffen, daß der multiperspektivische wissenschaftliche Ansatz und das weite Spektrum der Betrachtung eine besondere Attraktivität der Serie ausmachen. Sie und das Militärgeschichtliche Forschungsamt wollen daher Wissenschaftler ebenso wie einen breiteren militärhistorisch und sicherheitspolitisch interessierten Personenkreis ansprechen.

Den Autoren der Arbeitsgruppe ist es ein Bedürfnis, für die Unterstützung der Forschungsarbeiten zu danken, die sie von den Sachbearbeitern in den Archiven in den Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs, Kanadas und der Bundesrepublik Deutschland erhalten haben. Ein besonderer Dank gilt den Mitarbeitern der NATO-Registaturen, voran Herrn Franz Egger (NISCA) und Mr. Bird (IMS). Sie und ihre Mitarbeiter haben das in Registaturen nicht vorgesehene, zusätzliche Mühen verursachende historische Aktenstudium durch großes Verständnis und Entgegenkommen unterstützt. Den Mitgliedern des Beirats des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes und den Kollegen in anderen Projekten unseres Hauses verdankt das Forschungsvorhaben manchen hilfreichen Rat und wertvolle konzeptionelle Hinweise. Dafür sei herzlich gedankt. In den Dank sind gleichermaßen die Professoren Donald Cameron Watt und Lawrence S. Kaplan einbezogen, die mich ermuntert und bestärkt haben, eine NATO-Geschichte in Angriff zu nehmen.

Norbert Wiggershaus  
Projektleiter

## I. Fragestellung: Spannungen innerhalb eines Bündnisses

### 1. »Mehr als ein altmodisches Militärbündnis«

Es handele sich eben nicht nur um »merely another old fashioned military alliance<sup>1</sup>«. Mit dieser Formulierung versuchte im Frühjahr 1949 der kanadische Außenminister Lester B. Pearson seinem Regierungschef Louis St. Laurent das Besondere an diesem nordatlantischen Bündnis klarzumachen, in das einzutreten sich Kanada gerade anschickte. Die kanadische Erfahrung mit Bündnissen, fast ausschließlich mit Großbritannien, war dadurch geprägt gewesen, daß man sich gegenseitig versprach, einander im Kriegsfall zu helfen, dann jeder seine nationale Außenpolitik verfolgte und am Ende den jeweils anderen in einen Krieg hineinzog. Bisher, und in diesem Jahrhundert bereits zweimal, war es Kanada gewesen, das in den Krieg hineingezogen worden war. Ein drittes Mal sollte es nicht dazu kommen<sup>2</sup>.

So wie Kanada legten auch andere Partner von Anfang an Wert auf solche Aspekte des Bündnisses, die über die reine Beistandsverpflichtung hinausgingen. Zu schlecht waren die Erfahrungen, die man in den vergangenen zwanzig Jahren, besonders aber seit 1939, mit gegenseitigen Sicherheitsgarantien gemacht hatte, denen keine Pflicht zur politischen Konsultation entsprach<sup>3</sup>. So kam es vor allem auf Betreiben der Kanadier und der Skandinavier zur Aufnahme der Artikel 2 und 4 in den Nordatlantikvertrag. Artikel 2, der »kanadische Artikel«, enthielt ein Bekenntnis zur Demokratie als Grundlage der Allianz und forderte wirtschaftliche Zusammenarbeit. Artikel 4 schrieb die Pflicht zur politischen Konsultation fest. Anders als für die militärische Beistandsverpflichtung gab es hier nicht einmal eine geographische Beschränkung; weltweite Vorkommnisse konnten zum Gegenstand der Beratungen in den Gremien der NATO gemacht werden.

Das war etwas Neues, aber Außenpolitik und Diplomatie würden auch weiterhin von »alten Hasen« gemacht werden. Mit zwei Ausnahmen (der Isländer Bjarni Benediktsson und der Norweger Halvard Lange) waren alle Außenminister der zwölf Gründungsmitglieder noch im 19. Jahrhundert geboren; der Italiener

<sup>1</sup> English, *The Worldly Years*, S. 15.

<sup>2</sup> Létourneau, *Les motivations originales*, S. 53 f. Zum britisch-kanadischen Verhältnis während des Krieges jetzt Vance, *Men in Manacles*, S. 501 – 504.

<sup>3</sup> Zur innenpolitischen Funktion des Art. 2 in den USA vgl. Kaplan, *Alliances and the United States*, S. 14.

Graf Sforza war bereits 1920 – 1921 Außenminister gewesen. Das Jahr 1945, im Verständnis vieler Deutscher die »Stunde Null«, war für die meisten anderen europäischen Nationen wie für die USA nur eine »Zwischenstation für die globale Neuordnung<sup>4</sup>«. So stand abzuwarten, ob und wie die vielen Diplomaten alter Schule mit den neuen Möglichkeiten umgehen würden, die die westliche Allianz bot. Würde es ihnen gelingen, die Spannungen zwischen den verschiedenen weltweiten nationalen Interessen auszugleichen und das Bündnis auf längere Zeit arbeitsfähig zu halten? Inwieweit würden grundlegende geostrategische Interessen aus der Zeit vor dem Kalten Krieg, aus der Endphase des Zweiten Weltkrieges etwa oder aus der Kolonialzeit dem entgegenstehen? Und wie weit würden sich die Akteure dabei der Methoden »klassischer« Diplomatie bedienen, wie weit aber der Mechanismen der neuen Allianz?

Die nationalen Interessen waren ja mit dem Bündnis keineswegs vergessen, im Gegenteil, jedes Mitglied war genau deshalb in die Allianz eingetreten, weil es überzeugt war, diese nationalen Interessen innerhalb des Bündnisses besser fördern zu können als außerhalb. Dabei konnten diese Interessen durchaus gegenläufig sein; ja, schon die Frage danach, wie weit das Bündnis die politische Zusammenarbeit in der Realität wirklich ausdehnen sollte, konnte zwischen Großmächten und kleineren Partnern, zwischen traditionsreichen Demokratien und autoritären Ständeregierungen durchaus umstritten sein. Für manch einen war die nordatlantische Gemeinschaft vielleicht doch weniger eine Familie demokratischer Staaten als »merely another old fashioned military alliance«.

Aus der Rückschau nach über vierzig Jahren »success story« der NATO<sup>5</sup> stellt sich die Frage anders: Welche Handlungsweisen, welche Mechanismen haben dazu geführt, daß die Antwort auf alle diese Fragen im großen und ganzen positiv ausgefallen ist? Es geht um die Frage, wie es dem Bündnis gelungen ist, trotz der geschilderten Probleme den Frieden in Europa vierzig Jahre lang zu bewahren – nicht nur den Frieden zwischen den Blöcken, sondern gerade auch den Frieden zwischen seinen Mitgliedsländern, was angesichts der Geschichte zweier Weltkriege in Europa eine nicht zu bestreitende Leistung darstellt.

## 2. Die Arbeitsweise einer Allianz am Beispiel ihrer Krisen

Die Funktionsfähigkeit des Bündnisses mußte sich da erweisen, wo Spannungen zwischen den Bündnispartnern auftraten, die den Zusammenhalt überhaupt oder zumindest die Glaubwürdigkeit der vom Bündnis getragenen Abschreckung in Frage stellen mußten. Gelang es den Partnern nicht, solche Spannungen unmittelbar untereinander oder auf der Ebene der Bündnisdiplomatie auszugleichen, mußte

<sup>4</sup> Möller, Die Relativität historischer Epochen, S. 9.

<sup>5</sup> Sherwood, Allies in Crisis, S. 1; ähnlich Kissinger, Die Atlantische Gemeinschaft, S. 22, und neuerdings Wellershoff, Die zukünftige Rolle.

befürchtet werden, daß auf internationalem Forum, vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen, der Sowjetunion Gelegenheit gegeben würde, sich einzumischen und diese Konflikte zur Spaltung der Allianz zu nutzen. Vor allem seit nach dem Tod Stalins die Furcht vor einer unmittelbaren militärischen Bedrohung schwand, wuchs die geheime Sorge, die neuen sowjetischen Machthaber unter Nikita Chrusčev betrieben unter dem Deckmantel der ›friedlichen Koexistenz‹ eine Kampagne zur politischen Destabilisierung der NATO.

Die Krisen zwischen den Mitgliedstaaten also würden zeigen, wie lebensfähig die Allianz war – sie bilden daher den Gegenstand dieser Untersuchung. Dabei soll es nicht in erster Linie darum gehen, die Schwächen des Bündnisses um ihrer selbst willen aufzuzeigen. Mit einer Ausnahme – dem ›ewigen Problem‹ der NATO, dem Streit zwischen Griechen und Türken über Zypern und inzwischen auch über die Ägäis – handelt es sich bei den hier untersuchten Spannungen ohnehin um Konflikte, die damals zwar die Herzen sehr bewegten, heute aber gelöst und daher weitgehend vergessen sind. Sie eignen sich kaum noch dazu, Polemik gegen irgendjemanden zu betreiben. Es soll vielmehr darum gehen, die Funktionsweise der Allianz an ausgewählten Beispielen aufzuzeigen<sup>6</sup>.

Der Zeitrahmen ist hierbei durchaus eng gesteckt. Die NATO-Ratstagungen in Ottawa im Herbst 1951 sowie in Lissabon im Frühjahr 1952 brachten für die Fortentwicklung der Allianz wesentliche Veränderungen. Die dort beschlossenen Maßnahmen – Aufnahme Griechenlands und der Türkei, Einrichtung einer gemeinsamen Militärstruktur, Schaffung eines in Permanenz tagenden NATO-Rats mit Ständigen Vertretern im Botschafferrang und Bestellung eines Generalsekretärs mit einem Internationalen Stab – haben das Bild der NATO in einer Weise verändert, wie sie 1949 sicher noch nicht vorhersehbar war. Als erste *case study* soll daher ein Problem dienen, das nur kurz danach in das Blickfeld der Allianz rückte und eines der ersten Betätigungsfelder des neugewählten Generalsekretärs Lord Ismay wurde: die Frage der Einbindung Jugoslawiens in die westliche Verteidigung und das wesentliche Hindernis dabei, der Streit zwischen Italien und Jugoslawien um Triest. Es wird zu zeigen sein, daß die politische Konsultation aus einer Vielzahl von Gründen hier noch sehr zu wünschen übrig ließ, und daß dieses von einigen Partnern durchaus beanstandet wurde.

Der Blick richtet sich dann auf das Ende dieses Versuchs, das zugleich den Beginn jenes Konflikts markiert, der bis heute das Innenleben der NATO belastet: die Spannungen zwischen Griechenland, der Türkei und – damals – Großbritannien um die Insel Zypern und den Vorrang im östlichen Mittelmeer.

Die Frage, wie »befreundete Nichtmitglieder« eingebunden werden konnten, wird am Beispiel Spaniens und Irlands erneut aufgegriffen. Beide Länder blieben ›außen vor‹, Spanien bis zur Demokratisierung in den achtziger Jahren, Irland bis auf den heutigen Tag. Der Abschluß bilateraler Verteidigungsabkommen mit den

<sup>6</sup> Zu einer theoretischen Begründung dieses Ansatzes siehe Watt, *Succeeding John Bull*, S. 2–4.

USA war in beiden Fällen eine denkbare Alternative, wie ja auch der Balkanpakt zwischen Griechen, Türken und Jugoslawen etwas Ähnliches versuchte. Das Abkommen mit Spanien veränderte die regionale Machtbalance, wie es auch bei einer entsprechenden Übereinkunft mit Irland der Fall gewesen wäre. Solche Vorgänge konnten daher nicht ohne Rückwirkung auf das Verhältnis der Bündnispartner zueinander bleiben.

Der Versuch Portugals, Unterstützung der Alliierten für seine Position auf dem indischen Subkontinent zu erhalten, ist nur ein Beispiel für die Auswirkungen der Kolonialpolitik einzelner Bündnispartner auf die Allianz. Zwar erstreckte sich die Beistandsverpflichtung des Nordatlantikvertrages nur auf ein präzise eingegrenztes Gebiet, aber dennoch konnten die überseeischen Auseinandersetzungen um den verbliebenen Kolonialbesitz die Beziehungen der Alliierten durchaus belasten. Der möglichen Beispiele wären viele: etwa die beginnende Unabhängigkeitsbewegung im belgischen Kongo, die niederländischen Ansprüche in Indonesien, die Suezkrise natürlich, oder – wenn auch von Artikel 6 abgedeckt – der Krieg in Algerien. Die Goafrage zeichnet sich dadurch aus, daß sie in den vorgesehenen Zeitrahmen fällt, zudem aber auch bündnisinterne Interessenunterschiede (Nutzung der Azoren als Stützpunkt) mit einer »out-of-area«-Problematik verknüpft.

Zuletzt soll ein Vorgang dargestellt werden, der Zeitgenossen als die bis dahin schwerste Gefährdung der NATO erschien<sup>7</sup>, der aber kurz danach im Strudel der Ereignisse des Herbstes 1956 aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit verschwand: der militärisch schwächste Partner, Island, bildete eine Regierung unter Einschluß von Kommunisten und forderte den Abzug der im Land stationierten US-Truppen. Die Lösung der dadurch verursachten Probleme fällt zeitlich zusammen mit dem wichtigsten institutionalisierten Versuch der NATO, Verfahren der politischen Konsultation und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit festzuschreiben. Es kann nicht überraschen, daß dem dazu gebildeten »Committee of Three« drei Politiker angehörten, die im Verlauf der ausgewählten fünf Beispiele in Erscheinung getreten waren – Praktiker der politischen Kooperation sozusagen. Ihre Arbeit und ihre Ergebnisse sollen daher als Folge der beschriebenen Problemlösungsverfahren im Bündnis verstanden werden.

Zu einer Abgrenzung des Themas gehört auch, daß bestimmte Fragen nicht behandelt werden. Mit Ausnahme der Goafrage (und natürlich der Einbindung von Nichtmitgliedern) handelt es sich bei den ausgewählten Beispielen nicht um »out-of-area«-Konflikte<sup>8</sup>. Das erscheint vertretbar, weil der Begriff »out of area« in den fünfziger Jahren noch gar nicht die Bedeutung hatte, die ihm heute gele-

<sup>7</sup> Der Vorstoß gegen die amerikanischen Stützpunkte auf Island, in: Neue Zürcher Zeitung, 3. April 1956.

<sup>8</sup> Zu diesen Konflikten siehe vor allem Sherwood, *Allies in Crisis*; Stuart/Tow, *The Limits of Alliance*, und die Besprechung der beiden Bände durch den Verfasser in *MGM*, 51 (1992), S. 233 – 235.



gentlich beigemessen wird. Die Pflicht zur politischen Konsultation, die Möglichkeit, ein Thema im NATO-Rat zur Sprache zu bringen, beschränkte und beschränkt sich ja eben nicht auf eine bestimmte »area«.

### 3. Die Krisen im Blickfeld des Bündnisses

Einige Themen sind bewußt nicht behandelt worden. Der Kenner der Epoche wird die Analyse unterschiedlicher Bedrohungslagen der Partner ebenso vermissen wie Fragen der nuklearen Kooperation in der Allianz oder das Problem der Sicherheit mit und vor Deutschland. Die ausgewählten Beispiele haben zum einen den Vorteil, nach zeitlicher und räumlicher Ausdehnung überschaubar zu sein. Zudem sind viele nicht behandelten Konflikte – auch in ihrem Bündnisbezug – bereits Gegenstand umfangreicher Untersuchungen gewesen und werden auch anderweitig in der Reihe »Entstehung und Probleme des Atlantischen Bündnisses« behandelt.

Suez und Algerien etwa, Nuklearfragen und deutscher Verteidigungsbeitrag berühren vor allem die ›Großen Drei‹. Die Fragestellung dieses Bandes richtet sich aber unter anderem auf die Möglichkeit der kleineren Partner, einerseits durch die Zugehörigkeit zum Bündnis Einfluß auf die Politik der ›Großen‹ auszuüben, andererseits auf den Verlust an eigener Handlungsfähigkeit, den ihre Zugehörigkeit zur Allianz mit sich brachte. Diese Dimension hat in der Literatur bisher wenig Beachtung gefunden<sup>9</sup>. Die hier ausgewählten Beispiele sollen genau dort einsetzen; sie sollen aufzeigen, welche Bedeutung die kleineren Partner den Möglichkeiten beimaßen, die ihnen ihre Zugehörigkeit zu den Beratungsorganen der NATO eröffnete. Auch stellt die Literatur zur Geschichte des Kalten Krieges, der Sicherheitspolitik der USA und näherhin zur Geschichte der NATO vielfach die Analyse des ›Innenlebens‹ der Bündnisse zugunsten der Untersuchung ihrer Interaktion hinten und zeichnet so ein fast bipolares Bild zweier sich gegenüberstehender Blöcke<sup>10</sup>. Dem soll hier eine Untersuchung der Binnenstruktur der Allianzorgane gegenübergestellt werden.

Andererseits scheint es nicht ausreichend, sich mit den einzelnen Themenkomplexen zu befassen, ohne auf die Bedeutung der geschilderten Vorgänge für das atlantische Bündnis einzugehen. Angesichts der Komplexität, die multilaterale Konflikte in einer vielfach verflochtenen Welt ohnehin entwickeln, kann es nicht überraschen, daß der Bezug zur Nordatlantischen Allianz vielfach nicht gesondert betrachtet wird. Die Frage, ob die damals handelnden Politiker den Bezug der jeweiligen Krise zur Allianz im Blick gehabt haben, muß ja auch für

<sup>9</sup> Grosser, *Das Bündnis*; Hill, *Political Consultation*; NATO *After Thirty Years*; Neustadt, *Alliance Politics*; Park, *Defending the West*; Schwabe, *Bündnispolitik und Integration*.

<sup>10</sup> Hierzu gehört etwa eines der Standardwerke der Geschichte des Kalten Krieges: Gaddis, *The Long Peace*.

jeden Fall und jedes Land gesondert überhaupt erst einmal beantwortet werden. Ein Ziel dieser Untersuchung soll ja gerade sein, zu klären, wie weit die Mitglieder in der Frühphase des Bündnisses sich in der Formulierung ihrer Politik von nationalen Interessen haben leiten lassen, und inwieweit sie diese hinter dem Ziel der Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen NATO zurückgestellt haben.

Dabei ist die Gegenüberstellung von ›nationalen‹ Interessen und ›Allianzinteressen‹ freilich ein wenig künstlich: Die Aufrechterhaltung der westlichen Allianz lag naturgemäß sehr wohl im nationalen Eigeninteresse eines jeden Verbündeten. Seine Freiheit, nationale Politik zu gestalten, verdankte jedes einzelne Mitgliedsland ja weitgehend dem Schutz durch das Bündnis. Dabei wird auch die Kehrseite der Frage nach der Rücksichtnahme der Einzelstaaten auf das Bündnis zu betrachten sein: Untersucht werden muß auch, ob die Zugehörigkeit zum Bündnis den Handlungsspielraum der Partner eingeengt und somit ihre staatliche Souveränität beeinträchtigt hat.

Gleichwohl gewinnen alle hier untersuchten Konflikte ihre Spannung daraus, daß Mitgliedstaaten Interessen verfolgen, die grundsätzlich im Widerspruch zu den Interessen eines oder mehrerer Bündnispartner und möglicherweise der gesamten Allianz stehen. Dabei waren die nationalen Regierungen meist durchaus nicht frei, solche Partikularinteressen beliebig zu verfolgen oder aufzugeben. Ein Verzicht auf Triest etwa hätte die Regierungen de Gasperi und Pella stürzen und den Weg für eine Regierung der Rechten freimachen können – ein Aspekt, den die Allianz wiederum bei der Formulierung ihrer Politik berücksichtigen mußte. Dieser Band stellt sich die Frage, wie es den Anstrengungen der Bündnispartner gelungen ist, diesen Zwiespalt zwischen partikularen und gemeinsamen Interessen, zwischen Innen- und Außenpolitik soweit zu überbrücken, daß das Bündnis seine Hauptaufgabe, Sicherheit vor der Sowjetunion zu produzieren, weiter im wesentlichen ungestört erfüllen konnte<sup>11</sup>.

Wenn diese Arbeit vor allem nach Verfahren fragt, die sich entwickeln, angewendet oder mißachtet werden, dann bedeutet das auch eine gewisse Vernachlässigung der Inhalte. An dem Vermittlungsvorschlag, den diese oder jene Macht in einem bestimmten Konflikt unterbreitet, wird daher hier weniger der detaillierte Inhalt des Vorschlags interessieren. Vielmehr wird danach zu fragen sein, inwieweit der Vorschlag auf NATO-Kanälen zustandegekommen ist, ob seine Inhalte die Interessen der Allianz berücksichtigen, oder ob der Vorschlag gar geeignet ist, nach Form oder Inhalt das Bündnis zu schädigen.

<sup>11</sup> Beer, *Political Economy*, S. 7 – 10; Thoß, *Bündnissolidarität*, S. 691; Kaiser, *Transnationale Politik*, S. 82 – 87.

## 4. Multiperspektivischer Ansatz

Donald Cameron Watt hat die Geschichtsschreibung zu Fragen der Zeitgeschichte in fünf Epochen eingeteilt<sup>12</sup>, die sich vor allem durch ihren Zugang zu den freiwerdenden Quellen unterscheiden. Die vorliegende Arbeit fußt auf einer Quellenbasis, wie sie der Forschung in dieser Breite zu diesem Thema bisher nicht zur Verfügung gestanden hat. Erstmals konnte, wenn auch in beschränktem Umfang, Aktenmaterial des Internationalen Sekretariats der NATO in Brüssel und des NATO-Hauptquartiers Europa (SHAPE) ausgewertet werden, die bisher der Forschung verschlossen waren<sup>13</sup>. Außerdem erschien es notwendig, möglichst umfassend die Archive der NATO-Mitgliedstaaten heranzuziehen. Insgesamt konnten für diesen Band Archive in Washington, London, Ottawa, Paris, Brüssel, Dublin, Bonn und Freiburg ausgewertet werden. Ein solches Vorhaben stößt gleichwohl auch an seine Grenzen. Hätte man die Haltung der Griechen, Türken, Isländer oder Portugiesen zum Bündnis beschreiben wollen, so hätte man die jeweiligen nationalen Akten auswerten müssen. Das aber war eben nicht das Ziel. Es soll gerade nicht um nationale Perzeptionen der Allianz gehen<sup>14</sup>, sondern darum, wie die Allianz die Nationen sieht. Ob die Isländer letztlich wirklich einem Verbleib der Amerikaner aus den Gründen zugestimmt haben, die ihnen in dieser Arbeit unterstellt werden, kann sich nur unter Rückgriff auf die Archive in Reykjavik (und nur von einem Historiker mit Kenntnissen der isländischen Sprache) klären lassen. Seinerzeit hat man »bei der NATO« in den anderen Hauptstädten diese Motive angenommen. Die Breite der Quellenbasis ermöglichte einen neuen methodischen Ansatz.

Das Forschungsprojekt »Entstehung und Probleme des Atlantischen Bündnisses bis 1956«, wie es am Militärgeschichtlichen Forschungsamt in Potsdam (früher Freiburg) entwickelt worden ist, hat von vornherein versucht, nationale Sichtweisen der Geschichte der Allianz zu transzendieren. Ein »multiperspektivischer Ansatz« war beabsichtigt; hinter dem Un-Wort verbirgt sich nichts anderes als der Anspruch, nicht die Sichtweise einzelner oder mehrerer Nationen auf das Bündnis in den Vordergrund zu stellen, sondern dieses als eine eigenständige Größe, als ein *zoon politikon* mit eigener Dynamik zu begreifen, das seinerseits die Mitgliedstaaten und ihre Probleme in einer bestimmten Weise sieht.

Das für diese Arbeit benutzte Quellenmaterial besteht weitgehend aus den diplomatischen Akten, und das führt zu einer verengten Sichtweise. Gelegentlich bleibt unberücksichtigt, daß die Haltung, die ein Staat letztlich in der Allianz zu einer Sache einnahm, das Ergebnis politischer Auseinandersetzung innerhalb dieses Staates war. Die innerstaatliche Meinungsbildung findet in dieser Untersuchung nur dort Beachtung, wo sie zum Gegenstand der Betrachtung durch ande-

<sup>12</sup> Cameron Watt, Bemerkungen mit dem Ziel einer Synthese.

<sup>13</sup> So zuletzt in der Einführung zu U.S. Military Forces, S. 8 f.

<sup>14</sup> Zu nationalen Sichtweisen des Bündnisses siehe demnächst den Band »Nationale Außen- und Bündnispolitik« in der Reihe »Entstehung und Probleme des Atlantischen Bündnisses«.

re Staaten wird. Eine Geschichte der italienischen Innenpolitik der fünfziger Jahre würde wohl Bände füllen und kann deshalb hier nicht einmal angedeutet werden; sofern aber die Bündnispartner in ihrem Verhalten gegenüber Italien Aspekte der italienischen Innenpolitik berücksichtigten (so, wie sie diese wahrnahmen), soll sie auch Gegenstand dieser Untersuchung sein.

So werden die Mitgliedstaaten weitgehend als monolithisch agierende Größen erscheinen – fälschlicherweise. Aber die Zahl der Hauptakteure in dieser Darstellung von »family squabbles<sup>15</sup>« liegt auch so schon bei 12, am Ende 15, mit einigen Nebendarstellern aus der entfernteren Verwandtschaft. Diese Zahl zu vervielfachen, indem hinter jedem Akteur eine Vielzahl von Kräften aufgezeigt wird, die in ihm wirken, würde die Darstellung unübersichtlich und unverständlich geraten lassen. Es geht um eine Untersuchung internationaler politischer Zusammenarbeit, nicht um die Aneinanderreihung von Analysen nationaler Außenpolitik<sup>16</sup>.

Die Beschränkung auf diplomatische Akten läßt einen weiteren wichtigen, NATO-spezifischen Aspekt außer acht: Gewiß sind es die Akteure auf der diplomatischen Pariser Bühne, die dem Bündnis ihren Stempel aufgedrückt haben. Aber nach 1952 entwickelte zunehmend auch der militärische Apparat der NATO seine Eigendynamik. Zum Überleben der Atlantischen Allianz haben die menschlichen Kontakte zwischen Offizieren und Soldaten aller Dienstgrade, hat der tägliche Umgang der Fraternität der »licensed assassins« miteinander in integrierten Stäben gewiß ebenso beigetragen wie die Kontakte im politischen Hauptquartier, dem Pariser Palais de Chaillot<sup>17</sup>. Auch dieser Aspekt wird in der vorliegenden Arbeit zu kurz kommen. Ihr liegen über 3000 weit überwiegend diplomatische Aktenstücke zugrunde; eine systematische Auswertung auch der militärischen Originalquellen hätte den Rahmen gesprengt<sup>18</sup>.

Das Aktenmaterial zu dieser Epoche ist in den Hauptstädten zumeist vollständig erhalten. Das aber sagt noch nichts darüber aus, ob es für den Benutzer zugänglich ist. Der Kern des Problems ist die Herabstufung derjenigen Stücke, die aus dem Bereich der NATO stammen, und über deren Freigabe daher auch nur die NATO befinden kann. Leider ist sich das Internationale Sekretariat erst in den letzten Jahren der Problematik hinreichend bewußt geworden; erst sehr zögerlich erfolgen jetzt Aktenfreigaben. Wie fast alles im Bündnis muß auch dies prinzipiell einstimmig geregelt werden; Staaten, die zu Hause eine sehr restriktive Frei-

<sup>15</sup> KCL, Ismay Papers, III/16/23. Ismay: Rede in Island, vermutlich vom 12.7.1954.

<sup>16</sup> Begrifflichkeit nach Faupel, Internationale Politik und Außenpolitik, besonders S. 17 f., 46. Zu dieser Problematik auch Grosser, Das Bündnis, S. 5.

<sup>17</sup> Zitiert nach Ismay, KCL, Ismay Papers, III/18/4. Lord Ismay's speech at a dinner given by Mr. Lange at Oslo vom 16.5.1956. Dieser Gedanke auch in: Brief General a.D. Ulrich de Maizièrre an den Verfasser, 21. Oktober 1993.

<sup>18</sup> Hier ist auf die Folgebände der Reihe »Entstehung und Probleme des Atlantischen Bündnisses bis 1956« zu verweisen, in denen die Entstehung und Rolle der Militärstruktur detailliert nachgezeichnet werden.

gabepolitik betreiben, tun sich naturgemäß schwer mit ihrer Zustimmung zu einer großzügigen Praxis in der Allianz. So ist ein Teil des Aktenmaterials der NATO auch heute noch nicht benutzbar; das gilt vor allem für interne Papiere, die anders als die Dokumente aus den ›Serien‹ der NATO (wie Ratsprotokolle oder Arbeitspapiere) den Mitgliedstaaten ursprünglich nicht zugänglich gemacht wurden<sup>19</sup>. Diese restriktive Praxis hat unmittelbare Auswirkungen auf die Archivpraxis der Mitgliedstaaten; Grundregel ist, daß von der NATO als Verschlusssache eingestufte Materialien auch heute noch nicht vorgelegt werden dürfen. Daraus ergeben sich – je nach Struktur der Bestände – unterschiedliche Konsequenzen.

Das System einer zentralen Registratur mit einheitlicher Dezimalklassifikation des State Department hat den National Archives ohnehin keine andere Wahl gelassen, als noch immer eingestufte Stücke zu entnehmen und alle anderen zugänglich zu machen. Der »Freedom of Information Act« hat dazu geführt, die Zahl der heute noch eingestuften Akten auf ein Minimum zu begrenzen. Hinzu kommt, daß die beispielhafte Reihe »Foreign Relations of the United States« (hier, wie allgemein üblich, zitiert als »FRUS«) wesentliche Dokumente in der heimischen Bibliothek zugänglich macht. So verführt die Tatsache, daß die Führungsmacht des Bündnisses ihre Akten am großzügigsten öffnet, den Historiker leicht dazu, die Geschichte der Allianz überwiegend aus der Sicht der USA zu schreiben. Dieser Band versucht, durch Abstützung auf eine Vielzahl anderer Archive dem entgegenzuwirken; ob es je ganz gelingen kann, muß offen bleiben. Die Vielzahl der Verweise auf amerikanische Dokumente erweckt leicht einen irreführenden Eindruck. Die US-Diplomatie arbeitet stark mit dem Medium des kurzen Telegramms und weniger als die anderer Nationen mit dem Mittel des ausführlichen analytischen Berichts. Für das, was ein französischer Botschafter in einem Wochenbericht nach Hause meldete, hatte sein amerikanischer Kollege in der Regel bereits acht oder zehn Telegramme abgesetzt. Entsprechend häufiger wird daher der Historiker amerikanische Dokumente zitieren.

Anders als das State Department führte das Foreign Office in London eine nach Abteilungen gegliederte Registratur, und der Bestand der Abteilung Western Organizations, die NATO-Angelegenheiten bearbeitet, wird erst jetzt schrittweise zugänglich (derzeit bis 1952). In diesen Bestand ist eine Vielzahl von Dokumenten der Allianz eingearbeitet, die eben auch heute noch eingestuft sind. Erst in jüngster Zeit hat die *open government*-Politik der Regierung John Major das Public Record Office veranlaßt, aus den Beständen noch geheimgehaltene Akten zu entnehmen und den Rest zugänglich zu machen. Angesichts der bürokratischen Redundanz moderner Behörden läßt sich dies aber weitgehend ausgleichen. Die Bestände der jeweiligen Länderabteilungen enthalten so vollständige Sammlungen des relevanten Materials, daß der Benutzer den Bestand der NATO-Abteilung weitgehend rekonstruieren kann.

<sup>19</sup> Schreiben NATO, Conference & Registry Services – A5.1(93)238 –, an den Verfasser vom 12. Juli 1993.

Der Französischen Republik und dem Quai d'Orsay im besonderen wird auch in der wissenschaftlichen Literatur ein besonders restriktiver Umgang mit Archivmaterial unterstellt<sup>20</sup>. Dem kann sich der Verfasser nicht anschließen. Für diese Studie sind fast alle französischen Akten zugänglich gewesen. Zwar gilt auch hier, daß der Bestand der für die NATO zuständigen Abteilung als ganzes geschlossen ist, aber die Bestände zu den jeweiligen Ländern waren zugänglich oder wurden auf Bitten zugänglich gemacht, so daß wie in London ein recht umfassendes Bild gewonnen werden konnte.

Die kanadischen und die deutschen Akten haben es ermöglicht, die Dinge aus der Sicht der ›kleineren‹ Partner (für Kanada ein problematischer Begriff) darzustellen. Besonders wichtig war dabei das kanadische Material über die Arbeit des »Committee of Three«. Der kanadische Außenminister Lester B. Pearson war, wie eingangs gesagt, einer der wesentlichsten Verfechter der politischen Dimension des Bündnisses; das in seiner Dienststelle entstandene Material vermittelt daher eine ganz eigene Sichtweise.

Insgesamt ist die Quellenlage für die Fragestellung gut. Es ist eher die Fülle des Materials moderner Kanzleien, die den Forscher zu erdrücken droht. Die nachfolgenden Kapitel versuchen, diese Fülle von Informationen, Bewertungen und Lösungsversuche verschiedener nationaler und internationaler Provenienz zu einem Gesamtbild der Interaktion im Bündnis zusammenzufügen. Der Ansatz ist bewußt diplomatiegeschichtlich. Gelegentlich wird die Darstellung stark personalisiert wirken und sich der Frage zuwenden, ob die Befassung bestimmter Personen mit Problemen der Bündnispolitik bereits eine Aussage über den Stellenwert der NATO im gesamten Politikspektrum eines bestimmten Landes erlaubt. Man mag einwenden, ein solcher Ansatz sei altmodisch. Aber die Frage, warum »identifiable individuals in positions of power, authority or influence chose, recommended or advocated one course of action rather than another<sup>21</sup>« hat auch heute noch nichts von ihrer Brisanz verloren.

Diese Arbeit beschreitet aber doch auch diplomatiegeschichtliches Neuland. Sie stellt nicht die Interaktion zweier oder mehrerer Staaten dar, sondern fragt nach dem Funktionieren einer Neuerscheinung auf der damaligen internationalen Bühne, einer politisch-militärischen Allianz freiheitlich-demokratischer Staaten in Friedenszeiten. Sie behandelt die Frühphase einer der für die Nachkriegszeit charakteristischen internationalen Organisationen und ist so die Geschichte einer neuartigen Diplomatie. Eine so verstandene moderne Diplomatiegeschichte wird sich nicht als Gegenentwurf zur Gesellschaftsgeschichte verstehen, sondern danach fragen, ob die klassischen Konzepte nationaler Macht und Souveränität, wie sie für die ›klassische‹ Diplomatiegeschichte konstitutiv waren, zur Erklärung der internationalen Nachkriegsgesellschaft noch taugen<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Sherwood, *Allies in Crisis*, S. X.

<sup>21</sup> Watt, *Succeeding John Bull*, S. 3.

<sup>22</sup> Vergleiche die Polemik von Hans-Ulrich Wehler, *Angst vor der Macht?*

## **II. NATO und der abtrünnige Satellit: Triest und die Entstehung des Balkanpaktes**

### **1. Vorgeschichte und strategische Interessen**

Das östliche Mittelmeer und der Balkan sind Räume traditioneller politischer Unsicherheiten. Der Anlaß zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs, die Ermordung des österreichischen Thronfolgers 1914, ereignete sich im bosnischen Sarajevo. Die Staatsgründung Jugoslawiens, seine Aufsplitterung im Zweiten Weltkrieg, die Grenzverschiebungen und -streitigkeiten zwischen Griechen, Jugoslawen, Makedoniern, Albanern, Ungarn, Rumänen, Bulgaren und Türken sowie die Frage nach der Rolle der früheren Hegemonialmacht Italien ließen die Region nicht zur Ruhe kommen. Auch die NATO wurde schon in ihrer Frühphase in diese vielschichtigen Interessenkonflikte mit einbezogen.

#### **a. Italien**

Die Entscheidung, Italien 1949 als Gründungsmitglied der NATO zu akzeptieren, war einigen Partnern nicht leichtgefallen<sup>1</sup>. Immerhin war es – auch bei großzügiger Auslegung des Begriffs – keine atlantische Macht, und zudem einer der früheren Kriegsgegner. Die britische Politik befürchtete, eine Einbeziehung Italiens werde es inkonsequent erscheinen lassen, wenn Griechenland und die Türkei nicht berücksichtigt würden. Andererseits war Italien von allen westeuropäischen Ländern innenpolitisch am stärksten kommunistisch bedroht. Großbritannien und, vor allem, die USA hatten vor den italienischen Wahlen 1948 alles Erdenkliche unternommen, um einen möglichen kommunistischen Sieg zu verhindern<sup>2</sup>. Für Frankreich war Italien strategisches Glacis. Innenpolitisch war Italiens Beitritt zur westlichen Allianz vor allem durch die US-Militärhilfe motiviert, die anders nicht

<sup>1</sup> Zur Geschichte Italiens in der Nachkriegszeit siehe vor allem Di Nolfo, Von Mussolini zu De Gasperi; Smith, *The United States, Italy and NATO*, sowie unlängst Weber, *Italiens Weg in die NATO*. Eher enttäuschend Vedovato, *Italienische Außenpolitik*.

<sup>2</sup> Di Nolfo, *Von Mussolini zu De Gasperi*, Kap. VII; Keogh, *Ireland, the Vatican and the Cold War*; Smith, *United States Security and the Integration of Italy*, S. 79 – 84; Weber, *Italiens Weg in die NATO*; Kaplan/Clawson, *NATO and the Mediterranean Powers*, S. 4 f.

zu erhalten war. Er bezeichnete aber auch die Hinwendung des Landes zur parlamentarischen Demokratie und stärkte so letztlich die Allianz<sup>3</sup>.

Die christdemokratische Regierung unter Alcide de Gasperi mußte nach ihrem Wahlsieg versuchen, den Einfluß der Kommunisten auf Dauer zu begrenzen<sup>4</sup>. Das setzte aber auch voraus, daß die noch immer einflußreiche nationale Rechte der Democrazia Cristiana (DC) nicht vorwerfen konnte, sie verrate nationale Interessen. Eine für Italien befriedigende Lösung des langwierigen Streits um den Verbleib der Stadt Triest und der umliegenden »Venezia Giulia« bei Italien war daher für die Christdemokraten mehr als nur eine Prestigefrage: Sie war entscheidend für das Verbleiben der DC an der Macht und damit für die Richtung zukünftiger italienischer Außenpolitik.

Dabei mußte eine befriedigende Lösung der Triestfrage auch noch aus einem anderen Grunde im italienischen Interesse liegen. Während Anfang der fünfziger Jahre die Sorge vor einem bewaffneten kommunistischen Aufstand abnahm, sah Italien doch weiterhin die Möglichkeit eines militärischen Angriffs der Sowjetunion oder ihrer Satellitenstaaten. Ein solcher Angriff wurde durch die Laibacher Pforte, also über jugoslawisches Gebiet erwartet. Das italienische Heer, aus Geldmangel so klein wie möglich und sehr mobilmachungsabhängig, konnte nur dann hoffen, einen Durchbruch in die Poebene zu verhindern, wenn es die Verteidigung entlang des Isonzo aufnehmen konnte. Dieser Fluß aber, Ort schwerer Schlachten des Ersten Weltkrieges, lag auf jugoslawischem Gebiet. Eine Absprache mit Jugoslawien über eine gemeinsam zu führende Verteidigung mußte daher Italien lebenswichtig erscheinen<sup>5</sup>. Italienische Sicherheitspolitik bewegte sich so im Spannungsfeld zwischen Sicherheit vor jugoslawischen Ansprüchen auf Triest und gemeinsamer Sicherheit mit Jugoslawien.

<sup>3</sup> Eher ungenau generalisierend Vedovato, *Italienische Außenpolitik*, S. 81 f., 86. Präziser: Henderson, *The Birth of NATO*, S. 55 f., 68 – 74, 95 – 97; Reid, *Time of Fear and Hope*, S. 200; Varsori, *Italy and Western Defence*, S. 200, neuerdings auch Soutou, *La sécurité*, S. 45. Auf die von Henderson, Reid, Varsori und Soutou dargelegten französischen Interessen hinsichtlich einer Einbeziehung Algeriens soll hier nicht näher eingegangen werden. Zur italienischen Interessenlage Nuti, *The Italian Military*, S. 247, 258; Vannicelli, *Italy*, S. 6; Park, *Defending the West*, S. 14.

<sup>4</sup> NAC, RG 25, Series G-2, 8759-40, pt. 3. Depesche Botschaft Rom an Department of External Affairs 652 vom 26.10.1951; Valdevit, *Trieste 1945 – 1954*, S. 11; Smith, *The United States, Italy and NATO*, S. 166, 169, 172.

<sup>5</sup> SHAPE, Project 1, Reel 2, Location 46. Memorandum for General Eisenhower: Meeting of SACEUR with Austria-Trieste-Italian Couverture Commanders vom 18.4.1951; ebd., Location 27. Memorandum for Record: SACEUR's Conference with Commanders of Allied Forces in Austria and Trieste vom 20.4.1951; Greiner, *Das Militärstrategische Konzept*; Hebert, *Luk i Voda*, S. 51; Nuti, *Italy and the Nuclear Choices*, S. 222 f.; ders., *Italy and the Defence of NATO's Southern Flank*, S. 203 – 206; Rühl, *NATO Strategy*, S. 122 – 125, 131 – 134.



## b. Griechenland

Im Gegensatz zu Italien war Griechenland kein Gründungsmitglied der NATO<sup>6</sup>. Griechenland hatte bei Kriegsende noch unbestritten zum britischen Einflußbereich im Mittelmeer gehört. Britische Truppen waren es auch gewesen, die geholfen hatten, Griechenland von den Deutschen zu befreien, und die die westlich orientierte griechische Regierung gegen die kommunistischen Aufständischen im Norden unterstützt hatten<sup>7</sup>. Aber Großbritannien hatte sich durch den Krieg wirtschaftlich so sehr verausgabt, daß es seine überseeischen Verpflichtungen schon bald stark einschränken mußte. Im Februar 1947 teilte der britische Botschafter in Washington der amerikanischen Regierung mit, Großbritannien müsse seine Militärhilfe für Griechenland und die Türkei einstellen<sup>8</sup>. Die kurzfristige amerikanische Entscheidung, die Unterstützung der beiden Staaten zu übernehmen, hatte nicht nur als »Truman-Doktrin« grundsätzliche Auswirkungen auf die amerikanische Außenpolitik<sup>9</sup>, sie bedeutete auch den Anfang eines Prozesses, in dessen Verlauf die USA während der fünfziger Jahre zur führenden Macht im Mittelmeer werden sollten – sehr zum Leidwesen aller britischen Regierungen<sup>10</sup>. Der schlechte Ausrüstungsstand des Heeres und die durch Krieg und Bürgerkrieg zerstörte Wirtschaft machten Griechenland weitgehend abhängig von amerikanischer Militär- und Wirtschaftshilfe. Der US-Botschafter in Athen gewann daher maßgeblichen Einfluß auf die griechische Innenpolitik<sup>11</sup>.

Nach dem Bruch zwischen Tito und der Kominform im Juni 1948 hatte Jugoslawien recht bald die Grenzen zu Griechenland geschlossen und so den dort kämpfenden kommunistischen Partisanen die Basis entzogen. In dem Maße, in dem Jugoslawien in Konflikt mit Moskau geriet, verringerte sich die potentielle Bedrohung Griechenlands aus Nordwesten. Griechenland mußte daher zukünftig vor allem auf Schutz vor einem möglichen Angriff des sowjetischen »Satelliten« Bulgarien auf Nordgriechenland und Thrakien bedacht sein. Eine Zusammenar-

<sup>6</sup> Zu Griechenlands Rolle im beginnenden Kalten Krieg Andries, *Greece and Turkey*; Brown, *Delicately Poised Allies*; *Greece and Turkey – Adversity in Alliance*; Couloumbis, *The United States, Greece, and Turkey*; Kofas, *Intervention and Underdevelopment*; Stearns, *Entangled Allies*; Tsoucalas, *The Greek Tragedy*. Zum griechisch-türkisch-jugoslawischen Verhältnis kenntnisreich, jedoch ohne archivarische Quellen Iatrides, *Balkan Triangle*.

<sup>7</sup> Iatrides, *Balkan Triangle*, S. 36 – 45.

<sup>8</sup> Jones, *A New Kind of War*, S. VIII, 31 – 35; Stearns, *Entangled Allies*, S. 8.

<sup>9</sup> Gaddis, *Strategies of Containment*, S. 22 f.; McGhee, *The US-Turkish-NATO Middle East Connection*, Kapitel 3 und 4; Kaplan, *A Community of Interests*, S. 6 – 8.

<sup>10</sup> Watt, *Succeeding John Bull*, S. 118; Ebersold, *Machtverfall und Machtbewußtsein*, S. 184 – 186, 234; Manousakis, *Griechenland und die NATO*; neuerdings unter Betonung der britischen »Verhandlungsmacht« Lehmkuhl, *Vom Umgang mit dem Niedergang*.

<sup>11</sup> Tsoucalas, *The Greek Tragedy*, S. 155; Andries, *Greece and Turkey*, S. 126 – 129; Veremis, *Greek Security*, S. 16 f.; Jones, *A New Kind of War*, S. 224; Manousakis, *Griechenland und die NATO*; NA, RG 59, DF 1950 – 1954, 611.81/11-2750. Memorandum of Conversation Politis-McGhee vom 27.11.1950.