
Razprave

Dušan Nećak

Hallsteinova doktrina in Jugoslavija

»Danes zjutraj, ob 11. uri, me je na mojo željo obiskal jugoslovanski poslanik.

Predal sem mu noto zvezne vlade, ki sem jo kratko pojasnil. Poudaril sem, da odločitev zvezne vlade ni izraz sovražnega razpoloženja do jugoslovanskega naroda, pač pa izraz globokega razočaranja nad odločitvijo jugoslovanske vlade, da je v nezdržljivem nasprotju z življenjskimi interesi nemškega naroda. Dalje sem opozoril, da zvezna vlada na noben način ni enakega mnenja kot jugoslovanska, ki trdi, da bi njena odločitev lahko prispevala k popuščanju napetosti in k rešitvi nemškega vprašanja. Nasprotno, zaskrbljena je, da bo takšno enostransko stališče povečalo napetost in otežilo pot k demokratični združitvi Nemčije.

Jugoslovanski poslanik je podal kratko osebno izjavo. Dejal je, če povzamem, da jugoslovanska vlada in jugoslovanski narod ne bosta razumeli nemške odločitve. Jugoslavija mora kot suverena država računati na politične realnosti. To je temeljni interes jugoslovanskega naroda. Jugoslovanska vlada je slej ko prej prepričana o pravilnosti svoje odločitve.

Poslanik je zelo odprto izjavil, da v Beogradu niso računali s takšno reakcijo zvezne vlade!

Pojasnil sem poslaniku, da bomo njemu in članom njegovega poslaništva nudili vso podporo in da njemu prepuščam način zaključitve poslov in odhoda članov njegovega poslaništva. Zvezna vlada nima namena v tem primeru določati roka. Računa z enakim stališčem jugoslovanske vlade.

Poslanik se je nato zanimal za usodo gospodarskih pogodb in odnosov. Da bi omehčal trdoto našega sklepa sem dejal, da prekinitev diplomatskih odnosov po veljavnem mednarodnem pravu ne potegne za sabo prekinitve sklenjenih pogodb. Opozoril sem ga, da je varstvo interesov Nemčije prevzela Francija in da naj se potrebni pogovori vodijo preko te države.

Nato se je poslanik zanimal za usodo obstoječih konzulatov. Tudi na to sem mu odgovoril, da se bomo o teh vprašanih dogovorili na prihodnjih pogajanjih.

Bilo je očitno, da je bil poslanik, ki je za nemško odločitev, jasno, že vedel, globoko prizadet. Vse njegovo zadržanje je bilo popolnoma neoporečno in korektno in imel sem občutek, da se posebno trudi zadržati osebne reakcije. Ob koncu je spontano izrazil željo, da bi kdaj kasneje splošen politični razvoj omogočil ponovno vzpostavitev odnosov.

Bonn, 19. oktobra 1957

von Brentano«¹

¹ Politisches Archiv des Ausenwärtigen Amtes (dalje PAAA), Bonn, Abteilung 7, Abbruch deutsch-jugoslawischer Beziehungen anlässlich jugoslawischer Anerkennung der DDR, Fasc. 301, Band 1, MB1607/57.

Ta zapis pogovora z jugoslovanskim poslanikom v Bonnu Dušanom Kvedrom je na dan prekinitve diplomatskih odnosov med Zvezno republiko Nemčijo in FLRJ nemški zunanji minister poslal svojemu kanclerju dr. Konradu Adenauerju, visokim uradnikom nemškega zunanjega ministrstva, oddelku za tisk in državnemu sekretarju v ministrstvu za zunanje zadeve, prof. dr. Walterju Hallsteinu. Na vljuden in relativno mehak način ter na prvi pogled sramežljivo in z veliko mero simpatije je bila tako prvič uporabljena tako imenovana Halsteinova doktrina prav v odnosih z Jugoslavijo.

Za »uradni rojstni datum« doktrine, ki jo je politika in publicistika netočno poimenovala »Halsteinova doktrina«, šteje nemška družboslovna znanost 8. in 9. december 1955, ko so se v Bonnu na konferenci zbrali poslaniiki Zvezne republike Nemčije v Evropi in tisti iz ZDA, Kanade, Brazilije, Egipta in Indije,² prisoten pa je bil tudi nemški opazovalec pri OZN. Pripisali so jo takratnemu državnemu sekretarju zunanjega ministrstva pri vladi Zvezne republike Nemčije, prof. dr. Walterju Hallsteinu (1901–1982). Hallstein je bil jurist, od leta 1929 v univerzitetni službi. Od leta 1930 do 1941 je bil profesor za zasebno in družbeno pravo (Privat und Gesellschaftsrecht) po vojni pa od leta 1946 ordinarij za mednarodno zasebno pravo, mednarodno pravo, pravno poravnavo in družbeno pravo (Privatrecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Gesellschaftsrecht) na frankfurtski univerzi. Leta 1950 je postal vodja nemške pogajalske komisije za Schumannov načrt, v letih 1958–1967 predsednik komisije EGS v Bruslju in 1968 predsednik Sveta evropskega gibanja.

Po definiciji naj bi bila »Hallsteinova doktrina« načelo zahodnonemške zunanje politike, ki je nastalo po navezavi diplomatskih stikov med ZRN in Sovjetsko zvezo 13. septembra 1955. Kot edino demokratično legitimno nemško državo in predstavnico nemškega naroda upošteva ZRN. Po Hallsteinovi doktrini ne bo ZRN³ imela nikakršnih diplomatskih stikov z državo, ki bi priznala DDR, razen izjemoma s Sovjetsko zvezo. Kot edina uradna definicija te doktrine pa velja izjava Wilhelma G. Grewea, profesorja javnega in mednarodnega prava, sicer pa vodje političnega oddelka v nemškem zunanjem ministrstvu, ki jo je dal v intervjuju decembra 1955: »Veliko je še ukrepov, ki jih je mogoče uporabiti pred prekinitvijo diplomatskih odnosov. In jasno je, da se stori tako težak korak, kot je prekinitvev diplomatskih odnosov, ved-

² Več o tem glej še: Grewe G. Wilhelm: Deutsche Aussenpolitik der Nachkriegszeit, Stuttgart 1960, posebej str. 139–163; Schuster Rudolf: Die »Hallstein-Doktrin«, Europa Archiv, Folge 18, 1963, str. 675–690; Brey Thomas: Bonn und Belgrad, Osteuropa, Stuttgart 1979, Jhrg. 29, str. 632–641; Buchheim Hans: Deutschlandpolitik 1949–1979, Der politisch-diplomatische Prozess, Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Nr. 49, Stuttgart 1984, posebej str. 80–83; Zoll Werner: Über den Wert der Hallstein-Doktrin, Aussenpolitik, Jhrg. XIV, 1963, Heft 9, str. 602–609; Ersil Wilhelm: Aussenpolitik der BDR 1949–1969, Berlin 1986, posebej str. 144–145; Geschichte der Aussenpolitik der DDR, Abriss, Berlin 1984, posebej str. 132–135; Kröger Herbert: Bonn bestätigt den Bankrott der Hallstein-Doktrin, Deutsche Aussenpolitik, Berlin 1964, Heft 7, str. 595–600; Thomas Ludmila: Ausgehölte Hallstein-Doktrin, Deutsche Aussenpolitik, Berlin 1966, Heft 1, str. 17–26; Kroll Hans: Lebenserinnerungen eines Botschafters, Köln, Berlin 1967; Pfeleiderer Karl-Georg: Politik für Deutschland. Reden und Ausätze 1948–1956, Stuttgart 1961; de Osona Marija Anić: Die erste Anerkennung der DDR, Der Buch der deutsch-jugoslawischen Beziehungen, Baden Baden 1990; Benz Wolfgang: Die Gründung der Bundesrepublik DTV, München 1989 in Herbst Ludolf: Option für Westen, DTV, München 1989.

³ Primerjaj z: Geiss Imanuel: Geschichte griffbereit, Begriffe, Ro ro ro, Heft 4, 1983, str. 687.

no samo po temeljitem preudarku in v zelo resnem položaju. Je pa tudi jasno, da je celo to vprašanje za nas v resnici izredno resno vprašanje in da najbrž ne bomo mogli v trenutku, ko se bo pri kakšni tretji državi pojavil problem dvojnega zastopstva Nemčije, storiti nič drugega kot uporabiti zelo resne posledice.«⁴

Vendar so temelji za to doktrino nastali že nekaj let prej, pa tudi državni sekretar Hallstein, kot smo že ugotovili, ni bil (edini) avtor doktrine. V njegovem življenjepisu, ki ga hrani berlinski »Deutsches Institut für Zeitgeschichte«, je Hallstein sam zapisal: »Die Sache wird leicht dargestellt als ein Dogma, das vom mir entwickelt wäre. Das ist nie der Fall.«⁵ Raziskovalci te tematike pa so večinoma mnenja, da je doktrina dobila ime po Hallsteinu zaradi predpostavke, »da bi moral biti pri formuliranju tega načela odločilno udeležen jurist Hallstein.«⁶

Po načelih te doktrine je ZRN pretrgala diplomatske stike le z Jugoslavijo (1957) in Kubo (1963). Leta 1965 so bili pretrgani diplomatski odnosi med ZRN in arabskimi državami, toda prekinile so jih arabske države zaradi nemške proizraelske politike. Zahodnonemški avtorji tudi to prekinitvev pripisujejo realizaciji Hallsteinove doktrine, vzhodnonemški avtorji pa odločitev o prekinitvi odnosov pripisujejo arabskim državam.⁷ Hallsteinova doktrina je bila kot politično načelo zahodnonemške zunanje politike zavržena leta 1967, ko so bili vzpostavljeni diplomatski odnosi z Romunijo, čeprav je ta imela diplomatske odnose z NDR. Dokončno je izginila iz politične prakse ZRN leta 1968, ko so bili ponovno navezani diplomatski odnosi z Jugoslavijo.

Pri reševanju nemškega vprašanja, ki je z večjo ali manjšo intenziteto trajalo vse do 1990, se je v prvih desetih letih po vojni kazal kot eden najpomembnejših problemov problem »priznanja« tako imenovane sovjetske okupacijske enote (SBZ – Sowjetische Besatzungszone). Že od leta 1949 dalje, ko se je 7. oktobra konstituirala provizorična nemška ljudska skupščina (Provisorische Deutsche Volkskammer) in potem, ko je od maja istega leta veljala ustava Nemške demokratične republike, sprejete na tretjem zasedanju ljudskega kongresa (Volkskongress), so zahodni zavezniki in z njimi zahodni Nemci izpodbijali pravno osnovo obstoja NDR. Le tri dni po konstituiranju vzhodnonemške provizorične ljudske skupščine, 10. oktobra 1949, so trije zahodni visoki komisarji v komunikaciji zapisali, da je vzhodnonemška vlada »umetna tvorba«, dva dni kasneje pa je ameriški zunanji minister Dean Acheson izjavil: »Vlada Združenih držav je mnenja, da tako imenovana Nemška demokratična republika, ki je bila ustanovljena 7. oktobra v Berlinu, nima nikakršne pravne osnove in da se ne more sklicevati na voljo prebivalstva.«⁸

Taka opredelitev zahodnih zaveznikov je utrjevala položaj zahodnonemškemu zveznemu kanclerju dr. Konradu Adenauerju in mu dovoljevala, da je na zasedanju

⁴ Bulletin, 13. 12. 1955, str. 1993, intervju Wilhelma Greweja; glej tudi Marija Anič de Osona, Die erste Anerkennung der DDR, Baden Baden 1990, str. 15.

⁵ Archiv des Deutschen Instituts für Zeitgeschichte, Biographie Hallsteins 14/16, citirano po Thomas Ludmila: Ausgehölte Hallstein-Doktrin, Deutsche Aussenpolitik, Berlin 1966, Heft 1, str. 17.

⁶ Shuster... str. 678.

⁷ Ibid str. 24/25 in Geiss ..., str. 687.

⁸ Grewe G. Wilhelm: Deutsche Aussenpolitik der Nachkriegszeit, Stuttgart 1960, str. 138.

Bundestaga 21. oktobra 1949 jasno formuliral tako imenovano »Alleinvertretungs Theorie« oziroma utemeljil tako imenovani »Alleinvertretungsanspruch«. Adenauer je zatrdil, da je edino Zvezna republika Nemčija tista, ki lahko govori v imenu nemškega naroda. Zavrnil je kakršnokoli tozadevno legitimnost »Republike sovjetske cone« (Sowjetzonenrepublik), ker začasna ljudska skupščina ni bila izvoljena na svobodnih demokratičnih volitvah. Posebej pa je poudaril, da izjava vlade »Republike sovjetske zone« ni obvezujoča za nemško politiko, zlasti tisti njen del, ki govori o priznanju meje na Odri in Nisi.⁹ Prav vprašanje priznanja meje na Odri in Nisi je bilo eden temeljnih razlogov za Hallsteinovo doktrino, pa tudi za reševanje celotnega nemškega vprašanja vse do najnovejšega časa.

Slabo leto kasneje, septembra 1950, se je v New Yorku sestala konferenca zunanjih ministrov treh zahodnih velesil. V komunikeju, ki so ga izdali 19. septembra, so zunanji ministri potrdili dosedanje nemško politiko in določili ZRN za tisto državo, ki edino lahko ureja zadeve na vsem ozemlju bivšega »tretjega rajha«, čeprav ZRN do leta 1951 ni imela ne zunanjega ministrstva ne diplomatskih zastopstev v drugih državah. Komunike, v katerem stoji med drugim zapisano: »Do združitve Nemčije smatrajo tri vlade vlado Zvezne republike kot edino svobodno in zakonsko konstituirano nemško vlado, ki ima zaradi tega pravico kot zastopnik nemškega naroda v mednarodnih zadevah govoriti v imenu Nemčije.«¹⁰ Komunike moramo zato ocenjevati bolj kot akt nasprotovanja politiki Sovjetske zveze v kontekstu vrhunca hladne vojne, kot pa resnično željo doseči združitev Nemčije. Dokaz zato je tudi dejstvo, da je enaka formula prišla tudi v Pariške protokole, s katerimi so na več konferencah od 19. do 23. oktobra 1954, med drugim sprejeli ZRN v NATO (konferenca petnajsterice) in se sporazumeli o uvedbi zahodnonemške suverenosti (konferenca štirih – ZDA, Francija, Velika Britanija, ZRN).¹¹ Kontinuiteta in mednarodna razširitev take nemške politike zahodnih sil je bila potrebna, saj je Sovjetska zveza kot odgovor na politiko »Alleinvertretungsanspruch« 25. marca 1954 izjavila, da z NDR navezuje enake odnose kot »z vsemi drugimi suverenimi državami«,¹² kar je v bistvu pomenilo ustanovitev suverene vzhodnonemške države. Ta tako imenovana prva izjava o suverenosti NDR (Suveränitätserklärung) je bila neposredni povod za razmišljanja v bonskem zunanjem ministertvu, ki so rezultirala v oblikovanju »Hallsteinove doktrine«. Kancler Adenauer se je 4. aprila 1954 po razglasitvi suverenosti NDR še enkrat oglasil v Bundestagu z zatrjevanjem, da to dejstvo ne spremeni nemške politike glede sovjetske zasedbene cone, dodal pa je še apel vsem narodom,¹³ naj vlade NDR ne priznajo kot vlade suverene države.

⁹ Grewe... str. 138 in Thomas... str. 18.

¹⁰ Europa Archiv, Folge 19/1950, S. 3406: »Bis zur Wiedervereinigung Deutschlands betrachten die drei Regierungen die Regierung der Bundesrepublik als die einzige frei und gesetzlich konstituierte deutsche Regierung, die infolgedessen das recht hat, in internationalen Angelegenheiten als vertreter des deutschen Volkes für Deutschland zu sprechen«.

¹¹ Več o tem glej: Mikuž Metod, Svet po vojni 1945–1957, Ljubljana 1983, str. 255/256.

¹² Europa Archiv, Folge 8–9/1954, S. 6534.

¹³ Thomas... str. 19.

Toda politična realnost je bila drugačna. Sovjetska zveza je še naprej gradila videz popolne vzhodnonemške suverenosti, tako kot so zahodni zavezniki vedno znova poudarjali, da je ZRN edina legitimna predstavnica nemškega naroda. Očitno je bilo obema stranema kar prav, da ni prišlo do združitve Nemčije, saj je bilo v takratnih mednarodnih okoliščinah nemogoče pričakovati, da bo združena Nemčija ustvarjena bodisi po vzgledu zahoda ali po vzgledu vzhoda. Čeprav so misli, podobne kasnejši »Hallsteinovi doktrini«, obhajale odgovorne v bonnski vladi že vsaj od 6. marca 1951, ko je bilo s spremembo zasedbenega statuta ZRN spet skoraj neomejeno dovoljeno »negovanje zunanjepolitičnih odnosov«,¹⁴ lahko brez prevelikega rizika zatrdimo, da so problemi okoli »teze o dveh državah« (Zwei-Staaten-These) postali akutni šele po deklaraciji vzhodnonemške suverenosti 25. marca 1954.

Zahodnonemška vlada je kljub temu, da je dobila širše mednarodno priznanje svoje nemške politike in podporo pri uveljavljanju izključnega zastopstva nemškega naroda, z že omenjeno izjavo ob sprejemu v NATO pakt vendarle morala priznati realnost obstoja dveh nemških držav. Septembra 1955 sta se namreč zgodila dva dogodka, ki sta determinirala nadaljnji razvoj. Med 9. in 13. septembrom je bila na obisku v Moskvi delegacija ZRN, ki jo je vodil zvezni kancler dr. Konrad Adenauer. Poleg tega, da so se dogovorili o izpustitvi okoli 10.000 nemških vojnih ujetnikov, so sprejeli tudi sklep o navezavi diplomatskih odnosov. Le nekaj dni nato, med 17. in 20. septembrom, pa je na obisk v Moskvo prišla vzhodnonemška delegacija, s katero je bila 19. septembra podpisana pogodba o odnosih med NDR in SZ. Ta je na papirju predvidevala popolno suverenost Nemške demokratične republike (druga izjava o suverenosti) in zgodilo se je tisto, česar se je bonnska vlada najbolj bala – v glavnem mestu tuje države sta sedela dva poslanika in oba sta se imela za »nemška poslanika«. Tako stanje bi lahko pomenilo precedens za druge nevtralne države, da bi priznale NDR in je bilo obenem odstopanje od načela. Dejstvo, da »Hallsteinova doktrina« ni veljala za SZ, je že omenjeni takratni šef političnega oddelka v zunanjem ministrstvu, prof. Grewe, takole utemeljil: »Sovjetska zveza sodi med štiri okupacijske sile, ki so leta 1945 prevzele vrhovno oblast. Do današnjega dne je nosilka posebnih pravic in odgovornosti do Nemčije kot celote. Brez njenega sodelovanja je ponovna združitev Nemčije nemogoča. Za Zvezno republiko je bila navezava diplomatskih odnosov z njo neizbežna. Toda to ne velja za druge države vzhodnega bloka... Če bi prišlo tudi v teh mestih (misli glavna mesta op. p.) do dvojnega diplomatskega zastopstva Nemčije, bi takega razvoja skoraj ne mogli zaustaviti tudi v številnih glavnih mestih nekomunističnega sveta.«¹⁵

Bonnske skrbi so dobile tudi konkretne obrise, ko so novembra 1955 na nek način priznale NDR tudi Indija in Egipt (trgovinska predstavništva so dobila konzularni status). Kot posledica tega je bila sklicana že omenjena konferenca poslanikov v začetku decembra 1955. Da bi zaustavili uveljavitev teorije o dveh nemških državah, je bonnski zunanji minister Heinrich von Brentano na sestanku odločno poudaril, da bo »zvezna vlada pretrgala diplomatske stike z vsemi tistimi državami, ki bodo priznale

¹⁴ Europa Archiv, Folge 6/1951, str. 3829 in dalje, ter Schuster... str. 675.,

¹⁵ Grewe... str. 161.

vlado sovjetske cone«,¹⁶ 22. decembra 1955 pa je nato kancler Adenauer pred Bundestagom izjavil to, kar je bistvo Hallsteinove doktrine in kar je bilo zapisano tudi v noti, s katero je ZRN pretrgala odnose z Jugoslavijo: »Tudi tretje države opozarjamo na naša dosedanja stališča do tako imenovane Nemške demokratične republike. Jasno moramo zatrditi, da bo zvezna vlada tudi v bodoče razumela vzpostavitev diplomatskih odnosov z NDR kot sovražen akt, ki prispeva k poglobitvi deljenosti Nemčije.«¹⁷

Kakšnega pol leta zatem, 28. junija 1956, je zunanji minister bonnske vlade von Brentano sintetiziral motive za odklonilno stališče do teorije o dveh nemških državah in zbirno utemeljil Hallsteinovo doktrino. Pred Bundestagom je poročal o polletni zunanjepolitični bilanci vlade in med drugim dejal: »Es ist leider ein sehr weit verbreiteter Irrtum anzunehmen, dass es sich für die Bundesregierung dabei lediglich um eine Prestigefrage oder um einen juristischen Formalismus handele; es geht vielmehr um eine eminent politische Frage: Die Anerkennung der »DDR« bedeutet die völkerrechtliche Anerkennung der Teilung Deutschlands in zwei Staaten. Die Wiedervereinigung ist dann nicht mehr die Beseitigung einer vorübergehenden Störung im Organismus unseres gesamtdeutschen Staates; sie verwandelt sich vielmehr in die unendlich viel schwierigere Aufgabe, zwei verschiedene deutsche Staaten zu vereinen. Die Geschichte der deutschen Einigung im 19. Jahrhundert beweist, was das bedeuten kann...«

Alle diese Erwägungen zwingen uns, in dieser Frage eine feste und unbeirrbar Haltung einzunehmen. Die Anerkennung der »DDR« durch dritte Staaten müsste von der Bundesregierung als Zustimmung zu der unrechtmässigen Abspaltung eines Teiles des deutschen Hoheitsgebietes und als Einmischung in innerdeutsche Angelegenheiten angesehen werden. Die staatliche Einheit Deutschlands ist rechtlich nicht untergegangen. Das gesamte deutsche Volk will nur einen deutschen Staat. Auch in der »DDR« lehnt die Bevölkerung die staatliche Verselbstädigung Mitteldeutschland ab und bekennt sich zur Einheit der staatlichen Gemeinschaft des deutschen Volkes.«¹⁸ Če je tej utemeljitvi kaj svojega dodal prof. Hallstein, potem je to bila lahko le razlaga ali dopolnilo ministrovega termina »unfreundlicher Akt« za priznanje NDR kot nečesa, kar ima za posledico prekinitve diplomatskih odnosov.

Iz povedanega sledi, da je bila »Hallsteinova doktrina« definirana na treh pravnih trditvah:

1. Razdeljena nemška država ni prenehala obstojati, torej gre za priznavanje kontinuitete.
2. Enotnost državnega ozemlja je bila očuvana na osnovi stanja z dne 31. decembra 1937, torej gre za priznavanje teritorialne integritete.
3. Na ozemlju nemške države ni relevantne dualistične ureditve.¹⁹

¹⁶ Schuster... str. 677.

¹⁷ Schuster... str. 676.

¹⁸ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, št. 1181, 29. Juni 1956, str. 1167.

¹⁹ Primerjaj s Schuster... od strani 678 do 681.

Na drugi strani pa so bili nekateri soustvarjalci »Hallsteinove doktrine« mnenja, da gre le za »kopiranje« Mao Tse Tungove politike v primeru Formoze. Takó je prof. Grewe že leta 1960 zapisal, da bi se morala »Hallsteinova doktrina« imenovati pravzaprav »Mao Tse Tungova doktrina«. saj ne gre za juridično načelo, ki naj bi ga bil formuliral pravnik Hallstein, temveč za politično maksimo, ki je zrasla iz preudarnih in praktičnih premislekov.²⁰

»Hallsteinovo doktrino« so popolnoma za svojo sprejeli le vladajoči politični krogi iz vrst CDU, čeprav je denimo poslanik ZRN v Beogradu Karl Georg Pfleiderer (FDP) že leta 1954 svaril pred možnimi negativnimi posledicami take politike.²¹

Socialdemokratska opozicija se je takšni politični doktrini zoperstavljala zlasti s trditvijo, da enotna nemška država še nima svojih organov in da bomska vlada ni organ celovite nemške države.²² Ob prekinitvi odnosov z Jugoslavijo pa so socialdemokrati tako odločitev kritizirali in med drugim zapisali: »Titovo odločitev – diplomatsko priznanje režima v Pankowu – smatramo za napačno. Smo pa mnenja, da je slaba politika tista, ki očitne napake pogloblja z drugimi napakami.«²³ Vzhodnonemška stran je »Hallsteinovo doktrino« razumljivo ostro zavračala, zanimivo pa je, da so vzhodnonemški raziskovalci te problematike poleg osnovne ugotovitve, da je »Hallsteinova doktrina« zgrajena na »iluziji o šibkosti in labilnosti NDR«, prišli tudi do sklepov, da je bila »Hallsteinova doktrina« v prvi vrsti naperjena proti mladim državam, ki so nastajale v času razpadanja kolonialnega sistema.²⁴

Jugoslavija je bila med prvimi državami, ki so navezale diplomatske stike z Zvezno republiko Nemčijo. Jugoslovanska politika je v času najhujšega spora s Sovjetsko zvezo podpirala nemška stremjenja k ponovni združitvi na osnovi svobodnih in demokratičnih volitev.²⁵ V skladu s splošno kritiko sovjetske politike je jugoslovanski tisk, pa tudi najvidnejši politiki, že leta 1949 ostro napadal sovjetsko politiko do združitve Nemčije.²⁶ Na ta način se je jugoslovanska politika povsem približala bonnskimi stališčem pri reševanju nemškega vprašanja in zato ni čudno, da sta državi svoja trgovinska predstavništva, takoj ko je bilo mogoče, preoblikovali v politična predstavništva. V Beogradu se je to zgodilo 13. junija 1951, v Bonnu pa 16. julija istega leta. Jugoslavija, ki je imela v zvezi z vzpostavitvijo diplomatskih odnosov pred očmi predvsem gospodarske interese, je pohitela in že julija 1951 je akreditivna pisma v Bonnu predal prvi jugoslovanski poslanik Stane Pavlič. Sledila sta mu Mladen Iveković in Dušan Kveder. Nemški generalni konzulat v Beogradu pa so povzdignili v poslaništvo šele 24. februarja 1953, ko je poslanika Roberta Ulricha nadomestil Hans Kroll. Septembra leta 1955 je tega nasledil Karl-Georg Pfleiderer, ki je kmalu potem,

²⁰ Grewe... str. 162.

²¹ Neues Vaterland, Stuttgart, 28. 5. 1954, primerjaj še Thomas... str. 21.

²² Glej zlasti Arndt Adolf: Die neue Staatslegende, SPD-Pressedienst (P/XIV/215), 23. septembra 1959; Schuster... str. 680–681.

²³ Archiv der Gegenwart (dalje AdG), 1957, str. 6699.

²⁴ Thomas... str. 20–21.

²⁵ Brey Thomas... str. 634.

²⁶ Kardeļj Edvard: Problemi naše socialističke izgradnje, Tom III, Beograd 1960, str. 95 in 278.

ko so ga poklicali na »posvetovanja« v Bonn, 8. oktobra 1957 umrl zaradi posledic srčnega infarkta. V tem času so bili ustanovljeni tudi generalni konzulati FLRJ v Stuttgartu, Münchnu, Hamburgu, Frankfurtu na Maini in Düsseldorfu.²⁷ V začetku leta 1954 je Zagreb dobil zahodnonemški generalni konzulat.

Takšno, bonnskimi predstavami bližjo politiko je Jugoslavija zadržala do popolne pomiritve odnosov s Sovjetsko zvezo sredi leta 1956, ko je junija odšel na obisk v Moskvo Tito. V tem času je teklo zlasti živo sodelovanje na področju gospodarstva, finančne pomoči Nemčije Jugoslaviji, izpustitve preostalih nemških vojnih ujetnikov, odnosov z jugoslovansko politično emigracijo, ki je bonnska vlada ni priznala za partnerja in svetovalca pri jugoslovanskih zadevah; obiske sta izmenjali delegaciji obeh parlamentov, ki sta jih vodila predsednika teh teles, Zvezno republiko Nemčijo pa je obiskal tudi podpredsednik zveznega izvršnega sveta Svetozar Vukmanović-Tempo. Odnosi so bili tako dobri, da je bonnski parlament 27. septembra 1956 z 236 glasovi za, 96 proti in 16 vzdržanimi ratificiral 10. marca 1956 podpisano Pogodbo o gospodarskem sodelovanju med ZRN in Jugoslavijo, ki je dajala Jugoslaviji velike možnosti za gospodarski razvoj.²⁸ Toda že v razpravi o ratifikaciji so poslanci načeli vprašanje spreminjanja jugoslovanske politike do nemškega vprašanja. Tito je namreč ob obisku v Moskvi v govoru, ki ga je imel na nogometnem stadionu Dinamo 19. junija 1956 izjavil nekaj, kar je bilo navskriž z dotedanjo jugoslovansko politiko do nemškega vprašanja: »Danes obstojata dve državi: Zahodna in Vzhodna Nemčija in bilo bi napačno ignorirati to dejstvo. Bilo bi tudi narobe ne priznati državni organizem Vzhodne Nemčije.«²⁹

Tisti, ki je moral odgovarjati na poslanska vprašanja, je bil prav prof. Hallstein. V skladu z vladino politiko je sicer zagovarjal ratifikacijo pogodbe in obenem poudaril, da je tudi vlada takoj reagirala na Titova izvajanja, katerih vsebina je našla pot tudi v skupni sovjetsko-jugoslovanski komunikaciji 20. junija 1956. Hallstein je namreč takoj, ko je imel pred seboj tekst obeh izjav poklical jugoslovanskega poslanika v Bonnu in zahteval od njega pojasnila. Ta mu je zagotovil, da njegova vlada nima namena mednarodno priznati NDR in je treba Titove izjave razumeti le kot opozorilo na dejanski položaj.³⁰ Tudi ko je Tito 13. julija 1956 v zasebni rezidenci na Užički 15 v prisotnosti šefa kabineta dr. Joža Vilfana sprejel nemškega poslanika, mu je zagotovil, da je sicer med sovjetskimi in jugoslovanskimi pogledi na reševanje nemškega vprašanja prišlo do mnogih podobnosti, vendar to še ne pomeni kakšne konkretne politične akcije. Tito mu je tudi zagotovil, da v Moskvi ni bilo govora o priznanju Pankowa in da Jugoslavija nima namena priznati vzhodnonemške vlade.³¹ Na koncu razprave pa je Hallstein vendarle moral poslancem zagotoviti, da »Hallsteinova doktrina« velja tudi za Jugoslavijo.³²

²⁷ Primerjaj: Brey... str. 634.

²⁸ AdG, 1956, str. 5993.

²⁹ Ibid.

³⁰ AdG, 1956, str. 5993 in PAAA.

³¹ PAAA, Abt. 7, Fasc. 299, Band 1, Telegram št. 140, 14. julija 1956 in AdG 1956, str. 5993.

³² AdG, 1956, str. 5993.

Bonska vlada je v letih 1956 in 1957 skrbno spremljala vsa dogajanja v Jugoslaviji v zvezi s spreminjanjem jugoslovanske politike do nemškega vprašanja.³³ Do globokega razkola med državama pa je prišlo ob obisku poljske partijske delegacije na čelu z Vladislavom Gomulko od 10. do 16. septembra 1957. V skupnem komunikeju, ki sta ga obe strani objavili zadnji dan obiska, sta o nemškem vprašanju zapisali besede, ki so pomenile zadnji razlog za uporabo »Hallsteinove doktrine« v praksi: »... Pri razpravljanju o evropskih problemih sta prišli obe državi do sklepa, da bi bila združitev Nemčije v miroljubno in demokratično državo velik prispevek k stabilizaciji svetovnega miru. Obe vladi podčrtujeta pomen tega vprašanja za evropske dežele, zlasti za nemške sosede.

Vsaka rešitev nemške združitve mora izhajati iz dejstva, da obstajata dve nemški državi. Obe vladi poudarjata, da je za rešitev nemškega vprašanja predvsem nujno vzpostaviti stike in direktne pogovore med Nemško demokratično republiko in Zvezno republiko Nemčijo. S tem bi našli zadovoljivo rešitev tako za nemški narod kot tudi za evropsko varnost... Jugoslovanska vlada smatra obstoječo mejo na Odri in Nisi, ki je bila določena v Potsdamski pogodbi in jo je priznala Nemška demokratična republika za dokončno poljsko-nemško mejo...«³⁴ Čeprav je bonska vlada že nekaj časa prej vedela, kaj se pripravlja,³⁵ je bila ob tako hitri in jasni spremembi jugoslovansko-nemške politike presenečena. Še posebej zato, ker sta državni sekretar v zunanjem ministrstvu Hallstein in nemški poslanik v Beogradu Pflaederer 11. septembra z demaršo opozorila jugoslovansko stran na nevdržnost in škodljivost izjave predsednika Tita za medsebojne odnose ter zahtevala pojasnilo. Izjavo je Tito dal v napitnici na kosilu v čast poljske delegacije 10. septembra 1957 in je v njej prvič uradno zatrdil, da je za Jugoslavijo meja na Odri in Nisi dokončna.³⁶ Toda Hallsteinovi pogovori z jugoslovanskim odpravnikom poslov Jovičem (poslanik Kveder je bil na bolniškem dopustu v Jugoslaviji) in večkratni Pflaedererjevi pogovori z namestnikom jugoslovanskega zunanjega ministra Ivekovićem niso prinesli pričakovanih rezultatov. Titova izjava na kosilu 10. septembra je dobesedno prišla tudi v skupni poljsko-jugoslovanski komunike. Bonska vlada je zato takoj po objavi uradnega komunikeja poklicala poslanika Pflaedererja na »poročanje« v Bonn.

V svetu so se poleg zahodnih Nemcev mnogi spraševali, zakaj se je Tito odločil za tako bistveno spremembo svoje politike do Nemčije. Še najboljše analize so napravili v vzhodnoevropskem oddelku State Departmenta v Washingtonu, ki so jih skoraj dosledno sprejeli tudi v Bonnu. Analitiki v ZDA so bili mnenja, da je Tito želel na ta način pridobiti podporo Gomulke v svojem večnem prerivanju s SZ in da ta del skupne poljsko-jugoslovanske izjave sploh ni med najvažnejšimi; da je Tito na srečanju s Hruščovom v Romuniji temu obljubil podporo pri tistih zunanjepolitičnih zadevah, ki

³³ PAAA, Abt. 7, Deponierte Registratur, Fasc. 585, Band 1629, Poročilo o Titovih izjavah o nemškem vprašanju od 1955 do 1957.

³⁴ PAAA, Abt. 7, Fasc. 585, Band 1629, Poročilo o Titovih izjavah o nemškem vprašanju, 19. 9. 1957; Fasc. 97, Band 1, Skupna jugoslovansko-poljska izjava in AdG, 1957, str. 6645/6646.

³⁵ Glej zlasti: PAAA, Abt. 7, Fasc. 97, Band 1.

³⁶ AdG, str. 6646.

so za SZ pomembni, v zameno za večjo svobodo pri odnosih z vzhodnoevropskimi državami in da naj bi dogodki v vzhodni Evropi, posebej tisti na Madžarskem, Titu pokazali, kako občutljivo je stališče njegove lastne komunistične partije do stremeljenj po neodvisnosti v drugih komunističnih državah. Tito naj bi bil zaskrbljen nad svobodnim združevanjem sovjetske cone na ta način, da bi le-ta izstopila iz sovjetskega bloka, saj bi to lahko imelo težke posledice za notranjo stabilnost v Jugoslaviji. Ameriški izvedenci so še opozarjali, da je mogoče pričakovati nadaljnje korake pri zblževanju Beograda in sovjetske cone, vendar naj bi po njihovem mnenju sodelovanje med Titom in Moskvo ne bilo nikoli tako tesno, da bi si Tito zapravljal težko priborjeno samostojnost in neodvisnost.³⁷

Dogodki so se zatem hitro odvijali. Korespondenca med Grotewohлом in Titom o navezavi tesnejših stikov med obema državama je trajala že od avgusta.³⁸ 10. oktobra 1957 pa sta se obe vladi dogovorili, da navežeta normalne diplomatske odnose.³⁹ 14. oktobra istega leta je Walterja Hallsteina obiskal jugoslovanski poslanik Dušan Kveder in mu kot odgovor na njegovo demaršo z dne 11. septembra 1957 sporočil, da bo jugoslovanska vlada naslednjega dne 15. oktobra 1957 navezala diplomatske stike z NDR. Naslednjega dne je bil dogovor o navezavi diplomatskih odnosov med FLRJ in NDR objavljen v sredstvih javnega obveščanja skupaj s širšim komentarjem jugoslovanskega zunanjega ministrstva,⁴⁰ v katerem se je jugoslovanska stran še posebej zavzela za razširitev in poglobljanje odnosov z ZRN.

18. oktobra je zasedala bonnska vlada, ki je po posvetovanjih z medfrakcijskim odborom Bundestaga sklenila pretrgati diplomatske odnose z Jugoslavijo. V daljši noti, ki jo je ob tem sprejela in ki je bila predana jugoslovanski vladi, bonnska vlada kronološko povzema dogajanja, zavrača jugoslovansko utemeljevanje odločitve o navezovanju diplomatskih stikov z NDR, z odklanjanjem teze o obstoju dveh nemških držav in s prepričanjem, da priznavanje NDR ne prispeva k svetovni varnosti ter svojo odločitev utemeljuje z načeli »Hallsteinove doktrine«.⁴¹

Naslednjega dne, 19. oktobra 1957, ob istem času kot je to storil nemški zunanji minister, je jugoslovanski zunanji minister, državni podsekretar dr. Aleš Bebler, sprejel nemškega odpravnika poslov Müller Roschacha. Ta je o sprejemu še istega dne popoldne poročal v Bonn:

³⁷ PAAA, Abt. 7, Fasc. 97, Band 1, Telegram iz Washingtona št. 1212, 19. septembra 1957, primerjaj z dokumentom o prekinitvi diplomatskih odnosov z Jugoslavijo z dne 22. 11. 1957 v PAAA, Fasc. 301, Band 1.

³⁸ PAAA, Abt. 7, Fasc. 301, Band 1, Zapis o prekinitvi diplomatskih odnosov z Jugoslavijo; Dokumente zur Aussenpolitik der Regierung der DDR. Bd. 5, Berlin 1958, str. 348 in 1957, str. 6698.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Več o tem glej: AdG 1957, str. 6698/6699; PAAA Abt. 7, Fasc. 301, Prekinitve diplomatskih odnosov z Jugoslavijo, 22. 11. 1957; Ranič K. Moralne i pravne obaveze SR Nemačke prema Jugoslaviji, Medjunarodna politika 1964, str. 14–16 in Medjunarodna politika, 1957, str. 16–17 Izjava DSIP-a povodom odluke Bona o prekidu odnosa sa FNRJ.

⁴¹ AdG 1957, str. 6699 in PAAA, Abt. 7, Fasc. 299, 301, Band 1, dokumenti o nastajanju note. Posebej glej dokument Fasc. 301, Band 1 z dne 22. 11. 1957, ki govori o jugoslovanskih in nemških motivih za odločitve.

»1. Poslevodeči zunanji minister, državni podsekretar Bebler me je danes sprejel ob željenem času ob 11. uri v svoji delovni sobi. Sprejemu je prisostvoval tudi referent za Nemčijo v zunanjem ministrstvu, Dimitrijević. Tako kot sem bil inštruiran, sem mu predal prepis note, ki jo je ob istem času predal gospod zunanji minister jugoslovanskemu poslaniku. Dodal sem opombo, da je gospod zunanji minister jugoslovanskemu poslaniku povedal, da zvezna vlada njemu in osebju poslaništva ne bo delala nikakršnih težav in da si poslanik lahko vzame zadosti časa.

2. Državni podsekretar Bebler je prebral nemško besedilo note počasi in skrbno. Za boljše razumevanje ni potreboval nobenih dodatnih pojasnil v francoskem jeziku, katerega kot bivši jugoslovanski poslanik v Parizu obvlada, ali v srbohrvaškem jeziku.

Potem je v francoščini izjavil, da bo odločitev zvezne vlade posredoval lastni vladi, ki bo iz tega potegnila svoje sklepe. Sam bi lahko dal le predhodno oceno vsebine nemške note, za katero pa že sedaj lahko reče, da bo negativna. Jugoslovanska vlada bo imela sklep zvezne vlade o prekinitvi diplomatskih odnosov za sovražen akt in za poskus pritiska na jugoslovansko zunanjo politiko. Prekinitev diplomatskih odnosov je v nasprotju z mednarodnimi običaji v mirnih odnosih med državami. Če bi neka dežela priznala Francoski režim ali vlado rdeče Kitajske, se ni nobena država, ki s temi državami nima nikakršnih odnosov, počutila upravičeno iti tako daleč, da bi prekinila obstoječe. Nemška odločitev naj bi bila primer hladne vojne in nasprotovanje prizadevanjem za mir. V primeru Jugoslavije ima ta odločitev še posebno težo, saj naj bi bila njegova dežela po vsem svetu poznana kot tista, ki vodi politiko »apaisementa« in ki je bila že dvakrat žrtev agresije. Odločitev bo škodljiva tudi za Nemčijo in predstavlja tudi sicer do Jugoslavije pravo diskriminacijo zaradi dejstva, ker ima zvezna vlada diplomatske odnose s Sovjetsko zvezo, čeprav je ta prav tako de iure priznala NDR.

Državni podsekretar Bebler je prebral predhodno oceno nemške odločitve s papirja, na katerem je bila napisana z roko, z enakomernim glasom in je bil ob koncu do mene, ko mi je še enkrat pojasnil znano jugoslovansko stališče, ne samo vljuden, temveč poudarjeno prijazen. Pri svojih izvajanjih, pri katerih sem se držal napotkov in ostal v okviru vsebine predane note, sem se tudi jaz potrudil in govoril v izredno prijaznem tonu. Državni podsekretar Bebler je zaključil s pripombo, da je vse zelo žalostno, ker je nemška politika brezizhodna.

3. Uro kasneje sem na njegovo zahtevo govoril z namestnikom šefa protokola, katerega je državni podsekretar Bebler obvestil o mojih opozorilih glede zadržanja nemških oblasti do jugoslovanskega diplomatskega osebja. Vprašal me je o mojih potovalnih načrtih in dodal, da mi ni treba hiteti. Protokol je poslaništvu vsak čas na voljo; zunanje ministrstvo bo nudilo članom poslaništva enako široko pomoč, kot jo očitno želi nuditi zvezna vlada jugoslovanskemu poslaništvu.

Müller Roschach⁴²

Obema državama je bilo torej žal, toda zakonitosti hladne vojne so bile nad razumom. Obžalovanje pa ni bilo samo navidezno. Med obema državama je namreč vse

⁴² PAAA, Abt. 7, Fasc. 538, Band 1, Telegram št. 197 iz Beograda, 19. 10. 1957.

do ponovne vzpostavitve diplomatskih odnosov leta 1968 skoraj nemoteno potekalo gospodarsko, kulturno in »turistično« sodelovanje. Konzulati so nadaljevali z delom, obe državi zaščitnici Francija (za ZRN) in Švedska (za Jugoslavijo) nista imeli prevelikega dela. Že takoj po pretrganju diplomatskih odnosov so v obeh državah začeli bolj ali manj intenzivno razmišljati, kako bi moglo priti do ponovne vzpostavitve odnosov, ne da bi škodovali ugledu katere od držav, čeprav je bilo v sredstvih javnega obveščanja zaslediti tudi nasprotna mnenja in medsebojna obtoževanja. Trajalo pa je deset let, da se je v novo veleposlaništvo v bonnskem predmestju Mehlem vselil veleposlanik Rudi Čačinovič. To je bilo mogoče zato, ker so bile realne potrebe večje od načelnih zadržkov in zaradi politike detanta v svetovnih razmerah.

Dušan NEČAK

DIE HALLSTEIN DOKTRIN UND JUGOSLAWIEN

Z u s a m m e n f a s s u n g

Der Beitrag spricht über die Gründung und Bedeutung der sogenannten Hallstein Doktrin. Es geht um die Doktrin, die im Jahre 1955 in der BRD ins Leben gerufen wurde, womit sich dieser Staat als der einzige Vertreter des deutschen Volkes ausrief und gleichzeitig die Drohung aussprach, mit denjenigen Staaten diplomatische Beziehungen abubrechen, die die DDR anerkennen würden. Der Autor stellt in seinem ersten Teil fest, daß diese Doktrin unrechtmäßig dem damaligen hohen Beamten im deutschen Außenministerium, Prof. Dr. Walter Hallstein, zugeschrieben worden sei. Falls dies schon jemandem »zuzuschreiben« wäre, wäre dies eher dem deutschen Außenminister Heinrich von Brentano. Dies war aber die langjährige Politik der BRD, die in vielen vom zweiten hohen Beamten im deutschen Außenministerium, Dr. Wilhelm Grewe, geprägt wurde.

Das erste Mal hat die BRD diese Doktrin in der Praxis besonders in den Beziehungen zu Jugoslawien angewandt. Obwohl Jugoslawien einer der ersten Staaten war, der die BRD anerkannte, mit ihr enge wirtschaftliche und diplomatische Beziehungen pflegte, und in der Deutschlandfrage überhaupt eine freundliche Politik führte, so begann doch in der Mitte der Fünfziger Jahre diese Politik Änderungen vorzunehmen. Durch eine Erwärmung der Beziehungen mit der Sowjetunion nach der Belgrader Deklaration 1955 beginnt Jugoslawien mit einer Annäherung an die DDR, und als im Jahre 1957 (September) anlässlich eines Besuchs der polnischen Partei- und Staatsdelegation mit Wladislaw Gomulka an der Spitze in Jugoslawien die Oder-Neisse Grenze seitens des jugoslawischen Staates anerkannt wird, rückt eine Anerkennung der DDR und der Abbruch diplomatischer Beziehungen mit der BRD immer näher. Am 15. Oktober 1957 nahm Jugoslawien diplomatische Beziehungen mit der DDR auf, am 19. Oktober 1957 brach die BRD diplomatische Beziehungen mit Jugoslawien ab. Beiden Staaten tat es schon damals leid, diesen Schritt unternommen zu haben.