

Dušan Nečak*

Jugoslavija kot »poseben primer/Sonderfall« v zahodnonemški zunanji politiki

IZVLEČEK

Prispevek govori o bilateralnih odnosih med Jugoslavijo in ZRN od konca vojnega stanja med državama leta 1951 do osamosvojitve Slovenije. Osredotočen je na čas pred osamosvojitvijo, ko je bila Jugoslavija za ZRN nekakšen »poseben primer/Sonderfall«, torej je bila deležna posebne drugačne obravnave kot druge socialistične države, zlasti tiste iz vzhodnega bloka. Odnosi med državama so bili v vsem tem času, kljub nekaterim nerešenim vprašanjem (npr. vprašanju odškodnine za nacistične vojne zločine), dobri, lahko rečemo celo prijateljski. Najbolj v času socialnodemokratskih vlad, v katerih je sodeloval Willy Brandt, slovenski politiki pa so imeli v bilateralnih odnosih veliko vlogo. To dejstvo je bilo dobra popotnica, da je ZRN odigrala morda najpomembnejšo vlogo pri osamosvajanju Slovenije in njenem priznanju.

Ključne besede: ZRN, Jugoslavija, Willy Brandt, vzhodna politika, osamosvojitve Slovenije

ABSTRACT

YUGOSLAVIA AS A »SPECIAL CASE / SONDERFALL« IN THE WEST GERMAN FOREIGN POLICY

The following contribution discusses the bilateral relations between Yugoslavia and the Federal Republic of Germany since the end of the state of war between these countries in 1951 until the attainment of the Slovenian independence. It focuses on the time before the attainment of the Slovenian independence, when Yugoslavia was, in the eyes of the Federal Republic of Germany, a kind of a "special case or Sonderfall", which is why it was treated

* Dr., redni profesor v pok., Vojkova 71, SI-1000 Ljubljana, dusan.necak@guest.arnes.si

differently as the other socialist states, especially those that belonged to the Eastern Bloc. Throughout all of this time, the relations between the states were good, we could even say friendly, despite certain unsolved questions (e.g. the issue of the reparations for the Nazi war crimes). They were at their best in the times of social democratic governments in which Willy Brandt participated, while Slovenian politicians played a major role in the bilateral relations. This later contributed to the fact that the Federal Republic of Germany played what was perhaps the most important role in the attainment of the Slovenian independence and its recognition.

Keywords: Federal Republic of Germany, Willy Brandt, policy towards the East, attainment of the Slovenian independence

ZRN je skupaj s Švedsko in Islandijo 19. decembra 1991 napovedala, da bo priznala Slovenijo. 15. januarja je ta napoved, potem ko je Slovenijo priznala Evropska skupnost, tudi začela veljati. S tem se je, ob spoznanju, da Jugoslavija brez demokratizacije ni sposobna preživetja, končala (zahodno)nemška politika, ki jo delovno poimenujem »nemška politika do Jugoslavije kot posebnega primera/Sonderfall«. Imeli so jo za državo, ki jo je kot drugačno znotraj komunističnih držav vredno ohranjati pri življenju. Ervin Hladnik-Milharčič je v priložnostnem zapisu aprila letos ob smrti dolgoletnega nemškega zunanjega ministra Hansa-Dietricha Genscherja (FDP) menil enako, saj je zapisal: »V osemdesetih letih je nemška politika delovala za ohranitev Jugoslavije kot enotne države in pri tem ni sprejemala nobenih kompromisov. Ko pa sta Slovenija in Hrvaška razglasili samostojnost, je bila Nemčija na čelu prizadevanj za njuno takojšnje priznanje. Nemčija je za seboj potegnila tudi druge članice Evropske unije in na koncu tudi ZDA.«¹ Tako je bil prav on, kljub težavam, ki jih je imel zaradi priznanja Slovenije in Hrvaške na domačem političnem prizorišču, med najbolj zaslužnimi evropskimi politikami za priznanje Slovenije. Zaradi take nemške zunanje politike je bilo priznanje slovenskih osamosvojitvenih aktov pričakovano, čeprav brez osebnega Genscherjevega angažiranja ne samoumevno. Slovensko-nemški odnosi po priznanju pa sodijo v kategorijo najbolj prijateljskih in uspešnih odnosov, ki jih ima Slovenija na zunanjepolitičnem področju.

Jugoslavija je vse od nastanka ZRN, celo v času prekinjenih diplomatskih odnosov, bila nekakšen »Sonderfall/poseben primer« nemške zunanje politike. Za takratno jugoslovansko postinformbirojevsko zunanjo politiko je bilo namreč značilno, da je bila Jugoslavija med prvimi državami, ki so navezale diplomatske stike z Zvezno republiko Nemčijo. Nadalje je jugoslovanska politika v času najhujšega spora s Sovjetsko zvezo podpirala nemška stremjenja k ponovni združitvi na osnovi svobodnih in demokratičnih volitev. Združena Nemčija naj bi po takratnem jugoslovanskem mnenju imela tudi pravico do ponovne oborožitve, da bi mogla braniti

1 »Zadnji, ki so ga vsi poznali po imenu,« *Dnevnik*, 2. 4. 2016, 4.

svojo neodvisnost.² V skladu s splošno kritiko sovjetske politike je jugoslovanski tisk v zgodnjih petdesetih letih označeval vzhodno Nemčijo kot deželo, v kateri vladata »brezobzirnost in brutalnost sovjetskega terorja«.³ Že leta 1949 pa so najvidnejši jugoslovanski politiki ostro napadali sovjetsko politiko do združitve Nemčije. Ta naj bi sicer nastopala s parolo po združitvi Nemčije, vendar naj bi njen cilj bil le to, da bi združeno Nemčijo pripeljala pod sovjetski vpliv, sicer pa naj bi postala delitev dokončna.⁴ Na ta način se je jugoslovanska politika povsem približala bonskim stališčem pri reševanju nemškega vprašanja, kar je bilo eno od ključnih vprašanj zahodnonemške zunanje politike, ne glede na to, kdo je sestavljal vlado.

Tako ni bilo prav nič čudno, da pomeni enega od pomembnih rezultatov dobrih odnosov med državama dejstvo, da je predsedstvo jugoslovanske zvezne skupščine že 1. avgusta 1951 objavilo ukaz o prenehanju vojnega stanja z Nemčijo.⁵ Toda obe državi sta še pred tem aktom svoja trgovinska predstavništva preoblikovali v politična predstavništva oziroma poslaništva in s tem jasno pokazali tudi na željo po političnem sodelovanju, seveda v okvirih družbenega reda, ki je veljal v obeh. V Beogradu se je to zgodilo 13. junija 1951, v Bonnu pa 6. 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. Stopnjo veleposlaništva je jugoslovansko poslaništvo dobilo 8. decembra istega leta.⁶ Slovincu, veleposlaniku Pavliču, sta sledila Hrvat dr. Mladen Iveković in spet Slovenec Dušan Kveder. Naj že na tem mestu zapišem, da so prav slovenski pa tudi hrvaški diplomati odigrali najpomembnejšo vlogo pri graditvi dobrih medsebojnih odnosov.

Nemški zunanji politiki se ni tako mudilo kot jugoslovanski. Nemški generalni konzulat v Beogradu so namreč povzdignili v veleposlaništvo šele 24. februarja 1953, ko je poslanika Roberta Ulricha nadomestil veleposlanik Hans Kroll. Izkušen diplomat, ki je sodil že v diplomatsko ekipo Weimarske republike pa tudi prvega Hitlerjevega zunanjega ministra von Papna.⁷ Ta je bil še posebej v dobrih odnosih

2 Thomas Brey, »Bonn and Belgrad,« *Osteuropa* 29 (1979): 634.

3 *Borba*, 28. 6. 1953.

4 Več v govoru Edvarda Kardelja pred jugoslovansko skupščino, 27. 12. 1949. – Edvard Kardelj, *Problemi naše socialističke izgradnje, Tom III* (Beograd: Kultura, 1960), 95, 278.

5 *Uradni list FLRJ*, št. 35/350, 1. 8. 1951.

6 Podatki v literaturi se tu ne ujemajo. Navedeni podatek je iz Š. F. *Yugoslavia and the Federal Republic of Germany, Yugoslav Survey* (Beograd 6 [1965] 20), 2955, kjer najdemo trditev, da sta bili obe politični predstavništvi prevedeni na stopnjo veleposlaništev 8. 12. 1951. Thomas Brey pa v navedenem delu nakazuje, da je bilo jugoslovansko veleposlaništvo oblikovano že julija 1951. – Brey, »Bonn and Belgrad,« 634. V publikaciji nemškega zunanjega ministrstva »40 Jahre Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland«: *Eine Dokumentation* (Bonn: Bonn aktuell, 1989), 746, pa spet najdemo podatke, po katerih je nemško politično zastopstvo v Beogradu nastalo 13. 6. 1951, veleposlaništvo 8. 12. 1951 in ponovno 7. 2. 1968, zagrebški konzulat je nastal 4. 1. 1954 oz. postal generalni konzulat 12. 12. 1967.

7 Leta 1920 je prišel na zunanje ministrstvo kot najmlajši ataše do tedaj. Diplomatsko službo je začel leta 1921 v Lizboni, nadaljeval leta 1922 v Madridu, od leta 1923 do 1925 je bil v Moskvi, v letih 1925–29 pa v ZDA. V letih 1936 do 43 je delal na nemškem veleposlaništvu v Ankari, najprej kot prvi svetnik veleposlaništva, potem kot poslanik, v času od aprila 1939 do aprila 1943 pa kot namestnik in najbližji sodelavec veleposlanika von Papna. 1943–1945 je delal kot generalni konzul v Barceloni, kjer je ostal še po vojni, dokler ga niso odpeljali v ameriško ujetništvo. V ujetništvu je ostal do leta 1946, ko je bil tudi priča na nürnberskem procesu. Pričal je v prid von Papna. Do leta 1952 je bil v različnih službah, povezanih z zunanjo politiko. Od 1953 do 1958 je bil veleposlanik v Beogradu in Tokiu, od

z legendo zgodnje zahodnonemške politike kanclerjem Konradom Adenauerjem, znanem po izredno trdem odnosu do komunističnega sveta. Ni pa tega mogoče trditi za nekatere druge pomembne ljudi iz zahodnonemške zunanje politike, kot so bili minister Heinrich von Brentano, državni sekretar Walter Hallstein ali ministerialni direktor v uradu zveznega kanclerja Herbert Blankenhorn.⁸ Poleg običajnih nalog, ki jih ima veleposlanik – napovedani prioriteti za delo nemškega veleposlanika v Jugoslaviji sta bili razvijanje gospodarskih in kulturnih odnosov –, je Hans Kroll dobil še posebno nalogo, ki kaže tudi na poseben interes ZRN za dobre odnose z Jugoslavijo. V spominih je o tem zapisal: »Beograd je bil doslej edino diplomatsko predstavništvo zvezne vlade v komunistični državi. K temu še v državi, ki je nekoč bila najbolj zanesljiv član sovjetskega bloka. Po prelomu z Moskvo je tu nastal vitalni interes, da bi od tu posebej pozorno spremljali dogajanja v Sovjetski zvezi in sosednjih, po izbruhu spora s kominformom sovražno razporejenih satelitskih državah / ... / Zato je bilo zunanjemu ministrstvu blizu, da mi je poleg običajne naloge, dodelilo še dodatno nalogo. V Beogradu naj bi izrabil tukajšnje posebej dobre možnosti, da opazujem položaj v Sovjetski zvezi in njenih satelitskih državah. O tem naj bi tekoče in izčrpno poročal / ... /«⁹ Ta naloga je zahodnonemškemu veleposlaniku ostala vse do prekinitve odnosov leta 1957 in je obenem pomenila enega najpomembnejših bonških interesov za ohranitev dobrih odnosov z Jugoslavijo.

Jugoslavija je bila torej za ZRN pomembna zunanjepolitična partnerica. Predvsem zaradi tega, ker so njeni diplomati po Beogradu imeli neposreden »dostop« v vzhodni blok. Da je v Beogradu rezidirala le zahodnonemški diplomatski predstavnik, je ZRN veliko pomenilo, saj vsaj v enem primeru ni veljala sovjetska »doktrina o obstoju dveh nemških držav«. Njeno pomembnost za ZRN pa so opredeljevali tudi drugi elementi. Tako je na primer tudi za nemško znanost nesporno, da si je Bonn dobre odnose z Jugoslavijo želel tudi zaradi tega, ker je Beograd po prekinitvi odnosov s Sovjetsko zvezo postal središče »nacionalnega in reformističnega komunističnega gibanja«. Kakšno veliko veljavo si je to gibanje pridobilo, se je pokazalo prav sredi petdesetih let, ko je vzhodni blok pestila kriza za krizo (Poljska, Madžarska). Prav tedaj je Titu skupaj z indijskim predsednikom vlade Nehrujem, indonezijskim predsednikom Sukarnom in egiptovskim predsednikom Naserjem uspelo oblikovati nevrščeno gibanje, v katerem je postal vodilna osebnost. Jugoslavija je na ta način dobila

1958 do 1962 pa veleposlanik v Moskvi. – Hans Kroll, *Lebenserinnerungen eines Botschafters* (Berlin: Kiepenheuer & Witsch, 1967).

8 Kroll je sicer na začetku sodil med »ministrove ljudi«. Leta 1952 je Kroll prišel nazaj v zunanje ministrstvo prav na intervencijo von Brentana. Toda njegovo preveč samostojno delovanje v času, ko je bil veleposlanik v Moskvi, in kritika nemškega zadržanja do demonstrantov v Bonnu v zvezi z madžarskimi dogodki konec leta 1956 sta mu prinesla hude težave in veliko zamero pri ministru. Poleg tega se je zavzemal za politiko popuščanja napetosti s SZ, kar se ni skladalo z Brentanovo zadevno politiko. Zamera je bila tako velika, da je von Brentano Adenauerju predlagal odpoklic veleposlanika. Le dejstvo, da je bil v odličnih stikih s sovjetskim vodstvom in da je bil njegov način dela blizu kanclerjevimi predstavami – označevali so ga z »misionarsko samozavesten« –, ga je obvarovalo in Adenauer ga ni odpoklical, temveč poslal za veleposlanika v Tokio. – Daniel Kosthorst, *Brentano und die deutsche Einheit. Die Deutschland- und Ostpolitik des Außenministers im Kabinett Adenauer 1955–1961* (Düsseldorf: Droste, 1993), 163–66. Gl. tudi Kroll, *Lebenserinnerungen eines Botschafter* 335.

9 Ibid., 226, 207–58.

mednarodni položaj, ki je bil mnogo pomembnejši od njene velikosti in potenciala, ki ga je imela kot relativno šibka in nestabilna balkanska država. Jugoslavija je v prvi polovici petdesetih let z ameriško gospodarsko in vojaško pomočjo lahko utrdila svoj drugačni položaj med komunističnimi državami in do spomladi leta 1955 okrepila svojo neblokovsko, neuvrščeno zunanjo politiko. Na zunanjepolitičnem področju se je skratka razvila v upoštevanja vredno državo, s katero je bilo pametno biti v dobrih odnosih, če si želel z njeno pomočjo uresničevati svojo politiko.

Na drugi strani pa je Jugoslavija postajala zgled tudi zaradi notranje politike, ki jo je Titova oblast začela uvajati po izstopu iz vzhodnega bloka. »Jugoslovanski model« delavskega samoupravljanja ni odmeval le pri tako imenovani evropski in z njo seveda tudi zahodnonemški »demokratični levici«, temveč je imel podporo tudi vseh tistih sil v Evropi, ki so se zavemale za bolj iniciativno politiko do vzhodnoevropskih držav. ZRN naj bi prav z dobrimi odnosi z Jugoslavijo pomembno prispevala k »vzhodni politiki« zahoda, ki se je prav v teh letih na novo razvijala. Ne nazadnje je bilo za Bonn pomembno, da je Jugoslavija, kljub temu da jo je Sovjetska zveza v letih 1955 in 1956 v vseh pogledih rehabilitirala, ostala do Sovjetske zveze previdna in se ni odpovedala ne konceptu samoupravljanja in ne politiki neuvrščenosti. Do zahoda pa je tudi poslej ohranila diplomatske in gospodarske odnose. Še več, za zahod nasploh in ZRN posebej je bilo morda še pomembnejše, da se je v zgodnji dobi Nikite Hruščova v mnogih državah vzhodnega bloka pojavljala politika, ki se je zgledovala pri Jugoslovanih. Za zahod je bila seveda jugoslovanska različica komunistične države mnogo sprejemljivejša kot sovjetska oz. vzhodnoevropska.¹⁰

ZRN in kanclerju Adenauerju odkrit spor z Jugoslavijo, potem ko je pravkar ponovno zmagal na volitvah (1957), ni sodil v koncept. Toda Jugoslavija ga je, s priznanjem NDR, tako rekoč prisilila k uporabi t. i. Hallsteinove doktrine.¹¹ Vendar je tudi prekinitev diplomatskih odnosov leta 1957 potekala tako rekoč »prijazno« in sta jo obe strani na neki način obžalovali.

»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 razumela nemške odločitve. Jugoslavija mora kot suverena država računati na politične realnosti. To je temeljni interes jugoslovanskega naroda. Jugoslovanska

10 Več o tem gl. Hans-Peter Schwarz, *Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt in Wiesbaden: F. A. Brockhaus, 1983), 27–42.

11 Več o Hallsteinovi doktrini gl. Dušan Nečak, *Hallsteinova doktrina in Jugoslavija: Tito med ZRN in NDR* (Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete, 2002).

vlada je slej ko prej prepričana o pravilnosti svoje odločitve. Poslanik je zelo odprto izjavil, da v Beogradu niso računali s takšnim odzivom 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 v tem primeru nima namena 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 prekinitve 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 osebni odziv. Ob koncu je spontano izrazil željo, da bi kdaj kasneje splošen politični razvoj omogočil ponovno vzpostavitev odnosov.

Bonn, 19. oktobra 1957

von Brentano«¹²

Ta zapis pogovora z jugoslovanskim poslanikom v Bonnu, Dušanom Kvedrom, je na dan prekinitve diplomatskih odnosov med Zvezno republiko Nemčijo in FLR Jugoslavijo 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, relativno mehak način in na prvi pogled sramežljivo ter z veliko mero simpatije je bila tako imenovana Hallsteinova doktrina tako prvič uporabljena prav v odnosih z Jugoslavijo.

Kasnejši socialdemokratski zunanji minister in zvezni kancler Willy Brandt pa je do Jugoslavije in njene drugačne notranje in zunanje politike, kot jo je poznal ostali komunistični svet, gojil celo prijateljske odnose. Zato tudi ni nenavadno, da je do ponovne vzpostavitve diplomatskih odnosov leta 1968 prišlo tudi na željo ZRN in Willyja Brandta osebno. Brandt je že sredi aprila 1967 o nameravani obnovi diplomatskih odnosov z Jugoslavijo previdno obvestil zahodne velesile, npr. britanskega zunanjega ministra Browna. Ko mu je pripovedoval o trudu zahodnonemške politike, da bi izboljšala odnose z Vzhodom in na ta način prispevala k popuščanju napetosti, je Brownu dejal, da k tej politiki sodi tudi namera po obnovitvi diplomatskih odnosov z Jugoslavijo, ki da je iz znanih vzrokov »Sonderfall«.

Brown se je z nemškim kanclerjem strinjal. Toda tudi sicer so nemški zavezniki v tem času podpirali tako usmerjeno nemško »Ostpolitik«. Nemški veleposlanik v Rimu Herwarth von Bittenfeld je na primer poročal o pogovorih s francoskim diplomatom Alphandom o nameri ZRN, da obnovi diplomatske odnose z Jugoslavijo,

12 PAAA, Abteilung 7, f. 301, 1, MB 1 C07/ 57.

in o mogočih učinkih tega dejanja na druge države. Menil je, da bi bilo bolje, če bi diplomatske odnose z Jugoslavijo navezali istočasno s kakšno drugo vzhodnevropsko državo. Toda na koncu je vendarle potrdil pravilnost nemške namere, da najprej obnovi diplomatske odnose z Jugoslavijo, saj, tako je bil prepričan, vzpostavitev diplomatskih odnosov z Madžarsko ni mogoče kmalu pričakovati.

Prav »odmor« pri realizaciji »Ostpolitik«, ki so ga s svojim odlogom navezave diplomatskih stikov povzročile Madžarska, Bolgarija in Češkoslovaška, pa je prišel Nemcem prav, da so se lahko v miru pripravljali na obnovo diplomatskih odnosov z Jugoslavijo. V prvi vrsti tako, da so poskušali sprostiti politično klimo v odnosih med državama. Nadalje je k boljši politični klimi prispevalo dejstvo, da so se izboljšali pogoji za delo nemških diplomatov v Beogradu. Od konca aprila 1967 sta bila namreč vzpostavljena nemoteno potovanje diplomatskih kurirjev in poslovanje s šifriranimi telegrami. Vse to je torej prispevalo k temu, da je Bonnu uspelo prepričati Beograd, kako se zato, da ZRN obravnava Jugoslavijo kot »Sonderfall/poseben primer«, izplača ohraniti malo potrpljenja.¹³

Visoki diplomatski uradniki z obeh strani so se konec leta 1967 srečali v Parizu, da bi pripravili vse potrebno za obnovo diplomatskih odnosov med državama. Sedemdnevna pogajanja so bila trda in zapletena. Ko preberemo njihove končne izdelke, ni povsem jasno, zakaj so bila taka. Besedila so namreč skopa in asketska, dopuščajo kaj malo interpretacij smisla zapisanih besed. Vsi dokumenti so kratki in jasni. Njihova vsebina pa nam govori, da sta obe strani dosegli načrtovano – stopili sta na pot nove politike sodelovanja med vzhodom in zahodom. Morda se je tehtnica merjenja uspeha na pogajanjih vendarle malo nagnila na jugoslovansko stran, saj iz sprejetih dokumentov ni mogoče jasno razbrati, da je bila oz. da je nemška politika vztrajanja na načelih Hallsteinove doktrine in »Alleinvertretungsanspruch« z mednarodnopolitičnega vidika uspešna. Že samo ponovna navezava diplomatskih odnosov z državo, s katero je pred desetimi leti zaradi jugoslovanskega priznanja NDR odmevno prekinila diplomatske odnose, je pomenila odmik od take politike proti novi »Ostpolitik«. ¹⁴ Jugoslavija je s ponovno navezavo diplomatskih odnosov dobila nekakšno priznanje pravilnosti svoje politike do nemškega vprašanja in si je na ta način na široko odprla vrata za gospodarsko sodelovanje v ZRN in za njeno gospodarsko-finančno pomoč. ZRN pa je ponovna navezava diplomatskih odnosov zagotovo koristila na notranjepolitičnem področju, saj si je »Ostpolitik« – približevanje k Poljski, Češkoslovaški, NDR in SZ – komaj utirala pot in stara politika do nemškega vprašanja še ni bila »pozabljena« ali povsem zavržena. Skozi to prizmo je vredno ocenjevati tudi nemški milejši oziroma popustljivejši pogajalski pristop, posebej ko je šlo za odnos do nemškega vprašanja. Očitno predvsem zaradi notranjepolitičnih razmer, v katerih je bilo treba uresničiti »Ostpolitik«, je bilo ZRN važnejše od jugoslovanskega priznanja nemških stališč (NDR) do reševanja nemškega

13 *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* (München: Oldenburg Verlag, 1967), 824, dok. 191.

14 Več o Brandtovi novi vzhodni politiki/neue Ostpolitik Dušan Nečak, »Ostpolitik« Willyja Brandta in Jugoslavija, 1963–1969 (Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete, 2013).

vprašanja dejstvo, da s ponovno navezavo diplomatskih odnosov z Jugoslavijo v praksi uresničujejo novo politiko do vzhodnih, komunističnih držav in uveljavljajo politiko miroljubnega sodelovanja. Čeprav je ZRN že leta 1967 ponovno navezala diplomatske stike z Romunijo, je namreč obnova diplomatskih odnosov z Jugoslavijo, zaradi mednarodnega pomena in vloge Jugoslavije (voditeljica neuvrščene gibanja, upornica v od SZ vodenem komunističnem taboru, nosilka modela socializma, močno različnega od sovjetskega, itd.) ter njene, »Ostpolitik« bližnje deklarirane politike miroljubne koeksistence in popuščanja napetosti v svetu, imela povsem drugačno, večjo politično težo. Obnova diplomatskih odnosov z Jugoslavijo je pravzaprav bila prvi resni korak ZRN k približevanju najpomembnejšim vzhodnoevropskim državam, kot sta bili SZ in Poljska.

Nemška stran je z izbiro veleposlanika v Beogradu pohitela. Izbran je bil karierni diplomat Peter Blachstein in ne dotedanji odpravnik poslov Loeck. Jugoslovanska stran pa je že takoj na začetku, februarja 1968, obvestila Bonn, da bo z izbiro veleposlanika nekoliko zakasnila, saj sta predsednik Tito in zunanji minister Nikezić 7. februarja 1968 šele prišla z daljšega potovanja po Aziji in Afriki.

Napoved je Jugoslavija uresničila. Za prvega jugoslovanskega veleposlanika po obnovi diplomatskih odnosov je bil izbran slovenski diplomat Rudolf Čačinovič, ki je prišel v Bonn avgusta 1968. Poverilno pismo nemškemu predsedniku dr. Heinrichu Lübckeu pa je oddal tri mesece za nemškim veleposlanikom v Beogradu, 4. 9. 1968. Ob tem je prišlo do rahlega zapleta, saj je bil nemški predsednik do 21. 9. 1968 uradno na dopustu. Predsednikov protokol pa se je tudi zato, ker so Jugoslovani tako pohiteli z agrementom in s predajo poverilnega pisma veleposlanika Blachsteina predsedniku Titu, ter zato, ker so Jugoslovani vztrajali pri čimprejšnji predaji poverilnega pisma, odločil, da lahko pride do predaje v času od 1. do 5. 9. 1968. Sicer poverilnega pisma ne bi mogel predati predsedniku osebno, temveč njegovemu zastopniku, predsedniku Zveznega sveta (Bundesrat) Schützu. Nemška stran se ni strinjala s to možnostjo. Menili so, da bi na ta način Jugoslavijo po nepotrebnem izpostavljali pritisku Sovjetske zveze in njenih satelitov. Tako se je predsednik Lübcke samo za ta akt vrnil z dopusta in 4. septembra 1968 sprejel veleposlanika Čačinoviča. Torej je bila Jugoslavija tudi v tem primeru »Sonderfall«.¹⁵

Posebej je to bila v času, ki ga imenujemo »nova vzhodna politika« kanclerja Willyja Brandta. Temelj te politike je pomenila t. i. moskovska pogodba, podpisana 12. 8. 1970, ki je utirala pot pogodbam ZRN z drugimi vzhodnoevropskimi državami. Z njo pa je imela jugoslovanska zunanja politika kar nekaj skrbi. Bala se je namreč, da bo ZRN zdaj fokus svoje »nove vzhodne politike«, zlasti z gospodarskega vidika, naravnala na SZ in Poljsko in da bo Jugoslavija potisnjena povsem na rob zahodnonemškega interesa. Tako sliko so jugoslovanskim diplomatom v deželah vzhodnega bloka slikali tudi njihovi državni in partijski funkcionarji. Tudi sovjetski veleposlanik v Beogradu Smirnov je zahodnonemškimi diplomatom posredoval tako mnenje in jim nekako razumevajoče svetoval, da naj raje podprejo gospodarsko

15 PAAA, B 42, 1005, Vermerk 8. 8. 1968.

močnejše države, ne pa gospodarsko slabo stoječe Jugoslavije. Zahodnonemški veleposlanik v Beogradu, velik poznavalec jugoslovanske stvarnosti Joachim Jaenicke, je zato menil, da je ena glavnih nalog bonske vlade prepričati Jugoslavijo, da ZRN nima takšnega namena, saj bi taka politika zelo škodila njeni verodostojnosti kot partnerici državam vzhoda in jugovzhoda Evrope. Menil je, da bi jugoslovansko zaskrbljenost najlaže odpravili z napredkom pri vprašanju odškodnine in pri hitrem reševanju – dodeljevanju zveznih garancij – vlog nemških podjetnikov za investicije v Jugoslaviji.¹⁶

Veleposlaništvo ZRN v Beogradu je iz Bonna dobilo nalogo, naj začne široko »pomiritveno terapijo« v Jugoslaviji. Interno naj bi v Bonnu namreč ugotavljali, da bi moralo biti v interesu zahoda ohraniti jugoslovansko obliko socializma, skupaj s sistemom gospodarskega samoupravljanja, ki zelo privlači sovjetske satelite. Trdili so, da bi zato moral biti odnos do Jugoslavije odnos do »posebnega primera/Sonderfall«, čeprav ta še ni zaključila procesa demokratizacije. Bili so mnenja, da se zato vedno bolj kaže nujnost po vsakršni tuji gospodarski pomoči Jugoslaviji. Eden vrhunskih rezultatov take zahodnonemške politike je zagotovo podpis znanega brionskega sporazuma med Titom in Brandtom iz leta 1973/1974 o (kompromisni) rešitvi vprašanja odškodnine za storjene nacistične zločine med drugo svetovno vojno, ki je Jugoslaviji prinesel občutno finančno injekcijo.

Zunanja politika ZRN je kljub nekaterim nerešenim vprašanjem ostala naklonjena Jugoslaviji tudi po neslavnem koncu Brandtove ere zaradi vohunske afere »Guillaume«, torej v času kanclerjev Helmuta Schmidta in Helmuta Kohla, vse dokler nista razpad Jugoslavije in demokratizacija novonastalih držav v bistvu spremenila take politike.

Vendar do nemške odločitve, da prizna Slovenijo, in s tem konca nemške politike Jugoslavije kot »posebnega primera« ni vodila lahka pot, čeprav so se dogodki hitro vrstili. Sumarno je to pot opisal kolega Božo Repe v knjigi *Jutri bo nov dan* (Ljubljana, 2002, str. 383–391), ki ga za ta namen prav na kratko povzemam. Marca 1991 je nemški zunanji minister Genscher na sestanku s predsednikom predsedstva Kučanom še »močno svetoval«, naj Slovenija ne hiti in naj še posebej ne dela unilateralnih potez, ampak naj raje išče možnosti za ohranitev Jugoslavije na drugačnih ustavnih osnovah. Septembra 1991 pa je Nemčija že dajala prve določnejše izjave o priznanju, toda znašla se je pod velikom pritiskom drugih zahodnih držav: Španije, Italije, Nizozemske, Velike Britanije in še posebej Francije. Ko je sredi septembra 1991 na obisk v Nemčijo prišel francoski predsednik Mitterrand, mu je moral nemški kancler Kohl obljubiti, da bo Nemčija priznala Slovenijo (in Hrvaško) šele po tem, ko bodo to storile ostale članice ES. Toda k priznanju Slovenije je precej prispevalo hitro in dramatično poslabšanje položaja v Jugoslaviji. Kohl je zato na francosko-nemškem srečanju novembra 1991 vztrajal pri nameri po priznanju Slovenije in francoski predsednik ga ni mogel prepričati o nasprotnem. Mitterrand je zato poudarjal zlasti nujnost skupne odločitve dvanajsterice, »garancije za meje in zagotovitev pravic

16 Ibid.

manjšin«. Nemci so se s francoskim položajem strinjali, a je Bundestag istočasno sprejel resolucijo o Jugoslaviji, v kateri je nemško vlado podprl v naporih, da poleg haaške mirovne konference ustvarja pogoje za priznanje Slovenije. ES se je o »jugoslovanskem vprašanju« odločilno, čeprav ob robu in neuradno, ukvarjala na srečanju v Maastrichtu 11. in 12. decembra 1991. Po tem srečanju so Francozi predlagali izdelavo kriterijev, po katerih bi priznavali bivše republike. Vsaka od njih bi jih morala sprejeti, potem pa bi arbitražna komisija določila, ali jih izpolnjuje.

Nemška stran pa je bila po srečanju v Maastrichtu že trdno odločena, da še pred božičem prizna Slovenijo in Hrvaško. Zvezni kancler Helmut Kohl, ki je to odločitev javno sporočil v nemškem parlamentu, se je znašel pod hudim pritiskom velesil, od ZDA do Francije in Velike Britanije. Vrstile so se razne politične akcije za kompromisno ureditev jugoslovanskega vprašanja in pritisk na Nemčijo se je zlasti v dneh okoli 16. decembra stopnjeval. Priznanju Slovenije in Hrvaške so nasprotovali generalni sekretar OZN De Cuéllar, posrednik Vance, ameriška administracija in večina članic ES. Nemško oziroma Genscherjevo stališče po priznanju obeh bivših republik naj bi podpirali le dve članici ES. Toda kljub temu se je Genscher trdno zavzemal, da bo Nemčija Slovenijo in Hrvaško ne glede na dvanajsterico priznala še pred božičem. Izdelan je bil sicer francosko-nemški predlog o kriterijih za priznanje, toda nemško vztrajanje pri datumu priznanja je le poglobilo razhajanja med Francijo in Nemčijo in grozilo z razkolom v ES. Rešitev je našel italijanski zunanji minister De Michelis. Predlagal je namreč, naj se države v osnovi držijo francosko-nemškega predloga kriterijev, Nemčija pa naj odstopi od zahteve po priznanju pred božičem. Repe to sklepno fazo boja za priznanje Slovenije in Hrvaške opisuje takole: »Nazadnje so sprejeli sklep, da bodo tiste republike, ki bodo izrazile voljo do priznanja in izpolnile zahtevane pogoje, priznane 15. januarja 1992, Nemčija pa jih bo priznala že 23. decembra z veljavnostjo prav tako 15. januarja 1992. Volk je bil sit in koza cela: osnova za priznanje je bil francoski predlog o pogojih, Kohl in Nemčija sta lahko držala besedo, nevarnost razkola v ES pa je bila odstranjena / ... / <¹⁷

Ne bi bilo prav zapisati, da je Slovenija po osamosvojitvi in priznanju prevzela vlogo »posebnega primera«, kot ga je imela Jugoslavija. Doma, v Evropi in po svetu so se namreč rodile povsem drugačne geopolitične in družbene razmere. Vsekakor pa je mogoče zatrditi, da je Nemčija videla v Sloveniji velik potencial v primerjavi z vzhodnoevropskimi državami, ki so nastale po padcu berlinskega zidu. Imela jo je za gospodarsko najbolj razvito in družbenopolitično najbolj podobno zahodnim demokracijam. Slovenija pa je, tako kot prej Jugoslavija, v Nemčiji našla najpomembnejšega gospodarskega partnerja in v marsičem vzornika pri oblikovanju nove večstrankarske politične ureditve. Prijateljske politične vezi so ostale.

Viri in literatura

Arhivski viri:

- PAAA, Politisches Archiv des Aussenwärtigen Amtes, Bonn:
 - Abteilung 7, Abbruch deutsch-jugoslawischer Beziehungen anlässlich jugoslawischer Anerkennung der DDR.

Časopisni viri:

- *Borba*.
- *Dnevnik*.

Literatura:

- »40 Jahre Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland«: *Eine Dokumentation*. Bonn: Bonn aktuell, 1989.
- *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*. München: Oldenburg Verlag, 1967.
- Brey, Thomas. »Bonn and Belgrad.« *Osteuropa* 29 (1979): 632–41.
- F., Š. *Yugoslavia and the Federal Republic of Germany, Yugoslav Survey*. Beograd 6 [1965] 20.
- Kardelj, Edvard. *Problemi naše socialističke izgradnje, Tom III*. Beograd: Kultura 1960.
- Kosthorst, Daniel. *Brentano und die deutsche Einheit. Die Deutschland- und Ostpolitik des Außenministers im Kabinett Adenauer 1955–1961*. Düsseldorf: Droste, 1993.
- Kroll, Hans. *Lebenserinnerungen eines Botschafters*. Berlin: Kiepenheuer & Witsch, 1967.
- Nečak, Dušan. »Ostpolitik« *Willyja Brandta in Jugoslavija, 1963–1969*. Ljubljana: Znanstvena založba filozofske fakultete, 2013.
- Nečak, Dušan. *Hallsteinova doktrina in Jugoslavija: Tito med ZRN in NDR*. Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete, 2002.
- Repe, Božo. *Jutri je nov dan. Slovenci in razpad Jugoslavije*. Ljubljana: Modrijan, 2002.
- Schwarz, Hans-Peter. *Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt in Wiesbaden: F. A. Brockhaus, 1983.
- *Uradni list Federativne ljudske republike Jugoslavije*, št. 35/350, 1. 8. 1951.

Dušan Nečak

YUGOSLAVIA AS A »SPECIAL CASE / SONDERFALL« IN THE WEST GERMAN FOREIGN POLICY

SUMMARY

This contribution attempts to shed some light on the path, taken by the Federal Republic of Germany (the FRG) in order to turn from a supporter of Yugoslavia, its “friend” and its biggest economic partner, into one of the countries that were of key importance for the realisation of the emancipation aspirations of Slovenia. The relations between the states were not straightforward and always friendly, as they were instead dictated by the ongoing political as well as economic interests of both sides. They fluctuated from the earliest Yugoslav recognition of the FRG (1951), through the severance of diplomatic relations (1957), to the resolution of the most pressing bilateral problems (for example, the issue of the reparations for the Nazi war crimes, perpetrated in Yugoslavia during World War II; the issue of the so-called “Gastarbeiter” (migrant workers) in the FRG; or the activities of the emigration, hostile towards Yugoslavia). Throughout this time, Yugoslavia was, in the eyes of the FRG, a kind of a “special case / Sonderfall”, as the FRG took it as an open “window” into the Eastern Bloc and the Non-Aligned Movement. The attempts to answer the question why Yugoslavia was a special case for the FRG represent the core of this contribution.

The fact that the relations between the FRG and Yugoslavia were, generally speaking, rather good, regardless of which political option led the German government, is an important characteristic of the bilateral relations between these countries. However, it is also true that the bilateral relations were at their best and most successful – as far as the solving of the problems between the states was concerned – when the charismatic politician Willy Brand participated in the government, as he also maintained personal contacts with a large number of the leading contemporaneous Slovenian politicians and diplomats. The decision that the FRG resolutely supported the attainment of the Slovenian independence was certainly also based on the fact that ever since the establishment of diplomatic contacts, the Slovenian politics had been notably present in the FRG; that the economic contacts between Slovenia and the FRG were close, especially at the end of the 1960s and in the beginning of the 1970s; that the Yugoslav diplomatic representations were mostly “in the hands” of Slovenian diplomats; and that no particularly difficult political problems existed between the two sides. In this manner the Slovenian national-political problems were known to the FRG, or they were at least not completely unknown. This certainly made the decision of Helmut Kohl’s government to recognise Slovenia as an independent country much easier.

The realisation that Yugoslavia could not survive without democratisation put an end to the (West) German policy, which I have, for the purposes of this contribution,

named “the German policy towards Yugoslavia as a ‘special case / Sonderfall’”. Germany saw Yugoslavia as a state that was worth keeping alive, as it was different than the other socialist states. In his statement on the occasion of the death of the long-time German foreign minister Hans-Dietrich Genscher (the FDP), Ervin Hladnik-Milharčič shared this opinion, as he wrote the following: “... In the 1980s, the German politics promoted the preservation of Yugoslavia as a single state, and in this sense it refrained from accepting any compromises. However, when Slovenia and Croatia declared their independence, Germany led the efforts for their immediate recognition. It was Germany that showed the way to the rest of the European Union members and ultimately also the United States of America...”¹⁸

The exemplary relations between the two ideologically opposed yet nevertheless friendly states remained such even after the retirement of the social-democratic chancellor Willy Brandt (1974) from the political arena and the death of Josip Broz Tito (1980).

18 »Zadnji, ki so ga vsi poznali po imenu,« *Dnevnik*, 2. 4. 2016, 4.