

1.	Vorbemerkung	77
1.1	Lernziele	77
1.2	Vorurteile	77
1.3	Gliederungsprinzipien	77
1.4	Literaturauswahl	78
2.	Weichenstellung 1: Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland	78
2.1	Besatzungsregime	78
2.2	Das internationale System	79
2.3	Die deutschen politischen Kräfte	79
2.4	Staatsgründung als außenpolitische Entscheidung	80
3.	Weichenstellung 2: Die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland	82
3.1	Zielkonsens und Methodenstreit	82
3.2	Petersberger Abkommen und Ruhrstatut	82
3.3	Beitritt zum Europa-Rat	83
3.4	Montan-Union	83
3.5	Europäische Verteidigungsgemeinschaft	84
3.6	NATO-Beitritt und Deutschlandvertrag	85
3.7	Zwischenbilanz	86
3.8	Abrüstungsdiskussion	87
3.9	EWG-Beitritt	88
4.	Weichenstellung 3: Die Öffnung der Bundesrepublik Deutschland nach Osten	90
4.1	Entwicklung des internationalen Systems	90
4.2	Auswirkungen auf die deutsche Frage	91
4.3	Auflockerung der Blöcke	91
4.4	Westpolitik der Bundesrepublik Deutschland	91
4.5	Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland	91
4.6	DDR-Politik der UdSSR	92
4.7	Normalisierungspolitik der Bundesrepublik Deutschland	92
4.8	Diplomatische Beziehungen zu Rumänien und Jugoslawien	93
4.9	Alternativen 1969	94
4.10	Interdependenz der Ostverhandlungen	95
4.11	Moskauer Vertrag	95
4.12	Warschauer Vertrag	95
4.13	Berlin-Abkommen	96
4.14	Grundvertrag Bundesrepublik Deutschland - DDR	96
4.15	Kritik der Opposition	97
4.16	Westpolitik der Bundesrepublik Deutschland	97
4.17	Aktive Ostpolitik	97
5.	Alternative Entwicklungstendenzen	98
5.1	Beziehungen zu den USA	98
5.2	Gesamteuropäische Beziehungen	98
5.3	Neutralisierungsproblematik	99
5.4	Außenpolitische Konsequenz innenpolitischer Entwicklungen	99

Außenpolitik
1. Vorbemerkung
1.1 Lernziele
1.2 Vorurteile

Außenpolitik
1.2 Vorurteile
1.3 Gliederungsprinzipien

1. Vorbemerkung

Die Durchführung eines Lehrprogramms über Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland erzwingt wegen der Fülle möglichen „Stoffs“ eine Auswahl. Kriterium für diese Auswahl müssen in erster Linie die Ziele sein, die mit der Behandlung des Themenkomplexes im Rahmen der „Deutschlandstudien“ verfolgt werden. Solche spezifischen Ziele sind:

1.1 Lernziele

1.1.1 Beschreiben und erklären, was außenpolitische Ziele und Interessen der Bundesrepublik Deutschland sind (Begriff der „Staatsraison“), mit welchen Mitteln diese Ziele und Interessen verfolgt werden und ob es seitens wichtiger politischer Akteure - das sind solche, die für gewichtige Strömungen repräsentativ sind - Kontroversen über Ziele und Mittel gibt.

1.1.2 Die Abhängigkeit bundesrepublikanischer Außenpolitik von Gegebenheiten und Entwicklungen im internationalen System aufzeigen, damit den Zusammenhang mit außenpolitischen Interessen und Aktionen anderer Mächte; d. h. letztlich: das Ausmaß des Spielraums verdeutlichen, der bundesrepublikanischer Außenpolitik überhaupt zur Verfügung steht.

1.1.3 Die Außenpolitik als Teil politischen Handelns insgesamt deutlich machen, d. h. die Fragwürdigkeit einer rigiden Abgrenzung von „Innenpolitik“ unterstreichen.

1.1.4 Klären, was die „nationale Frage“ vor bzw. nach dem Grundvertrag mit der DDR ist.

1.1.5 Die europäische Rolle der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit seit Beendigung des Zweiten Weltkrieges herausarbeiten.

1.1.6 Schließlich - und darauf muß ein besonderer Akzent gelegt werden - Vorurteile, die gegenüber der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Außenpolitik vorgebracht werden, aufgreifen und sie mittels kritischer Sach-Erörterung abzubauen versuchen.

1.2 Vorurteile

Es sind im wesentlichen drei Vorurteile und Vorwürfe, die gegenüber der Bundesrepublik erhoben werden:

1.2.1 Der Vorwurf der Schaukelpolitik: Die Bundesrepublik Deutschland neige, hierin einer alten deutschen Tradition folgend, einem Hin und Her zwischen den Mächten bzw. Blöcken zu; sie versuche, klaren Bindungen aus dem Weg zu gehen bzw. sie rückgängig zu machen oder abzuschwächen. In der konkreten Nachkriegssituation zeigte sich dieser Vorwurf in dem Mißtrauen gegenüber einem deutschen Arrangement mit der UdSSR, ein Mißtrauen, das mit dem Begriff „Rapallo-Komplex“ charakterisiert wird.

1.2.1.1 Exkurs Im Frühjahr 1922 fand in Genua — erstmals unter Beteiligung Deutschlands und der Sowjetunion — eine internationale Reparationskonferenz statt. Als diese für Deutschland zunächst wenig erfolgreich verlief, schloß die deutsche Delegation mit der Sowjetunion im

benachbarten Rapallo einen Vertrag folgenden Inhalts ab: Gegenseitiger Verzicht auf Reparationen, Aufnahme diplomatischer Beziehungen, gegenseitige Gewährung der Meistbegünstigung im Handelsverkehr. Beide Vertragspartner wollten durch dieses Arrangement die diplomatische Isolierung durchbrechen, Deutschland beabsichtigte darüber hinaus, die Westmächte konzessionsbereiter zu machen. Hintergrund für das Arrangement waren militärische Vereinbarungen (die Sowjetunion erhält deutsche Ausbilder und gestattet der Reichswehr, unter Umgehung der Auflagen des Versailler Friedensvertrages, bestimmte Waffensysteme zu erproben und zu benutzen). Die Bedeutung von „Rapallo“ lag weniger im Inhalt der Vereinbarung als in der Art und Weise ihres Zustandekommens: parallel zu anderen Verhandlungen und offensichtlich als Druckmittel gedacht. Entsprechend negativ war die Reaktion der Westmächte.

Als nach Abschluß des Locarno-Vertrags von 1925, mit dem die deutsche Politik eines Ausgleichs mit dem Westen ihren sichtbaren Ausdruck gefunden hatte, ein Jahr später 1926 der Berliner Vertrag zwischen Deutschland und der Sowjetunion abgeschlossen wurde (allg. Freundschaftsvertrag; Verpflichtung zu Neutralität, falls ein Vertragspartner angegriffen würde), wurde das im Westen ohne Mißtrauen zur Kenntnis genommen: eine antiwestliche Spitze war nicht beabsichtigt und wurde auch nicht gesehen.

1.2.2 Der Vorwurf des Störenfrieds: Die Bundesrepublik Deutschland belastet ihre außenpolitischen Partner durch die ungelöste deutsche Frage. Indem die Bundesrepublik Deutschland ihre diesbezüglichen Interessen mit Nachdruck (was oft auch als Rücksichtslosigkeit aufgefaßt wird!) vertritt, macht sie ihre Partner zu Gefangenen einer von ihnen im Grunde gar nicht so gewollten Politik und verhindert durch die Belastung eines anderen Problems mit der deutschen Frage (Politik des Junktims; also z. B.: ohne Wiedervereinigung kann es überhaupt keine Entspannung geben) die Lösung dieses Problems, also ein Arrangement mit anderen Mächten.

1.2.3 Der Vorwurf des Hegemonie-Anspruchs bzw. -Strebens: Die Bundesrepublik Deutschland strebe danach, in Europa die Nr. 1 zu sein („Deutschland, Deutschland über alles...“), anderen Staaten und Völkern den deutschen Willen aufzuzwingen und sie zu schulmeistern, damit aber letztlich auch, nationale deutsche Belange völlig einseitig zu verfolgen. Eine starke wirtschaftliche Position werde zu diesem Zweck rücksichtslos ausgespielt.

1.3 Gliederungsprinzipien

Aus alledem folgt, daß in einem Lehrprogramm über Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland einmal Westpolitik, zum zweiten Deutschland- und Ostpolitik, schließlich das Verhältnis der beiden Komplexe zueinander behandelt werden sollten. Wenn damit andere Bereiche bundesrepublikanischer Außenpolitik, insbesondere etwa ihre Entwicklungspolitik, bewußt ausgeklammert werden, so geschieht das lediglich auf Grund der vor allem auch im beschränkten Umfang liegenden Notwendigkeit, sich in diesem Lehrprogramm auf die Erörterung wesentlicher Optionen bundesrepublikanischer Außenpolitik zu beschränken. Gliederungsprinzip des folgenden Rahmen-

- Außenpolitik
- 1.3 Gliederungsprinzipien
- 1.4 Literaturauswahl

Vorschlags, der in erster Linie wichtige inhaltliche Gesichtspunkte vermitteln will, die bei der Behandlung des Gegenstandes berücksichtigt werden sollten, sind daher Vorgänge, die jeweils als „Weichenstellungen“ bundesrepublikanischer (Außen-)Politik bezeichnet werden.

Dem Charakter eines Lehrprogramms entsprechend wird auf Dokumente, Materialien und Literatur hingewiesen, die für Vorbereitung und Durchführung des Lehrprogramms vom Lehrenden sowie für selbständige Vertiefung des Gegenstandes vom Lernenden (Studierenden) herangezogen werden können und sollen.

1.4 Literaturauswahl

O [I- Gesamtdarstellungen zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Auswärtiges Amt (Hrsg.): Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik 1972 (enthält etwa 100 Seiten Überblick, etwa 700 Seiten Dokumente, dazu Zeittafel, statistische Angaben, Kartenteil und Register).

BESSON, IV.: Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe, München: Piper Verlag 1970.

HANRIEDER, W. F.: Die stabile Krise. Ziele und Entscheidungen bundesrepublikanischer Außenpolitik 1949-1969, Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag 1971.

NOACK, P.: Deutsche Außenpolitik seit 1945, Stuttgart: Kohlhammer Verlag 1972.

II. Darstellungen, die spezielle Fragen erörtern
RICHARDSON, J. L.: Deutschland und die NATO. Strategie und Politik im Spannungsfeld zwischen Ost und West, Köln u. Opladen: Westdeutscher Verlag 1967.

VOGELANG, T.: Das geteilte Deutschland, dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Bd. 11, München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1966.

ZIEBURA, G.: Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten, Pfullingen: Neske Verlag 1970.

Gesellschaft für Auswärtige Politik: Außenpolitische Perspektiven, Piper Verlag 1971, 1972, 1973.

Piper 1971, 1972, 1973.

III. Dokumentensammlungen

BRANDT, W.: Außenpolitik, Deutschlandpolitik, Europa-politik, Berlin: Berlin-Verlag 1970.

JACOBSEN, H.-A., STENZEL, O. (Hrsg.): Deutschland und die Welt. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1963, dtv-Dokumente, Bd. 174/75, München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1964.

MÜNCH, I. v. (Hrsg.): Dokumente des geteilten Deutschland, Stuttgart: Kröner Verlag 1968.

SIEGLER, H.: Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands, Band 1 (1944-1963), Band 2 (1964-1967), Bonn, Wien, Zürich: Sieglar 1967/68.

TUDYKA, K. P. (Hrsg.): Das geteilte Deutschland. Eine Dokumentation der Meinungen, Stuttgart: Kohlhammer Verlag 1965.

IV. Zeitschriften und Zeitungen, die heranzuziehen sind
Außenpolitik, erscheint monatlich.

Deutschland-Archiv, erscheint monatlich.

Europa-Archiv (Darstellungen, Dokumente und Zeittafel), erscheint 14tägig.

Das Parlament (Berichterstattung aus Bundestag, Bundesrat und europäischen Versammlungen), erscheint wöchentlich.]

- Außenpolitik
- 2. Weichenstellung 1: Staatsgründung
- 2.1 Besatzungsregime

2. Weichenstellung 1:

Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland

Es mag manchen verwundern und bedarf insofern der Rechtfertigung, bei der Behandlung bundesrepublikanischer Außenpolitik zeitlich vor Gründung dieser Bundesrepublik Deutschland einzusetzen; dies um so mehr, als von eigentlich eigenständiger Bundesrepublik-Deutschland-Außenpolitik ohnehin erst ab Anfang/Mitte der 50er Jahre die Rede ist, tiefgreifende parteipolitische Kontroversen über außenpolitische Entscheidungen in den gleichen Zeitraum zu datieren sind. Die Rechtfertigung ergibt sich aus einer bestimmten Interpretation der Gründung der Bundesrepublik Deutschland: Es handelt sich dabei nicht allein um die Festlegung der inneren Ordnung des westdeutschen Staates, sondern die Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist, wie im einzelnen zu zeigen sein wird, nicht zuletzt auch als außenpolitische Option zu verstehen. O [MERKL, P. H.: Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Kohlhammer Verlag 1965. SCHWARZ, H.-P.: Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzherrschaft 1945-1949, Neuwied: Luchterhand Verlag 1966.]

2.1 Besatzungsregime

Die Nachkriegssituation in Deutschland war gekennzeichnet durch das Fehlen einer zentralen deutschen Staatsgewalt und die Übernahme der vollen Regierungsverantwortung durch die vier Großmächte im Alliierten Kontrollrat. Deutschland und seine Entwicklung waren abhängig von den Besatzungsmächten, ihren Interessen und der daraus formulierten Politik. Das Potsdamer Abkommen stellt einen Versuch der Alliierten dar, für ihre — gemeinsame — Deutschlandpolitik eine einheitliche programmatische Grundlage zu definieren.

Eine Analyse des Potsdamer Abkommens ergibt die offensichtliche Absicht, Deutschland als politische und wirtschaftliche Einheit zu betrachten, ohne indessen die Errichtung einer zentralen deutschen Regierung zu genehmigen. Es sollten lediglich „einige wichtige zentrale deutsche Verwaltungsabteilungen errichtet werden, an deren Spitze Staatssekretäre stehen, und zwar auf den Gebieten des Finanzwesens, des Transportwesens, des Verkehrswesens, des Außenhandels und der Industrie“; ihre Tätigkeit sollte unter Leitung des Kontrollrats erfolgen. Mit der Zielsetzung, Deutschland als Einheit zu betrachten, war indessen kaum vereinbar die Bildung von zwei Reparationsgebieten: Die UdSSR sollte aus ihrer Zone entnehmen, Reparationsansprüche der drei Westmächte sollten aus den drei Westzonen befriedigt werden.

Lag in dieser Regelung bereits eine Möglichkeit der Auseinanderentwicklung — wenn sich nämlich aus unterschiedlicher Reparationspolitik Differenzen über die wirtschaftliche Behandlung Deutschlands, mit der Folge, daß Deutschland auf diesem wichtigen Gebiet nicht länger als Einheit besteht, ergeben würden —, so stellte sich dieses Problem noch schärfer hinsichtlich der Ziele der Besetzung Deutschlands und der Besatzungspolitik. Wie sollte eine für ganz Deutschland einheitliche Entwicklung möglich sein, wenn die Alliierten das im Potsdamer Ab-

- Außenpolitik
- 2.1 Besatzungsregime
- 2.2 Das internationale System

- Außenpolitik
- 2.2 Das internationale System
- 2.3 Die deutschen politischen Kräfte

kommen formulierte Ziel — „Die endgültige Umgestaltung des deutschen politischen Lebens auf demokratischer Grundlage und eine eventuelle friedliche Mitarbeit Deutschlands am internationalen Leben vorzubereiten“ — unterschiedlich auslegten, wenn es sich als bloße Formel ohne Konsens über die Substanz erweisen sollte?

Die Tatsache der Besatzungsherrschaft mit ihren für die Frage der Einheit Deutschlands möglicherweise fatalen Auswirkungen ist eine erste zentrale Bedingung für die Nachkriegsentwicklung. Eine zweite Bedingung, die die Auswirkungen der ersten gegebenenfalls determinieren konnte, ist die Struktur des damaligen internationalen Systems und seine Entwicklung.

2.2 Das internationale System

Während des Zweiten Weltkriegs war das internationale System durch die gegen Hitler-Deutschland gerichtete Koalition gekennzeichnet. Basis der Koalition war die Gegnerschaft zum Nationalsozialismus. Als das Ziel mit der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands erreicht war, entfiel ein wichtiger Teil der Geschäftsgrundlage der Koalition. Um sie aufrechtzuerhalten, wären neue Integrationsfaktoren erforderlich gewesen, die aber im Fall der beiden Hauptmächte der Kriegskoalition — UdSSR und USA - fehlten. Es kam statt dessen zu gravierenden Meinungsverschiedenheiten über die von beiden Mächten jeweils verfolgte Politik; sie mündeten in ein Gegenüber, das mit dem Begriff „kalter Krieg“ bezeichnet wurde. Diese Bipolarität, Strukturmerkmal des internationalen Systems seit etwa 1946, wurde durch die entgegengesetzte Deutschlandpolitik von UdSSR und USA gefördert und manifestierte sich zugleich in der deutschen Nachkriegsentwicklung.

2.2.1 Der kalte Krieg In diesem Zusammenhang sind die Meinungsverschiedenheiten über die ökonomische Behandlung und Entwicklung Deutschlands in den Besatzungszonen ebenso zu nennen wie der Dissens in der Beurteilung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung in den Zonen. Manifest wurden diese Gegensätze im Alliierten Kontrollrat - gleichsam dem Regierungsorgan für Deutschland - und bei den verschiedenen Außenminister-Konferenzen der vier Großmächte.

Der kalte Krieg spielte sich allerdings auch außerhalb Deutschlands ab. Die Politik der UdSSR, in den osteuropäischen Staaten kommunistisch beherrschte Systeme zu errichten und sie dem eigenen Hegemonieanspruch zu unterwerfen, sowie ihr Verhalten im griechischen Bürgerkrieg wurden in den USA als aggressiv und expansionistisch perzipiert und führten zu einer Zurückweisung des kommunistischen Anspruchs. In der Truman-Doktrin vom März 1947 erklärten die USA als Reaktion auf diese Entwicklung, sie würden den freien Völkern helfen, ihre innere Ordnung und nationale Integrität zu erhalten. Gemeint war Schutz vor kommunistischem Machtanspruch. Die organisatorische Konsequenz dieser Proklamation war die nachdrückliche Förderung westeuropäischer Einigungspolitik. Mit dem Marshall-Plan war die Schaffung der OEEC (Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit) verbunden, einer Organisation, die die Verteilung und Verwendung der Hilfsgelder übernehmen sollte. Die drei westlichen Besatzungszonen waren einbe-

zogen. Im Sommer 1948 beschlossen die USA, die Bildung regionaler Sicherheitspakete zu unterstützen, was Anfang 1949 zum NATO-Vertrag führte.

2.2.2 Bipolarität Faktisch existierten bereits um die Jahreswende 1947/48 zwei Blöcke, die sich als Kontrahenten empfanden. Deutschland — und das bedeutete die vier Besatzungszonen — war in dieser Konstellation letztlich nur Objekt alliierter Politik. Die Zonen gerieten in den Sog der immer deutlicher werdenden Polarisierung. War es anfangs nur ein Gegensatz der beiden Weltmächte USA und UdSSR gewesen, d. h., hatten sich Großbritannien und Frankreich um die Realisierung eigener Ziele in Deutschland bemüht, so konnten sich beide Staaten — aus politischen und wirtschaftlichen Gründen — dem amerikanischen Drängen auf eine Einheitsfront gegen die UdSSR nicht entziehen. Zunächst wurde die Bizone aus amerikanischer und britischer Zone gebildet, mit gemeinsamen alliierten und deutschen Gremien sowie gemeinsamer Politik. Schließlich mußte sich auch Frankreich diesem Kurs anschließen, d. h. sein Ziel einer Zerstückelung und dauernden Schwächung Deutschlands aufgeben. Die Entscheidungen über die weitere Entwicklung Deutschlands bzw. der einzelnen Besatzungszonen wurden nunmehr von blockpolitischen Erwägungen bestimmt. Konkret bedeutete das: Die UdSSR bezog ihre Besatzungszone in den Ostblock ein, die Westmächte rechneten mit ihren Besatzungszonen als Teil des sich konstituierenden Westblocks.

2.3 Die deutschen politischen Kräfte

Ein dritter Faktor, der bei einer Betrachtung der Nachkriegsentwicklung berücksichtigt werden muß, sind die deutschen politischen Kräfte; genauer: die Interessen der relevanten politischen Akteure nebst ihrer Perzeption des internationalen Systems. Die in der Anfangsphase westdeutscher politischer Aktivität — so eng begrenzt auch ihr Spielraum sein mochte - wichtigsten Kräfte waren die Ministerpräsidenten der Länder. Bei der Erledigung von Alltagsproblemen, die sich in der ersten Wiederaufbauphase stellten, waren sie mit ihren Administrationen den Alliierten — genauer: der jeweiligen Besatzungsmacht — wertvolle Partner. Demgegenüber spielten die politischen Parteien bzw. die Parteiführungen zunächst nur eine untergeordnete Rolle.

2.3.1 Interessenlage Die wichtigsten Interessen der politischen Akteure, d. h. die Ziele deutscher Nachkriegspolitik, ergaben sich aus der Situation nach Kriegsende: Deutschland war territorial amputiert, in Besatzungszonen aufgeteilt, ohne einheitliche deutsche Staatsgewalt, wirtschaftlich völlig am Boden und über die innere Entwicklung sowie den künftigen internationalen Status im unklaren. Die Hauptziele waren demgemäß: Wiederherstellung der staatlichen Einheit und - nach Möglichkeit — des territorialen Besitzstandes der Vorkriegszeit, wirtschaftliche Gesundung, Aufbau einer stabilen inneren Ordnung auf demokratischer Grundlage (als bewußte Reaktion auf die Periode des Nationalsozialismus), Erlangung politischer Handlungsfähigkeit, schließlich geordnete und allmählich gleichberechtigte Beziehungen zu anderen Staaten.

In der Perzeption der Entwicklung des internationalen Systems stimmten die westdeutschen politischen Akteure — mit Ausnahme der relativ bedeutungslosen KPD — mit den drei Westmächten überein: Auch sie empfanden — gerade unter dem Eindruck der Geschehnisse in der sowjetischen Besatzungszone — die Politik der UdSSR als aggressiv, die ihr zugrunde liegenden Zielvorstellungen zum Charakter eines politischen Systems als mit den eigenen unvereinbar. Diese Perzeption ließ ein weiteres Interesse und Ziel entstehen: das der Sicherheit.

2.3.2 Handlungsspielraum Da Deutschland zunächst nur Objekt der alliierten Politik war, gab es für deutsche politische Akteure kaum Möglichkeiten, durch selbständige Politik die Erreichung dieser Ziele zu fördern. Nur Interessenidentität mit den Alliierten versprach hier Erfolg. Ansätze hierfür ergaben sich als unmittelbare Folge der Entwicklung des internationalen Systems zur Bipolarität, also der Konfrontation zwischen UdSSR und Westalliierten.

Im Frühjahr und Sommer 1948 berieten die Westalliierten angesichts der sich verschärfenden Konfrontation mit der UdSSR und der offensichtlichen Unmöglichkeit, mit ihr Einvernehmen über die weitere Entwicklung Gesamtdeutschlands zu erzielen, konkrete Maßnahmen im Bereich der drei Westzonen. Das Ergebnis ihrer Überlegungen war in den Londoner Empfehlungen und den Frankfurter Dokumenten niedergelegt. Sie wollten aus den drei Besatzungszonen einen Weststaat machen und ihn in die sich bildende westeuropäische Gemeinschaft — unter maßgebender Beteiligung der USA — fest eingliedern. Innere Ordnung und internationaler Status waren damit untrennbar verbunden. An die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder war die Aufforderung der Westmächte gerichtet, den Weststaat zu gründen. Die Entscheidung darüber implizierte und bedeutete zugleich auch die Entscheidung über dessen internationale Position.

2.3.3 Zielkonflikt Kriterium für die Überlegungen und die Entscheidung der westdeutschen Ministerpräsidenten waren die von einem solchen Schritt zu erwartenden Auswirkungen auf die Ziele (west-)deutscher Politik. Die Konsolidierung der drei Westzonen in einem Weststaat und dessen Eingliederung in eine größere westliche Gemeinschaft versprach dem Ziel der Sicherung gegenüber einer potentiellen Bedrohung seitens der UdSSR ebenso förderlich zu sein wie dem des wirtschaftlichen Aufschwungs, der allmählichen Entwicklung normaler Beziehungen zu den anderen Mitgliedsstaaten dieser Gemeinschaft und der schrittweisen Wiedererlangung politischer Handlungsfähigkeit. Ganz einfach deshalb, weil die Westmächte dem Weststaat eine bestimmte Funktion in der Ost/West-Konfrontation zudedacht hatten, die seine politische und wirtschaftliche Konsolidierung voraussetzte.

Erwies sich damit die zu dieser Politik führende Bipolarität für die eben genannten Ziele als förderlich, galt das keineswegs für das Ziel der Wiederherstellung staatlicher Einheit. Hier war ernsthaft zu bedenken, ob Strukturierungsmaßnahmen — denn das wäre die Weststaat-Bildung gewesen —, die nur für einen Teil Deutschlands gelten würden, den bereits bestehenden Graben zur so-

wjetisch besetzten Zone nicht vertiefen, die Wiedervereinigung insofern erschweren oder gar verhindern würden; um so mehr, wenn solche Strukturmaßnahmen politische und gesellschaftliche Wertvorstellungen spiegeln würden, die in der SBZ keine Geltung hatten bzw. explizit abgelehnt wurden.

Wenn westdeutsche Politiker als Folge dieser Überlegung das an sie gerichtete Ansinnen der Weststaat-Gründung nicht geradeheraus ablehnten, so hatte das zwei Gründe. Einmal konnte eine Brückierung der Westmächte nicht in westdeutschem Interesse liegen. Zum andern versprach der Verzicht auf den Weststaat die Wiedervereinigung nicht quasi automatisch herbeizuführen, weil die dafür notwendige Übereinstimmung aller vier Mächte nicht in Sicht war. So blieb den Westdeutschen nur die Alternative, einer Entscheidung zunächst auszuweichen, um die möglicher- oder wahrscheinlicherweise fatalen gesamtdeutschen Konsequenzen zu vermeiden, oder der Weststaat-Gründung zwar zuzustimmen, ihr aber eine Interpretation zu geben, die sie auch mit dem Ziel staatlicher Einheit kompatibel erscheinen ließ.

2.4 Staatsgründung als außenpolitische Entscheidung

Genauso verliefen dann auch die Beratungen der westdeutschen Ministerpräsidenten. In einer ersten Gesprächsrunde sprachen sie sich gegen ein Gebilde mit Staatsqualität aus; etwaigen Maßnahmen in dieser Richtung wollten sie allenfalls unter der Bedingung zustimmen, daß der Provisoriumscharakter des Gebildes - in doppeltem Sinn: nämlich wegen fehlender Souveränität und fehlender staatlicher Einheit - unmißverständlich deklariert würde. Da sich die drei Westalliierten mit dieser Position nicht einverstanden erklärten, war eine zweite Gesprächsrunde nötig, auf der die westdeutschen Ministerpräsidenten die von den Alliierten angestrebte Neuregelung akzeptierten.

2.4.1 Das Problem der Wiedervereinigung Ihre gesamtdeutschen Bedenken räumten sie dadurch beiseite, daß sie den Weststaat nicht nur als mit dem Ziel der Wiedervereinigung vereinbar, sondern dieses Ziel sogar fördernd erklärten. Diese Interpretation wurde durch die sogenannte Magnet- bzw. Anschluß-Konzeption ermöglicht. Diese besagte: Eine Konsolidierung im Bereich der Westzonen wirkt anziehend auf den Osten Deutschlands und bildet insofern die unabdingbare Voraussetzung jeder Wiedervereinigung: „Wir sind der Meinung, daß die politische und ökonomische Konsolidierung des Westens eine elementare Voraussetzung für die Gesundung auch unserer Verhältnisse und für die Rückkehr des Ostens zu unserem gemeinsamen Mutterland ist“ (Ernst Reuter als Reg. Bürgermeister von Berlin). Mit dieser Argumentation hatte man auf westdeutscher Seite bereits die Schaffung der Bizone und, damit verknüpft, die Einsetzung deutscher Organe, was den Rahmen nur einer Besatzungszone erstmals sprengte, bejaht und gerechtfertigt; mit ihrer Hilfe versuchte man jetzt alliierte Forderungen mit deutschen Interessen und Vorbehalten in Einklang zu bringen.

Ob der in diesem Konzept vorgezeichnete Weg zur Wiedervereinigung tatsächlich zum Erfolg führen, also nicht ein nur theoretisch möglicher bleiben würde, wurde

Außenpolitik
2.4 Staatsgründung als außenpolitische
Entscheidung

nicht erörtert. Jede kritische Beurteilung jener entscheidenden Weichenstellung wird aber erwägen müssen, ob eine westdeutsche Weigerung, den von den Westalliierten gebotenen Spielraum im von ihnen gewünschten Sinn auszunutzen, deutschen Interessen nicht äußerst abträglich gewesen wäre. Einmal gab es, wie ausgeführt, die Ziele Sicherheit, wirtschaftlicher und politischer Aufstieg, internationale Gleichberechtigung; zum anderen war für die Wiedervereinigung auch ihre Zustimmung erforderlich.

Die manchen zunächst vielleicht erstaunende Zustimmung der — später in Opposition zur Politik der Westbindung der Bundesrepublik Deutschland stehenden — Sozialdemokratie zu Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Westzonen — und zwar Konsolidierungsmaßnahmen mit eindeutig antikommunistischer Spitze — erklärt sich zum großen Teil aus dem strikten Antikommunismus der SPD. Spätestens seit der Fusion von KPD und SPD zur SED in der SBZ im Jahre 1946, von der westdeutschen Parteiorganisation als Zwangsvereinigung scharf abgelehnt, wurde die absolute Unvereinbarkeit zwischen sozialdemokratischer Politik einerseits und kommunistischer Politik (von SED und UdSSR) andererseits permanent unterstrichen. Dieser geradezu militante Antikommunismus, der im Grunde auch in den fünfziger Jahren anhielt, als Basis der prowestlichen Grundeinstellung der Sozialdemokratie spiegelt anschaulich den Zusammenhang zwischen — grob gesagt — Innen- und Außenpolitik, damit aber die Fragwürdigkeit einer Trennung dieser Bereiche überhaupt.

2.4.2 Der verfassungsrechtliche Rahmen: Nachdem so die grundsätzliche Entscheidung für den Weststaat gefällt war, übernahm es der Parlamentarische Rat, den verfassungsrechtlichen Rahmen zu definieren. Liest man die Verfassungsartikel im Zusammenhang mit den Diskussionen im Parlamentarischen Rat, so ergibt sich zweifelsfrei, daß er die Staatsgründung auch als außenpolitische Entscheidung aufgefaßt hat. Mit der Bekräftigung der Magnet- bzw. Anschluß-Konzeption war die deutschlandpolitische Zielsetzung formuliert (vgl. die Diskussionen zu Präambel, Art. 23 und Art. 146 GG). Art. 24 GG (Abs. 1 lautet: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“) war, wie die Diskussionen erweisen, auf die Einordnung des Weststaates in die sich bildende westliche Gemeinschaft gemünzt; er sollte die auch institutionell verankerte Eingliederung des Weststaates Bundesrepublik in die westliche Gemeinschaft ermöglichen, nachdem die generelle Option bereits mit Annahme der alliierten Forderung erfolgt war.

O [Ober die Problematik der den Westdeutschen aufgegebenen Entscheidung informiert klar und eindringlich die Rede Carlo Schmid vom 8. Sept. 1948 im Parlamentarischen Rat, in der er mit der Betonung des provisorischen Charakters der Maßnahmen in West-Deutschland den Versuch einer Lösung der Problematik, des Dilemmas, machte. (Fundstelle: Parlamentarischer Rat, Stenografischer Bericht, Verhandlungen des Plenums, 2. Sitzung, 8. 9.1948. Ein Ausschnitt der Rede ist abgedruckt, in STAMMEN, Th. (Hrsg.): Einigkeit und Recht und Freiheit. Westdeutsche Innenpolitik 1945-1955, München 1965

(= dtv-dokumente Nr. 286, S. 207 ff.). Ein zweites Schlüsseldokument ist die von Ernst Reuter bei der Konferenz der westdeutschen Ministerpräsidenten in Rudesheim am 21., 22. Juli 1948 vertretene Position (Fundstelle: BRANDT, W., LÖWENTHAL, R.: Ernst Reuter. Ein Leben für die Freiheit. Eine politische Biographie, München 1957, S. 474 f.), mit der er sich gegen Carlo Schmid wandte und bei der Mehrheit der Kollegen Erfolg hatte (vgl. dazu die Darstellung bei SCHWARZ, H. P.: Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied 1966, S. 574-88, insbes. S. 584-87, sowie S. 606-618, insbes. S. 610-616).]

- Außenpolitik
3. Weichenstellung 2: Westintegration
3.1 Zielkonsens und Methodenstreit

3. Weichenstellung 2: Die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland

Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Herbst 1949 - ihr korrespondiert die Errichtung der DDR — bedeutet einen gewissen Abschluß der Nachkriegsentwicklung, die zur Herausbildung von zwei gegeneinander gerichteten Blocksystemen geführt hatte. Dieser Einschnitt markiert aber zugleich auch den Beginn einer neuen Phase deutscher und europäischer Politik, in der die Konkretisierung der mit der Grundsatzentscheidung zugunsten des Weststaates getroffenen Option auf der Tagesordnung stand. O [BARING, A.: *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Westdeutsche Innenpolitik im Zeichen der EVG*; dtv-Wiss., Reihe 2, Bd. 4065/66, München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1971. GREWE, W. G.: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt 1960. HRBEK, R.: *Die SPD, Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und West-Integration (1945-1957)*, Bonn: Europa Union Verlag 1973.]

3.1 Zielkonsens und Methodenstreit

Zwischen den großen Parteien der Bundesrepublik bestand Konsens über diese außenpolitische Option der Westbindung des Provisoriums Bundesrepublik Deutschland, wie es sich bereits gezeigt hatte. Es herrschte auch Konsens darüber, mittels der Westbindung die Ziele Sicherheit, wirtschaftlicher Aufstieg, politische Gleichberechtigung und schließlich Wiedervereinigung zu erreichen. Über die Frage nach der Tauglichkeit einzelner konkreter Schritte auf dem Weg der Westintegration für die Förderung bzw. Erreichung dieser Ziele kam es indessen zwischen der von Adenauer geführten Regierungskoalition und der von Schumacher geführten Opposition schon sehr bald zum Dissens. Was anfangs nur Methodenstreit war, mündete in Richtungsauseinandersetzungen.

3.1.1 Adenauer Die Methode Adenauers bestand — verkürzt dargestellt - darin, durch pragmatisches Handeln das Vertrauen der Westalliierten zu gewinnen und auf diese Weise der Realisierung der Ziele Stück für Stück näherzukommen. Der Begriff „Erfüllungspolitik“ trifft sein methodisches Vorgehen nicht; eine solche Bezeichnung würde seine hartnäckige Verhandlungsweise den Alliierten gegenüber ignorieren. Kooperationswillen und Kooperationsangebote, teilweise in Form von Antizipation westalliierten Interessen und Forderungen (wie etwa beim Angebot eines westdeutschen Wehrbeitrags), womit er jeweils alliierte Gegenleistungen im Sinne westdeutscher Ziele und Interessen zu erwirken suchte, kennzeichnen seine Methode zutreffender.

3.1.2 Schumacher Ganz anders wollte Schumacher vorgehen. Er plädierte dafür, den Alliierten gegenüber mit selbstbewußten Forderungen aufzutreten. Kompromißbereitschaft war in seinem Konzept, das sehr rigoristisch auf sofortige und umfassende Gewährung von Gleichberechtigung zielte, nicht enthalten. Offenbar schätzte er den Spielraum bundesrepublikanischer Möglichkeiten in der Erreichung der Ziele sehr viel größer ein als Ade-

- Außenpolitik
3.1 Zielkonsens und Methodenstreit
3.2 Petersberger Abkommen und Ruhrstatut

nauer, sonst hätte er schwerlich der Methode des Auskämpfens deutscher Forderungen das Wort reden können. In der damaligen Diskussion über das deutsche Vorgehen ist ihm vorgeworfen worden, die Westmächte mit seiner Position zu überfordern, nämlich nicht zu berücksichtigen, daß sie nach den Erfahrungen mit Deutschland noch erhebliche Vorbehalte hatten, die es behutsam und beharrlich auszuräumen galt. Als KZ-In-sasse, der selbst unter der nationalsozialistischen Herrschaft gelitten hatte, konnte er sicher unbelastet und selbstbewußt als Fordernder auftreten; ob eine solche Rolle für Deutschland insgesamt angemessen war, war umstritten. Ob seine Methode Erfolge gebracht hätte, muß unbeantwortet bleiben; daß Adenauers Politik mit Ausnahme der Wiedervereinigung letztlich erfolgreich war, wird man im nachhinein kaum bestreiten können.

Als Schlüsseldokumente für die gegensätzlichen Positionen können die Beiträge Adenauers und von Brentanos (für die von CDU/CSU geführte Regierungskoalition) sowie Schumachers (für die sozialdemokratische Opposition) in der 2. Lesung des Gesetzes über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Europa-Rat am 13. Juni 1950 O [Fundstelle: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Stenografische Berichte, S. 2459 ff.*] herangezogen werden: Während die Regierung durch Mitarbeit von den Westmächten schrittweise Gewährung der Gleichberechtigung zu erringen trachtete, plädierte die SPD dafür, die Mitarbeit von vorherigen Leistungen der Westmächte, nämlich der Gewährung vollere Gleichberechtigung, abhängig zu machen. Bereits im Zusammenhang mit der Frage der Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in der Internationalen Ruhrbehörde im Petersberger Abkommen, über die der Bundestag am 24./25. Nov. 1949 diskutierte, war dieser Gegensatz in einer überaus harten Debatte (Schumacher hatte Adenauer als „Kanzler der Alliierten“ bezeichnet, was einen Tumult auslöste) manifest geworden O [Fundstelle: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Stenografische Berichte, S. 472 ff.*]: Adenauer war zur Mitwirkung in der Ruhrbehörde bereit, um damit die Alliierten zur Beendigung der Demontagen zu veranlassen - eine Position, die mit Blick auf die Arbeitsplatzfrage auch von den Gewerkschaften gestützt wurde —, Schumacher hielt diese Kooperation deshalb für entbehrlich, da die wirtschaftliche Gesundung der Bundesrepublik im ur-eigensten Interesse der Westmächte selbst liege, deutsches Entgegenkommen sich also erübrige.

3.2 Petersberger Abkommen und Ruhrstatut

Eine eigene Außenpolitik im formellen Sinne zu betreiben war der Bundesrepublik Deutschland nach den Bestimmungen des Besatzungsstatuts verwehrt. Eine erste außenpolitische Entscheidung im materiellen Sinn stand jedoch bereits im November 1949 mit dem Petersberger Abkommen an. Es brachte der Bundesrepublik Deutschland wirtschaftliche Vorteile — insbesondere werden mehrere große Industrieunternehmen von der Demontageliste gestrichen, was Sicherung bzw. Vermehrung von Arbeitsplätzen bedeutete — sowie das Recht, Außenbeziehungen auf konsularischer Ebene aufzunehmen. Das förderte die Ziele wirtschaftlicher Aufstieg und politische Gleichberechtigung. Als Preis war der Beitritt zum Ruhr-

Statut zu zahlen, womit deutscherseits der internationalen Ruhrkontrolle zugestimmt wurde. Schumacher lehnte diese als diskriminierend ab und opponierte folgerichtig auch gegen das Petersberger Abkommen. Die Unterstützung Adenauers durch den Deutschen Gewerkschaftsbund, dem es in der damaligen Konstellation primär um Arbeitsplätze ging, wogegen die prinzipielle Forderung nach Gleichberechtigung zurückzustehen hatte, manifestierte in aller Deutlichkeit den Methodenstreit.

3.3 Beitritt zum Europa-Rat

Eine zweite gewichtige außenpolitische Entscheidung stellte sich der Bundesrepublik mit der Frage nach dem Beitritt zum Europa-Rat. Dieser war als eine Institution gedacht, die das Ziel der westeuropäischen Föderation vorantreiben und zunächst repräsentieren sollte. Die Zugehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland lag in der Konsequenz der Grundentscheidung für die Weststaat-Gründung. Hier wiederholte sich der Methodenstreit. Der Bundesrepublik sollte zunächst nur der Status eines beratenden Mitglieds gewährt werden, das Saarland mit eigenen Repräsentanten vertreten sein. Die SPD sah darin wiederum einen eklatanten Verstoß gegen die Forderung nach Gleichberechtigung, zudem eine deutscherseits nicht akzeptable Präjudizierung der Zugehörigkeit der Saar. Einen Beitritt der Bundesrepublik Deutschland lehnte die Sozialdemokratie mit der Begründung ab, damit würde der Diskriminierung und der Amputation zugestimmt. Die Regierungskoalition sah dagegen in der Zugehörigkeit zum Europa-Rat, auch als - zunächst - nur beratendes Mitglied, einen weiteren Schritt zur Überwindung der Isolation und zur Erlangung der Gleichberechtigung; auf die Mitgliedschaft der Saar reagierte sie mit der Vorbehalterklärung, damit könne und würde eine spätere friedensvertragliche Regelung nicht präjudiziert werden.

3.4 Montan-Union

Da sich schnell erwies, daß der Europa-Rat nicht imstande sein würde, eine Föderation Westeuropas herbeizuführen (es war unter den Mitgliedstaaten keine Einigung über Prinzip und Ausmaß von Souveränitätsverzicht zu erzielen), stellte sich die Frage nach der Zukunft der westeuropäischen Einigung. Der von Frankreich ausgehende Plan einer Montan-Union, primär auf eine deutsch-französische Gemeinschaft im Bereich von Kohle, Eisen und Stahl zielend, erwies sich als zukunftsweisender Weg. Italien und die drei Benelux-Staaten beteiligten sich an dieser funktionalistischen Fortführung der westeuropäischen Integration, die eine „kleineuropäische“ Lösung bedeutete. Nur diese sechs Staaten waren bereit, in einem begrenzten Bereich gemeinsame Politik durch Einsetzung von Gemeinschaftsorganen, denen echte Kompetenzen übertragen wurden, zu betreiben.

3.4.1 Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland Für die Bundesrepublik würde das Zustandekommen der Montan-Union (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl: EGKS) den Fortfall der zweifellos diskriminierenden Ruhrkontrolle bringen. Integration dieses Sektors würde andererseits fortdauerndes Mitentscheidungsrecht der fünf Partnerstaaten in der deutschen Schwerindustrie bedeuten - allerdings unter anderem Vorzeichen, nämlich

auf der Basis der Gegenseitigkeit. Insofern wurde die EGKS von den Regierungsparteien in der Bundesrepublik Deutschland als echter Durchbruch auf dem Weg zu westeuropäischer Gemeinsamkeit unter Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland begrüßt.

3.4.2 Sozialdemokratische Kritik Die sozialdemokratische Opposition dagegen lehnte eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland mit dem Hinweis auf negative Merkmale der angestrebten Gemeinschaft ab: Als konservativ-klerikal-kapitalistisch-kartellistisches Unternehmen, belastet mit der ungelösten Saarfrage (Frankreich sollte die Saar vertreten), mit mangelnder demokratischer Struktur (die Hohe Behörde als supranationales Entscheidungsorgan sei eine Managerzentrale ohne ausreichende demokratische Kontrolle) widerspreche die EGKS den Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Ein so charakterisiertes Unternehmen sei auch nicht imstande, attraktiv auf die DDR zu wirken, was im Sinne einer auf der Magnet-Theorie aufgebauten Deutschlandpolitik unerlässlich war.

3.4.3 Westintegration und Wiedervereinigung Ein weiteres Argument trat hinzu. Die Sozialdemokratie erkannte durchaus richtig, daß die Beteiligung an einem Integrationsprozeß die innere Struktur der Bundesrepublik Deutschland beeinflussen würde. Strukturmaßnahmen, die auf einen Teil Deutschlands beschränkt blieben, bargen aber die Gefahr weiterer Auseinanderentwicklung, damit der Erschwerung oder gar Verhinderung der Wiedervereinigung in sich. Struktur- und damit „Einrichtungs“-Maßnahmen würden dem Postulat der Offenheit, grundlegende Voraussetzung erfolgversprechender Wiedervereinigungspolitik, strikt zuwiderlaufen. Dieser Einwand wurde noch verstärkt durch den Hinweis auf eine weitere Implikation des Integrationsprozesses: Integration bedeute gegenseitige Abhängigkeit als Folge der Vergemeinschaftung eines bestimmten Sektors, mit dem Resultat einer Art Unentbehrlichkeit eines jeden Mitglieds der neuen Gemeinschaft für die anderen; insofern haftete jeder Integrationsmaßnahme etwas Unwiderrufliches an.

Wenn damit die Bundesrepublik Deutschland — und sei es zunächst nur für einen bestimmten ökonomischen Sektor — fast unwiderruflich zu einem integralen Faktor der kleineuropäischen Sechser-Gemeinschaft würde, mußte das Konsequenzen für das deutschlandpolitische Konzept haben. Wiedervereinigung meinte nichts anderes als Anschluß der DDR an die Bundesrepublik Deutschland, wie die übereinstimmend von Regierungskoalition und Opposition proklamierte Formel „Wiedervereinigung in Frieden und Freiheit durch freie Wahlen in ganz Deutschland“ auswies; dem Provisorium Bundesrepublik Deutschland fehlte nur das Territorium der DDR (und die Saar) — klammern wir die Ostgebiete einmal aus —, um zum Definitivum „Deutschland“ zu werden. Die Bundesrepublik Deutschland war in dieser Sicht Transitorium; allerdings ein Übergangsgebilde, dessen innere Struktur und internationale Position auch für das Definitivum gelten sollten. Mit anderen Worten: Der Charakter der Integration implizierte, daß die Westbindung der Bundesrepublik Deutschland für ein wiedervereinigtes Deutschland gelten mußte.

- Außenpolitik
- 3.4 Montan-Union
- 3.5 Europäische Verteidigungsgemeinschaft

3.4.4 Wiedervereinigung und westliche Gemeinschaft

Das war, wie die Verhandlungen über einen Generalvertrag (später Deutschland-Vertrag genannt) für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Westmächten, der das Besatzungsstatut ablösen und der Bundesrepublik Gleichberechtigung und Souveränität bringen sollte, zeigten, das erklärte Ziel Adenauers. Er geht von der völlig richtigen Überzeugung aus, daß für die Wiedervereinigung die Zustimmung aller vier Großmächte erforderlich ist, und will die Westmächte in diesem Vertrag auf das Ziel Wiedervereinigung festlegen. Auf Grund der Interessen der Westmächte und der politischen Überzeugung der Bonner Regierungskoalition bleibt dieses Ziel aber nicht isoliert stehen. Es findet seine gewissermaßen notwendige Ergänzung in der weiteren Zielsetzung, das wiedervereinigte Deutschland in die westliche Gemeinschaft einzugliedern.

3.4.5 Weitere europäische Projekte Das bedeutete nun keineswegs nur die Montan-Union. Noch vor dem Anlaufen dieser Gemeinschaft werden sehr viel weitergehende Projekte formuliert und verhandelt: eine Europäische Verteidigungs-Gemeinschaft (EVG) und eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG), beide Projekte im Rahmen der Sechs. Voraussetzung der EVG war die Wiederaufrüstung der Bundesrepublik; ihr Potential sollte voll in die geplante Gemeinschaft integriert werden. Die EPG sollte die gemeinsame Außenpolitik der Sechser-Gemeinschaft und die institutionelle Struktur einer Föderation bringen.

3.5 Europäische Verteidigungsgemeinschaft

3.5.1 Amerikanische und französische Interessen Hintergrund dieser Projekte war das amerikanische Interesse an und Drängen auf einen militärischen Beitrag der Bundesrepublik Deutschland. Der Korea-Krieg hatte zu einer Verschärfung des kalten Kriegs geführt und im Westblock das Bedürfnis nach Sicherheit auch durch intensive militärische Vorkehrungen eher verstärkt. Zur Befriedigung dieses Bedürfnisses schienen westdeutsche Truppenverbände unerlässlich. Während die USA sozusagen geradezu auf die NATO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland zusteueren, war es den unmittelbaren westlichen Nachbarn der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere Frankreich, ein fast unerträglicher Gedanke, eine deutsche Militärmacht wiedererstehen zu lassen. Der in die EVG mündende Plevin-Plan, der statt nationaler Verbände die Schaffung einer europäischen Streitmacht vorsah, versuchte das amerikanische Drängen nach einem deutschen Beitrag mit französischem Interesse an Kontrolle der Bundesrepublik auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Jeder militärische Beitrag der Bundesrepublik würde aber Teil des Westblocks, damit eindeutig gegen die UdSSR und ihren Block gerichtet sein.

3.5.2 Sozialdemokratische Kritik An diesem Punkt nun hatte die sozialdemokratische Opposition mit einem weiteren Einwand ein, der die Diskussion in der Bundesrepublik über den außenpolitischen Kurs für Jahre bestimmen sollte. Die Sozialdemokratie erinnerte zu Recht an den bekannten Umstand, daß die Wiedervereinigung der Zustimmung aller vier Mächte, also auch der UdSSR, be-

dürfte. Davon ausgehend, stellte sie die eigentlich nur mehr rhetorische Frage, ob man erwarten könnte, daß die UdSSR in der damaligen Konstellation einer Wiedervereinigung Deutschlands zustimmen würde, wenn das wiedervereinigte Deutschland dann Teil des Westblocks würde. Mit dieser Überlegung hatte die SPD unterstrichen, daß jedes erfolversprechende deutschlandpolitische Konzept das Interesse der UdSSR als Faktor angemessen berücksichtigen müsse.

3.5.3 Sowjetische Interessen In Adenauers Konzept wurde dieser Faktor durch den Anspruch einer „Politik der Stärke“ berücksichtigt. Was theoretisch ein in sich schlüssiges Konzept sein mochte, erschien der sozialdemokratischen Opposition in der konkreten Situation eine Illusion: Sie sah keinen Ansatzpunkt für die Möglichkeit, die UdSSR zur Zustimmung zu einer Wiedervereinigung zu westlichen Bedingungen zu zwingen, nämlich freie Wahlen in ganz Deutschland zuzulassen und das so wiedervereinigte Deutschland dann in den Westblock zu entlassen. Die SPD plädierte vielmehr dafür, dem Interesse der UdSSR dadurch Rechnung zu tragen, daß vor einer Westbindung der Bundesrepublik Deutschland qua EVG und EPG, gekoppelt mit dem Deutschlandvertrag samt seiner Bindungsklausel für ein wiedervereinigtes Deutschland, daß also vor einer solchen Festlegung Viermächte-Verhandlungen stattfinden, deren Gegenstand die Möglichkeit eines Geschäfts zwischen den drei Westmächten und der UdSSR sein sollte. Inhalt des Geschäfts: Die UdSSR ermöglicht die Wiedervereinigung durch Zustimmung zur Abhaltung freier Wahlen in ganz Deutschland; die Westmächte verzichten dafür auf die militärische Westbindung des wiedervereinigten Deutschlands bzw. der Bundesrepublik.

Als Schlüsseldokumente für den Gegensatz in der Frage, ob eine sog. Politik der Stärke oder eine Politik der Rücksichtnahme auf die UdSSR angebracht und erfolversprechend sei, können die in der außenpolitischen Debatte des Bundestages am 7./8.2.1953 vorgetragenen Positionen O [(Fundstelle: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Stenografische Berichte) von Adenauer für die Regierungskoalition (S. 8095 ff., 8196 ff.) sowie von Erich Ollenhauer (S. 8108 ff., 8234 ff.) und Carlo Schmid (S. 8183 ff.) für die sozialdemokratische Opposition] herangezogen werden.

Über die Streitfrage der Bindung eines wiedervereinigten Deutschland durch die Westverträge bzw. der Forderung, vor Abschluß dieser Verträge Viermächte-Verhandlungen über ein mögliches Geschäft mit der UdSSR durchzuführen, informieren anschaulich folgende Dokumente O [Adenauer (S. 9789 ff.) und Gerstenmaler (S. 9801 ff.), für die Koalition sowie Carlo Schmid (S. 9807 ff.) für die Opposition in der 1. Lesung der Westverträge im Bundestag am 9. 7.1952; schließlich in der 2. Lesung der Verträge im Bundestag am 5.12.1952 Ollenhauer (S. 11445 ff.) für die Opposition, der sich für ein globales System kollektiver Sicherheit einsetzte, sowie Fritz Erler (S. 11474 ff.) für die SPD, der das Konzept des Geschäfts erläuterte.]

3.5.4 Abhängigkeit von den Großmächten Dieses Konzept erscheint durchaus plausibel. Die erbitterte Auseinandersetzung zwischen den Parteien in Bonn spiegelte

- Außenpolitik
- 3.5 Europäische Verteidigungsgemeinschaft
- 3.6 NATO-Beitritt und Deutschlandvertrag

jedoch die Tatsache, daß seine Realisierung schwieriger sein würde, als man ob seiner Einfachheit wegen zunächst annehmen mochte. Der Parteienstreit demonstriert in aller Deutlichkeit die Abhängigkeit deutscher Politik und der Entwicklung und ggf. Lösung der deutschen Frage insgesamt von den Interessen und Entscheidungen aller vier Großmächte. Nur wenn sie sich ein solches Konzept zu eigen machen würden, gäbe es eine Realisierungschance. Tatsächlich haben weder die Westmächte der UdSSR Verhandlungen über ein solches Geschäft vorgeschlagen, noch hat die UdSSR ihrerseits den Westmächten eine entsprechende Offerte unterbreitet. Dieses Unterlassen legt den Schluß nahe, daß keine der beiden Seiten an dem beschriebenen Junktim wirkliches Interesse hatte.

Dieser Schluß kann erhärtet werden durch eine kritische Erörterung der zentralen Prämisse des sozialdemokratischen Konzepts. Es beruhte auf der Voraussetzung, daß jede Seite im Zusammenhang mit dem Deutschland-Problem nur jeweils ein Hauptinteresse habe: die Westmächte an der Wiedervereinigung durch freie Wahlen, also an einem bestimmten Inhalt der inneren Ordnung Deutschlands; die UdSSR an der Verhinderung deutscher, insbesondere auch westdeutscher Mitgliedschaft in einer westlichen Militärorganisation. Die Konzeption mußte also in sich zusammenfallen, wenn die Westmächte ein wiedervereinigtes Deutschland nicht aus der Westbindung - gerade auch militärisch - zu entlassen geneigt waren oder in der damaligen Konstellation des internationalen Systems die Aufrechterhaltung der Spaltung Deutschlands und damit die umfassende Westintegration der Bundesrepublik als unvermeidbar bzw. notwendig und ihren Interessen entsprechend betrachten würden. Bzw. wenn sich die UdSSR nicht mit einem nur militärischen Sonderstatus für Gesamtdeutschland begnügen oder am DDR-Regime festhalten wollte oder, damit zusammenhängend, hinsichtlich der inneren Struktur Gesamtdeutschlands unabdingbare, aber für alle großen Parteien der Bundesrepublik - sowie für die Westmächte - unannehmbare Forderungen stellen würde.

3.5.5 Ablauf der Ost-West-Kontakte Die Richtigkeit der hier vorgetragenen Erörterung läßt sich bei einer Prüfung des Ablaufs der verschiedenen Ost-West-Kontakte ganz konkret veranschaulichen. In Frage kommen dazu die Behandlung der an die Westmächte gerichteten Note der UdSSR vom 10. März 1952 einschl. des sich anschließenden Notenwechsels, die Außenministerkonferenz der vier Mächte in Berlin Anfang 1954 und schließlich die beiden Genfer Konferenzen - der Regierungschefs im Sommer, der Außenminister im Herbst - des Jahres 1955.

3.5.6 Interessenlagen und Bipolarität Die Bundesregierung, also Adenauer, ist in diesem Zusammenhang von der Opposition dafür kritisiert worden, sich bei den Westmächten nicht um ein intensiveres Ausloten eventueller Möglichkeiten einer Verhandlungslösung im oben beschriebenen Sinne eingesetzt zu haben. Ob ein solcher Druck bei den Westmächten etwas gefruchtet hätte, hing allein von der Tragfähigkeit der Prämisse der Junktim-Konzeption ab. Wenn also die Westmächte nicht nur ein einziges zentrales Interesse in bezug auf Deutsch-

lands Zukunft hätten, sondern gewissermaßen ein Interessen-Bündel, hätten sie sich von seiner Verfolgung durch bundesrepublikanisches Drängen kaum abbringen lassen. Dafür war der Spielraum deutscher Politik noch viel zu eng. Vor allem aber stimmten Bundesregierung und Westmächte in der Einschätzung der internationalen Lage, der Absichten der UdSSR und den aus einer solchen Bestandsaufnahme notwendig abzuleitenden politischen Schlußfolgerungen überein: Man ging von der Bipolarität, also der Konfrontation zweier antagonistischer Blöcke sowie fortgesetztem sowjetrussischem Expansionsstreben, das ein Eingehen auf westliche Wiedervereinigungsvorstellungen ausschließen mußte, aus und folgerte daraus weiterhin, an der Konsolidierung des Westblocks unter Einschluß der Bundesrepublik festhalten zu müssen. Die Einbeziehung ganz Deutschlands war bei solcher Betrachtung fernes Maximalziel, an dessen Realisierung ernstlich kaum geglaubt worden sein konnte.

3.5.7 Neutralismusproblem Eine Ergänzung ist in diesem Zusammenhang unbedingt nötig. Der SPD wurde damals immer wieder der Vorwurf gemacht, sie strebe eine Neutralisierung Deutschlands an. Im Ausland wurde im Zusammenhang mit deutschlandpolitischen Überlegungen die besorgte Frage laut, ob Deutschland eventuell mit einer Zwischenstellung zwischen Ost und West kokettiere, ein die europäische Stabilität gefährdender Pendler zwischen zwei Welten werden wolle, um damit möglicherweise die nationale Einheit wiederzuerlangen. Zweifellos waren solche Fragen nicht unberechtigt, nicht aus der Luft gegriffen; zweifellos gab es neutralistische Strömungen in der Bundesrepublik. Neutralisierung Deutschlands war indessen in dieser Phase der Diskussion niemals offizielles Programm der Sozialdemokratie. Was sie vielmehr anstrebte, um die militärische Bindung an den Westblock zu vermeiden, war ein europäisches System kollektiver Sicherheit anstelle der bestehenden Militäralianzen. Wenn selbst in einer Phase der Entspannung - in den 70er Jahren - das Weiterbestehen der Militäralianzen als nicht diskutabile Selbstverständlichkeit seitens der politisch Verantwortlichen angesehen, ihre Ersetzung durch ein gesamteuropäisches System kollektiver Sicherheit kategorisch ausgeschlossen wird, um wieviel weniger realistisch und erfolgversprechend mußte ein solcher Vorschlag in den 50er Jahren, also zur Hochzeit des kalten Krieges gewesen sein! Die UdSSR hatte zwar ab 1954 einen in diese Richtung weisenden Vorschlag unterbreitet, da in ihm aber die - zumindest vorläufige - Mitgliedschaft zweier deutscher Staaten vorgesehen war, konnte dieser Variante auch die SPD nicht zustimmen. Sicherheitspolitische Arrangements als Alternativen zur militärischen Westintegration und Blockbildung waren in ihren Augen stets notwendig mit der Wiedervereinigung durch freie Wahlen verknüpft.

3.6 NATO-Beitritt und Deutschlandvertrag

Folgt man der Interpretation, wie sie hier vertreten wird, so kommt man zum Ergebnis, daß es allenfalls theoretische, nicht aber praktische Alternativen zum Westkurs der Bundesrepublik in der ersten Hälfte der 50er Jahre gab. Als Folge der geschilderten Unvereinbarkeit der Positionen von UdSSR und Westmächten, denen die von

Außenpolitik
3.6 NATO-Beitritt und Deutschlandvertrag

DDR und Bundesregierung korrespondierten, wurde die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Gemeinschaft — parallel dazu die der DDR in die sozialistische Staatengemeinschaft - konsequent vorangetrieben. In diesem Zusammenhang ist es letztlich nicht relevant, daß die Projekte EVG und EPG scheiterten und mit den Pariser Verträgen von 1954/55 neue Formen der Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland gefunden werden mußten. Die Wirkung einer festen, quasi — von der Bundesrepublik Deutschland aus - unauflösbaren Bindung an das westliche Lager war auch mit der neuen Regelung gegeben. Die Bundesrepublik Deutschland trat der Westeuropäischen Union (die aus dem Brüsseler Pakt hervorgegangen war) und der NATO bei: im Deutschlandvertrag wurde der Bundesrepublik Deutschland die Souveränität - eingeschränkt nur durch wenige Vorbehaltsrechte der Westmächte — zugesprochen und als gemeinsames Ziel von Bundesrepublik Deutschland und Westmächten in Art. 7 Abs. 2 folgendes formuliert: „Bis zum Abschluß der friedensvertraglichen Regelung werden die Unterzeichnerstaaten zusammenwirken, um mit friedlichen Mitteln ihr gemeinsames Ziel zu verwirklichen: ein wiedervereinigtes Deutschland, das eine freiheitlich-demokratische Verfassung, ähnlich wie die Bundesrepublik, besitzt und das in die europäische Gemeinschaft integriert ist.“

Auf zwei Punkte ist im Zusammenhang einer Behandlung bundesrepublikanischer Außenpolitik ausdrücklich hinzuweisen, da sie durch die Pariser Verträge offiziell sanktioniert wurden: die Verantwortung der Westmächte für die Lösung der Deutschlandfrage und der sogenannte Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik.

3.6.1 Verantwortung der Westmächte Zum ersten Punkt war in Art. 2 des Deutschlandvertrages formuliert: „Im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages verhindert hat, behalten die drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung.“ Damit war klargestellt, daß nicht etwa die Bundesrepublik in Sachen Deutschlandpolitik federführend sein könne. Das entsprach einmal dem westalliierten Interesse, die künftige deutsche Entwicklung mitzuentcheiden, wie es den eigenen Zielvorstellungen förderlich sein würde; es entsprach aber auch dem Interesse der Bundesrepublik Deutschland, sich in der Deutschlandfrage nicht der UdSSR gewissermaßen allein zuständig und verantwortlich gegenüberzusehen.

3.6.2 AHeinvertretungsanspruch Was den zweiten Punkt angeht, so hatte sich die Bundesregierung mit dem Hinweis auf den fehlenden demokratischen Charakter des DDR-Regimes auf den Standpunkt gestellt, nach außen ganz Deutschland zu repräsentieren; ein Standpunkt, der im übrigen von der sozialdemokratischen Opposition geteilt wurde, da sie in der Einschätzung des DDR-Regimes mit Adenauer übereinstimmte. In einer Erklärung der drei Westmächte, die Bestandteil der Pariser Verträge war, bestätigten diese den Bonner Anspruch. Sie erklärten,

Außenpolitik
3.6 NATO-Beitritt und Deutschlandvertrag
3.7 Zwischenbilanz

„... daß sie die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige deutsche Regierung betrachten, die frei und rechtmäßig gebildet und daher berechtigt ist, für Deutschland als Vertreterin des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen“.

3.6.3 Position der UdSSR Die Bedeutung dieser beiden Elemente westlicher Deutschlandpolitik zeigte sich durch die Konfrontation mit völlig entgegengesetzten Positionen von UdSSR und DDR, wie sie anlässlich des Besuchs Adenauers in der UdSSR im September 1955 erfolgte. Während Adenauer an die Verantwortung der vier Mächte für die Lösung des Deutschland-Problems erinnerte, bezeichneten es seine sowjetischen Gesprächspartner als eine Angelegenheit, die in erster Linie die Deutschen selbst angehe; die Parole „Deutsche an einen Tisch“ ist unüberhörbar. Während Adenauer den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland bekräftigte, verwiesen seine Gesprächspartner auf die Existenz von zwei souveränen deutschen Staaten; der Nachdruck, der von der UdSSR auf das Faktum der Zweistaatlichkeit, damit auf die Notwendigkeit einer Anerkennung der DDR gelegt wurde, war unverkennbar. Diese Linie hatte sie Anfang 1954 eingeschlagen; sie sollte beibehalten werden.

3.6.4 Hallstein-Doktrin Konsequenz des bundesrepublikanischen Alleinvertretungsanspruchs war die Formulierung der sogenannten „Hallstein-Doktrin“ im Dezember 1955. Darin erklärte die Bundesregierung, sie werde die Anerkennung der DDR durch dritte Staaten, also die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, als unfreundlichen Akt ansehen und ihrerseits die Beziehungen zu solchen Staaten abbrechen. Als Jugoslawien im Zuge seiner Wiederannäherung an die UdSSR und die Warschauer-Pakt-Staaten 1957 die Oder-Neiße-Linie als polnische Westgrenze anerkennt und diplomatische Beziehungen zur DDR aufnimmt, bricht die Bundesrepublik Deutschland in Ausführung dieser Richtlinie die diplomatischen Beziehungen ab. Ein Vertrag über wirtschaftliche Zusammenarbeit und die konsularischen Beziehungen bleiben davon unberührt.

3.7 Zwischenbilanz

An dieser Stelle ist eine Zwischenbilanz angebracht: um den Ausgangspunkt bundesrepublikanischer Außenpolitik im Jahre 1949 nicht aus dem Auge zu verlieren und um das Ergebnis der seitherigen Entwicklung einzuschätzen. Man wird diese Zwischenbilanz mit der Feststellung beginnen können, daß Mitte der 50er Jahre eine weitere Phase deutscher Nachkriegsentwicklung abgeschlossen ist. Die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland, in dem Entschluß zur Weststaat-Gründung bereits grundsätzlich als Ziel akzeptiert, ist in den Jahren 1949—1955 intensiv vorangetrieben worden und hat konkrete Resultate gebracht. Die Bundesrepublik ist Mitglied in verschiedenen Organisationen und Gemeinschaften (Europarat, Montan-Union, WEU, NATO), hat politische Gleichberechtigung, innere Souveränität, internationale Anerkennung und die vertraglich sanktionierte Unterstützung ihrer deutschlandpolitischen Linie bekommen. Der wirtschaftliche Wiederaufstieg, im Gefolge der Westintegration erreicht, fällt in die gleiche Phase. Bis dahin ist die Bilanz

Außenpolitik
3.7 Zwischenbilanz
3.8 Abrüstungsdiskussion

Außenpolitik
3.8 Abrüstungsdiskussion

positiv, wenn man als Beurteilungskriterium von einer Art bundesrepublikanischer Staatsraison ausgeht. Auf der Negativseite der Bilanz steht, insbesondere wenn man als Kriterium das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland als ein Provisorium nimmt, die unerfüllt gebliebene gesamtdeutsche Erwartung einer Wiedervereinigung durch freie Wahlen, damit die Beseitigung des DDR-Regimes und der Anschluß des DDR-Gebietes an die Bundesrepublik Deutschland. Die Westbindung der Bundesrepublik Deutschland war zwar als Mittel zur Förderung bzw. Realisierung dieser Zielsetzung interpretiert worden (Politik der Stärke!). Tatsächlich brachte die Westintegration die Wiedervereinigung keinen Schritt näher, sondern trug zur weiteren Vertiefung des Grabens und zur Verfestigung des Status quo der Teilung bei.

In dieser Feststellung ist nicht die Behauptung impliziert, ein Verzicht auf die Westintegration hätte die Wiedervereinigung nach bundesrepublikanischen Vorstellungen hinsichtlich der inneren Struktur Gesamtdeutschlands quasi automatisch oder sehr wahrscheinlich gebracht. Auch die Kritiker Adenauers monieren nur, es hätten intensivere Versuche unternommen werden müssen, die Chancen einer Verhandlungslösung mit der UdSSR auszuloten. Die Verfechter des Regierungskurses halten diesem Monitum den Hinweis entgegen, es seien durchaus genug Versuche gemacht worden, die allerdings die Unvereinbarkeit der Standpunkte und die Unzumutbarkeit der sowjetischen Position für Bundesrepublik Deutschland und Westmächte gezeigt hätten. Dieser Auffassung zufolge bestand in der damaligen politischen Situation, in Deutschland und im internationalen System, keine Alternative zur Politik des Westintegration.

Als Schlüsseldokumente für die Kritik an Adenauers Politik, er habe sich nämlich nicht intensiv um einen Verhandlungsversuch bemüht, damit sei möglicherweise eine Chance für eine Wiedervereinigung verpaßt worden, können die beiden Reden bezeichnet werden, die von Thomas Dehler und Gustav Heinemann in der außenpolitischen Debatte des Bundestages am 23. 1.1958, gleichsam in einer kritischen Rückschau auf die entscheidende Phase zu Beginn der 50er Jahre, gehalten wurden. O. *[Fundstelle: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, Stenografische Berichte, S. 384 ff. und S. 401 ff.] für die Regierungskoalition entgegnete Hermann Höcherl (S. 408 ff.).*

Die Existenz von zwei deutschen Staaten, die Ausbildung und Verfestigung von zwei gegeneinander gerichteten Blöcken und schließlich die Zugehörigkeit der beiden deutschen Staaten zu jeweils einem dieser Vertragssysteme - das war die Szene in Europa im Jahre 1955.

3.8 Abrüstungsdiskussion

Mit dem Abschluß der Pariser Verträge hatte sich die Bundesrepublik Deutschland der Fortführung des Westkurses verschrieben. Es ging zunächst um die Realisierung des in den Pariser Verträgen Angelegten bzw. konkret Vereinbarten. Hieran entzündete sich erneut die parteipolitische Kontroverse bzw. fand hier ihre Fortsetzung.

Zentraler Einwand der sozialdemokratischen Opposition gegen die Pariser Verträge war der Hinweis auf die dadurch bewirkte Beschleunigung und Vertiefung der Blockbildung mit allen negativen Folgen für Offenheit,

nach wie vor als wichtige Voraussetzung erfolgversprechender Wiedervereinigungspolitik angesehen. Um von dieser Offenheit vielleicht doch noch Reste zu retten bzw. neu zu schaffen, opponierte die SPD gegen bestimmte Formen der Realisierung der Pariser Verträge, die sie als solche zwar beklagte, jedoch als rechtmäßig zustande gekommene Verträge respektierte. Ein erster Streitpunkt war die Frage der allgemeinen Wehrpflicht, ein zweiter die atomare Ausrüstung der Bundeswehr. Beides, insbesondere letzteres, drohte nach sozialdemokratischer Auffassung den Graben zur DDR unnötig zu vertiefen und die Chancen auf eine Wiedervereinigung gewissermaßen auf Null zu reduzieren. Wenn die Bundesregierung die atomare Ausrüstung durchführte, lag das in der Konsequenz der Zugehörigkeit zu einem Bündnis mit integrierter Verteidigungsorganisation; ein Partner in der exponierten Stellung der Bundesrepublik konnte kaum umhin, sich der gemeinsamen Strategie anzuschließen - so jedenfalls war die Perzeption der Entscheidungsmöglichkeiten seitens der Bundesregierung.

An der Auseinandersetzung um die Atombewaffnung der Bundeswehr lassen sich die innenpolitischen und gesellschaftspolitischen Implikationen außenpolitischer Entscheidungen deutlich studieren. Die Perspektive nuklearer Rüstung bewirkte eine Mobilisierung in den verschiedensten Bereichen der Gesellschaft, wie es sie in der Bundesrepublik Deutschland bislang noch nicht gegeben hatte:

— Wissenschaftler appellierten gegen die Errichtung von Atombasen.

— Die Gewerkschaften riefen zu Protestdemonstrationen auf, erwogen eine Befragung ihrer Mitglieder (Umfragen hatten ergeben, daß über 80 Prozent der gesamten Bevölkerung gegen die nukleare Bewaffnung der Bundeswehr waren!) und die Durchführung von Streiks, um Regierung und Parlament unter Druck zu setzen.

— Unter maßgeblicher Mitwirkung sozialdemokratischer Politiker (Ollenhauer, Schmid), Gewerkschaftler (DGB-Vorsitzender Richter), Schriftsteller (H. BOLL, E. Kästner) und Wissenschaftler wurde im März 1958 die Aktion „Kampf dem Atomtod“ gegründet, die eine Vielzahl von Massenkundgebungen veranstaltete.

— Sozialdemokratisch regierte Bundesländer (Hamburg, Bremen, Hessen) beschlossen die Durchführung von Volksbefragungen, was das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Bundesregierung als verfassungswidrig verbot.

Diese Mobilisierung breiter Kreise der Bevölkerung, die planmäßige Durchführung außerparlamentarischer Aktionen gegen den vom Bundestag mit Mehrheit gefaßten Beschluß zur atomaren Bewaffnung der Bundeswehr haben die Entwicklung des politischen Systems auf lange Sicht stärker beeinflusst, als das die Erfolglosigkeit des eigentlichen Anliegens dieser Oppositionsbewegung vermuten läßt: Die politische Protestbewegung der 60er Jahre konnte an damalige Erfahrungen programmatischer und organisatorischer Art anknüpfen. O. *[Vgl. zu diesem Komplex die Studie von Hans Karl Rupp: Außerparlamentarische Opposition In der Ära Adenauer. Der Kampf gegen die Atombewaffnung in den fünfziger Jahren, Köln 1970.]*

Nun bewirkte eine solche Eskalation des Rüstens nicht nur die weitere Vertiefung des Grabens, sondern auch eine Eskalation der Furcht bei all jenen, die sich noch nicht daran gewöhnt hatten, „mit der Bombe zu leben“, die von der angeblich stabilisierenden Wirkung eines auch nuklearen Gleichgewichts noch keineswegs überzeugt waren. Hier lag eine Quelle für diverse Bemühungen und Initiativen zur Rüstungskontrolle und -beschränkung. Die Dringlichkeit diesbezüglicher Anstrengungen wurde vielfach sehr viel höher eingestuft als deutschlandpolitische Bemühungen, deren Erfolglosigkeit sich erwies zu haben schienen. So ist es zu erklären, daß Abrüstungsvorschläge der UdSSR, die Vereinbarungen auf der Basis des Status quo — also mit zwei deutschen Staaten - anstrebten, 1956 für geraume Zeit auf **Seiten** der westlichen Adressaten ernsthaft erörtert wurden. Die Bundesregierung erblickte in der isolierten Behandlung der Abrüstungsfrage eine Gefahr ihrer deutschlandpolitischen Position. Sie erreichte, daß im Bündnis wieder die seitherige Sprachregelung galt: Eine Entspannung setzt zuallererst eine Lösung der deutschen Frage, also die Wiedervereinigung nach westlichen Vorstellungen, voraus; Entspannung durch Abrüstungsvereinbarungen auf der Basis des Status quo ist nicht möglich.

Eine zweite Quelle für Initiativen zur Rüstungskontrolle lag in einer Kombination des Furchtmotivs mit der Unzufriedenheit über die fast aussichtslos erscheinende Verhärtung der politischen Verhältnisse in Mitteleuropa. Vereinbarungen über Rüstungskontrolle bzw. -beschränkung sollten die zusätzliche Funktion einer politischen Entkrampfung und Entspannung haben. In einem solchen Klima sollten dann Verhandlungslösungen des Deutschlandproblems versucht werden. Da auch diese Überlegungen zunächst vom Status quo ausgingen, wurden sie von der Bundesregierung skeptisch bzw. ablehnend kommentiert; gleiches galt für die Reaktion der Westmächte und des NATO-Bündnisses. Man sah offiziellerseits in allen entsprechenden Plänen und Vorstößen militärische und politische Gefahrenquellen. Militärisch, weil die Verteidigungskapazität des Westens in Mitteleuropa damit in unverantwortlicher Weise eingeschränkt würde; politisch, weil das Ausgehen vom Status quo als seine Legitimierung interpretiert und damit seine gewünschte Überwindung noch mehr erschwert würde.

3.8.1 Abrüstungspläne Bei den Projekten, die in diesem Zusammenhang mit der angegebenen Motivation präsentiert wurden, handelte es sich einmal um verschiedene Pläne eines Disengagements in (Mittel-)Europa, um die Forderung nach Schaffung atomwaffenfreier Zonen in Mitteleuropa (am bekanntesten sind die Vorstöße des polnischen Außenministers Rapacki) sowie Modelle eines Systems kollektiver Sicherheit in Europa, in dessen Rahmen dann auch politische Probleme zu lösen wären. Der bekannteste Plan dieser letzten Kategorie ist zweifellos der Deutschland-Plan der SPD vom März 1959. Einleitend wird darin auf andere Vorstöße Bezug genommen und auch der eigene wie folgt begründet: „Alle diese Vorstöße und Pläne haben eines gemeinsam: Sie streben in Erkenntnis der die Weltpolitik bestimmenden Realitäten zunächst eine militärische Entspannung in Europa an, um auch die politischen und wirtschaftlichen Probleme Euro-

pas lösen zu können.“ Im Gefolge der Errichtung eines solchen Systems kollektiver Sicherheit in Europa - die daran beteiligten Staaten würden aus den Militäralianzen austreten - sollte die „politische und wirtschaftliche Zusammenführung Deutschlands“ in Stufen vorangetrieben werden.

O *[Der Deutschland-Plan der SPD als Schlüsseldokument jener Zeit ist zusammen mit einer Kritik der Regierungskoalition abgedruckt im Archiv der Gegenwart 1959, S. 7614/16. Als Beispiel für die parlamentarische Auseinandersetzung um diesen Plan kann die Bundestagsdebatte vom 5.11.1959 mit den Beiträgen Brentanos und Guttenbergs für die Koalition sowie von Erler für die Opposition genommen werden (Fundstelle: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, Stenografische Berichte, S. 4682 ff.).]*

Keiner der damals vorgelegten Pläne wurde Gegenstand offizieller Verhandlungen zwischen Ost und West. Der Status quo erschien offenbar den Verantwortlichen sehr viel akzeptabler als irgendwelche Risiken, die mit Bemühungen seiner Veränderung oder Überwindung verbunden wären. So betrachtet, erwecken die Pläne den Eindruck, sie seien zum falschen Zeitpunkt vorgelegt worden. Da sie alle auf eine Veränderung des Status quo zielten, bedeuteten sie wohl eine Überforderung der Verantwortlichen, die sich gerade an die Existenz des Status quo zu gewöhnen, die sich einzurichten und auf den Status quo einzustellen begonnen hatten. Eine andere schwache Stelle dieser Vorschläge lag in ihrer Beschränkung auf den militärischen Sektor. Die Herbeiführung eines militärischen Sonderstatus, der Verzicht auf militärische Blockbildung wurde gemeinhin als Schlüssel für die Lösung politischer Probleme gesehen. Konkret: Die Sozialdemokratie schien davon auszugehen, daß die UdSSR allein an einem militärischen Sonderstatus der Bundesrepublik bzw. Deutschlands interessiert wäre und dafür unter Umständen der Wiedervereinigung durch freie Wahlen als Schlußstein des Vereinigungsprozesses zustimmen könnte; an der wirtschaftlichen Zugehörigkeit der Bundesrepublik zur westeuropäischen Gemeinschaft nahm die UdSSR indessen auch Anstoß und kritisierte die EWG als „kriegswirtschaftliche Grundlage der NATO“. Die Trennung von militärischer, wirtschaftlicher und politischer Integration war insofern mit Blick auf die UdSSR nicht haltbar, Konzepte, die auf eine solche Trennung aufbauten, waren brüchig.

3.9 EWG-Beitritt

Damit rückt ein letzter Vorgang im Zusammenhang der Weichenstellung Westintegration der Bundesrepublik Deutschland in den Blick: die Beteiligung der Bundesrepublik an den Römischen Verträgen, mit denen EWG und Euratom gegründet wurden. Während Regierungskoalition und Opposition über die Realisierung der Pariser Verträge noch heftig stritten, während und bevor über die oben erwähnten Pläne zur europäischen Sicherheit Auseinandersetzungen im Gange waren, einigten sich Regierung und Opposition über den Beitritt der Bundesrepublik zur EWG. Wenn man sich den Charakter der neuen Gemeinschaft ansieht, erkennt man deutlich, daß mit der Entscheidung zur Beteiligung eine weittragende Weichenstellung auf dem Weg der Westintegration vor-

genommen worden war. Die Charakterisierung aus damaliger Perspektive - und allein darum kann es hier gehen — ergibt den folgenden Befund:

3.9.1 Ziele

3.9.1.1 Bei der Gemeinschaft ging es nicht um mehr oder minder verbindliche Kooperation, die jederzeit einzustellen ist, sondern um ein Integrationsprojekt, was — im Verlauf des Integrationsprozesses - ständig zunehmende gegenseitige Abhängigkeit, ja schließlich Unentbehrlichkeit bedeutete. Auch hier war im Integrationsvorgang das Element des Unwiderruflichen impliziert; während die Montan-Union noch auf zunächst 50 Jahre vorgesehen war, sollte die EWG unbefristet sein.

3.9.1.2 Die Gemeinschaft beschränkte sich nicht auf das Ziel der Schaffung einer Freihandelszone, sondern strebte die Errichtung einer Zollunion, eines umfassenden gemeinsamen Marktes und schließlich einer Wirtschaftsunion an; autonome nationale Wirtschaftspolitik sollte durch Gemeinschaftshandeln und Gemeinschaftsentscheidungen abgelöst werden.

3.9.1.3 Die Gemeinschaft war nicht als bloß wirtschaftlicher Zweckverband gemeint, sondern als notwendige Etappe des auf die Schaffung einer politischen Gemeinschaft zielenden Integrationsprozesses.

3.9.1.4 Die Gemeinschaft war, bei aller Betonung ihrer Offenheit, zunächst ganz eindeutig auf die sechs Montan-Union-Staaten zugeschnitten.

3.9.1.5 Der Gemeinschaft kam, wie sich aus der Begründung und Einstufung des Unternehmens seitens der Bundesregierung ablesen ließ, eine Funktion im Rahmen der Blockpolitik zu; sie war als Element der Konsolidierung des Westens gemeint, damit aber letztlich — mindestens implizit — gegen die UdSSR gerichtet. So jedenfalls lautete auch die kritische und ablehnende Interpretation der UdSSR.

3.9.2 Konsequenzen Die Folgen der Mitgliedschaft in einer solchen Gemeinschaft liegen auf der Hand. Eine Zollunion, die zur Wirtschaftsunion ausgebaut werden soll, beeinflußt die innere Struktur eines Landes nachhaltig. Die Ausrichtung auf die Gemeinschaft, die Anwendung von Gemeinschaftsregeln, der Anpassungsprozeß durch Harmonisierung verschiedenster Bereiche und Bestimmungen bindet ein Mitglied in kaum revidierbarem Ausmaß an die neue Gemeinschaft, die — wie schon erwähnt — konsequenterweise unbefristet war. Für die Bundesrepublik als staatliche Einheit — nach dem Kriterium ihrer Staatsräson geurteilt - versprach die EWG-Mitgliedschaft Vorteile mannigfacher Art. Für das Ziel der Wiedervereinigung zeichneten sich die gleichen negativen Wirkungen ab wie schon bei der Entscheidung für die Weststaatgründung: die beiden Deutschland würden sich sowohl hinsichtlich ihrer inneren Struktur als auch ihrer Bindung an ihren jeweiligen Block immer weiter auseinanderentwickeln. Von Offenheit zum Vollzug der Wiedervereinigung könnte keine Rede mehr sein.

Wenn man sich der Aussage des sozialdemokratischen Wirtschaftsexperten Deist anschließt, der bei der Debatte über den EWG-Beitritt im Bundestag erklärt hatte: „Mit der Errichtung der EWG wird eine Entwicklung eingeleitet, die man gewissermaßen als ein Stück euro-

päischer Verfassungsgeschichte bezeichnen kann“, dann war das Ja der Bundesrepublik zur EWG von ebensolcher Tragweite wie die seinerzeitige Schaffung der Bundesrepublik oder der Abschluß der Pariser Verträge; dann hatte die Bundesrepublik ihre Position wohl endgültig bezogen: der Provisoriums-Vorbehalt war damit - jedenfalls faktisch — endgültig aufgegeben.

O *[Als Schlüsseldokument, das gerade die deutschlandpolitischen Implikationen und Konsequenzen der Entscheidung zugunsten der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der weiteren wirtschaftlichen Integration qua EWG und Euratom deutlich artikuliert, können die Beiträge des BHE-Abgeordneten Stegner während der 1. und 2. Lesung des Gesetzes über den EWG-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland am 21. 3. und 5. 7. 1957 herangezogen werden (Fundstelle: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. Wahlperiode, Stenografische Berichte, S. 11367/68 und S. 13328).]*

3.9.3 Konsens über die Westbindung Hatte die sozialdemokratische Opposition mit ihrem Ja zur EWG-Mitgliedschaft 1957 einem wesentlichen Aspekt bundesrepublikanischer Westbindung zugestimmt, so akzeptierte sie drei Jahre später auch die militärische Zugehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland zur westlichen Allianz. Mit der berühmten Rede Herbert Wehners am 30. Juni 1960 in der außenpolitischen Debatte des Bundestages war der außenpolitische Streit um die Weichenstellung beendet. O *[Fundstelle: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, Stenografische Berichte, S. 7052 ff.]*

Die umfassende Westbindung der Bundesrepublik wurde als Ausgangspunkt jeder weiteren Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland akzeptiert, damit auch jeder Wiedervereinigungspolitik. Da die DDR ihrerseits fest in das sozialistische System integriert war, mußte Deutschlandpolitik in den Rahmen breiter angelegter Ostpolitik gestellt werden; eine Orientierung, die in der Phase der 50er Jahre für die Bundesrepublik Deutschland gewissermaßen gar nicht existiert hatte. Die Bejahung außenpolitischer Gemeinsamkeit, wie sie von Wehner 1960 artikuliert wurde, spiegelt zweifellos das wider, was als deutschlandpolitische Resignation der SPD bezeichnet wurde: mit der offiziellen Absage an ihren eigenen Deutschland-Plan gestand sie die Erfolglosigkeit aller Bemühungen ein, in der damaligen politischen Konstellation die Zweistaatlichkeit in Deutschland zu überwinden. Mit dem Jahr 1960 geht insofern eine weitere Etappe der Nachkriegsentwicklung zu Ende.

Außenpolitik

4. Weichenstellung 3: Öffnung nach Osten
- 4.1 Entwicklung des internationalen Systems

4. Weichenstellung 3: Die Öffnung der Bundesrepublik Deutschland nach Osten

Zugleich kann das Jahr 1960 als Beginn einer neuen Phase weltpolitischer Entwicklung betrachtet werden. Um eine grobe Etikettierung zu verwenden: Die Zeit davor geht als Periode des kalten Krieges in die Geschichte ein, sie wird abgelöst von einer Periode sogenannter Entspannung zwischen den beiden Blöcken. Entspannung bedeutet zunächst ganz einfach eine Politik, die von der Existenz eines Status quo ausgeht und sich um die Ausgestaltung der Beziehungen mit dem nun einmal vorhandenen Nachbarn auf dieser Grundlage bemüht. Eine Veränderung des Status quo wird zwar nicht generell ausgeschlossen — sie erscheint beiden Seiten nach wie vor, wenn auch mit unterschiedlichem Inhalt, erstrebenswert —, sie ist aber nicht mehr Nahziel und wird nicht länger mit der Aggressivität der 50er Jahre gefordert. Ausgestaltung der Beziehungen auf der Basis des Status quo setzt Öffnungen voraus; in diesem sehr allgemeinen Sinn ist im Begriff Entspannung „Ostpolitik“ impliziert.

O [1. Dokumente

MEISSNER, B. (Hrsg.): *Die deutsche Ostpolitik 1961-1970. Kontinuität und Wandel*, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik 1970.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.):

- a) *Die Europäische Gemeinschaft. Von der Haager Gipfelkonferenz bis zum Europa der Zehn.*
- b) *Die Berlin-Regelung. Das Viermächte-Abkommen über Berlin und die ergänzenden Vereinbarungen.*
- c) *Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und mit der Volksrepublik Polen.*

2. Darstellungen

ALBERTZ, H., GOLDSCHMIDT, D.: *Konsequenzen oder Thesen, Analysen, Dokumente zur Deutschlandpolitik*, Hamburg: Rowohlt Verlag 1969 (= rororo aktuell Nr. 1280/8).

BENDER, P.: *Offensive Entspannung. Möglichkeiten für Deutschland*, Köln/Berlin: Kiepenheuer und Witsch 1965.

BENDER, P.: *Die Ostpolitik Willy Brandts oder Die Kunst des Selbstverständlichen*, Hamburg: Rowohlt Verlag 1972 (= rororo aktuell Nr. 1548).

BIRRENBACH, K. (u. a.): *Außenpolitik nach der Wahl des 6. Bundestages*, Opladen: Leske Verlag 1969.

BRAUNMOHL, C. v.: *Kalter Krieg und friedliche Koexistenz. Die Außenpolitik der SPD in der Großen Koalition*, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag 1973 (= edition suhrkamp Nr. 625).

RASCH, H.: *Politik mit dem Osten. Von der Abschreckung zum Frieden*, Frankfurt/M.: Fischer Verlag 1970 (= Fischer Taschenbuch Nr. 1165).

SCHÜTZ, W. W.: *Deutschland-Memorandum. Eine Denkschrift und ihre Folgen*, Frankfurt/M.: Fischer Verlag 1968 (= Fischer Taschenbuch Nr. 903).

SOMMER, T. (Hrsg.): *Denken an Deutschland. Zum Problem der Wiedervereinigung — Ansichten und Einsichten*, Hamburg: Wegner Verlag 1966.]

4.1 Entwicklung des Internationalen Systems

Eine Behandlung bundesrepublikanischer Öffnung nach

Osten erfordert die Erörterung wichtiger Entwicklungstendenzen im internationalen System, der spezifischen Motive und Interessen der Bundesrepublik Deutschland für diese Öffnung, der in diesem Zusammenhang angewandten Mittel und eingeschlagenen Schritte, des Bezugs zur Westbindung der Bundesrepublik Deutschland und schließlich der parteipolitischen Auseinandersetzung, die es auch um diese Weichenstellung, analog den Vorgängen in den 50er Jahren, gab.

4.1.1 Nukleare Parität Das internationale System zu Beginn der 60er Jahre war gekennzeichnet durch die nukleare Parität zwischen USA und UdSSR. Die sowjetischen Erfolge auf dem Gebiet der Raketentechnik - damit der Trägerwaffen - hatten die ursprüngliche amerikanische Überlegenheit abgelöst. Die Folge dieser Parität war ein territorialer, machtpolitischer Status quo in Europa: Ohne Konsens waren keinerlei Änderungen zu Lasten des jeweils anderen möglich, da das militärische Potential zur Unterstützung offensiver politischer Ziele nicht mehr glaubwürdig ins Spiel gebracht werden konnte. Zwei weltpolitische Krisen demonstrierten die Status-quo-fördernde Wirkung der nuklearen Parität.

4.1.1.1 Berlin-Krise Bei der Berlin-Krise des Jahres 1961 beschränkten sich die Westmächte auf die Formulierung von drei „essentials“, in deren Gefährdung sie einen Angriff auf die bestehende Situation sehen und auf die sie reagieren würden: Anwesenheit der Westmächte in Berlin, Freiheit der West-Berliner Bevölkerung und Lebensfähigkeit der Stadt, freier Zugang von und nach Berlin. Da der Mauerbau letztlich nur eine Absicherung des DDR-Territoriums bedeutete - klammert man die menschlichen Härten einmal aus —, die essentials nicht antastete, blieb das Vorgehen der DDR (und der UdSSR) ungeahndet. Die in der Bundesrepublik teilweise geäußerte Kritik an dem Gewährlassen Ost-Berlins verkantete die Logik des nuklearen Gleichgewichts: solange Maßnahmen das Kräftegleichgewicht nicht tangierten, d. h. auf den eigenen Machtbereich beschränkt blieben, waren Sanktionen der anderen Seite ausgeschlossen.

4.1.1.2 Kuba-Krise In der Kuba-Krise des Jahres 1962 manifestierte sich diese Logik erneut. Die UdSSR hatte versucht, durch die Installierung von Mittelstrecken-Raketen auf Kuba, sozusagen vor der Haustür der USA, das Kräfteverhältnis einseitig zu Lasten der USA zu verschieben. Die amerikanische Antwort — Verhängung einer Blockade um Kuba - stellte die UdSSR vor die Wahl, das bestehende Gleichgewicht zu respektieren und den Raketenfrachtern den Befehl zur Umkehr zu geben oder die Blockade zu durchbrechen, was nur um den Preis einer Eskalation auf die Ebene eines Raketenkrieges möglich gewesen wäre. Die Umkehr der Raketen-Frachter zeigte, daß auch die UdSSR die Logik des nuklearen Gleichgewichts zu befolgen bereit war.

4.1.2 Entspannung Beide Krisen waren insofern Lernprozesse für die unmittelbar Beteiligten und die übrige Welt. Im Verhalten der Beteiligten zeigte sich die Substanz dessen, was „Entspannung“ ausmachte: keineswegs die Abwesenheit von Gegensätzen, unterschiedlichen Interessen, wohl aber die Bereitschaft, sich auf der Basis des Status quo um einvernehmliche Lösungen zu

- Außenpolitik
- 4.1 Entwicklung des internationalen Systems
 - 4.2 Auswirkungen auf die deutsche Frage
 - 4.3 Auflockerung der Blöcke

bemühen. Unter diese Rubrik fallen das Atomversuchsstopp-Abkommen (1963), der Atomsperrvertrag (1969) und der erste Vertrag über die Begrenzung strategischer Waffen SALT (1972). All diese Abkommen verändern das Gleichgewicht nicht, sondern versuchen es zu regulieren, u. U. billiger und für beide Seiten kalkulierbar zu machen.

4.2 Auswirkungen auf die deutsche Frage

Diese generelle Bereitschaft, einvernehmliche Regelungen zu erzielen, bedeutete bereits eine Öffnung, die sich konsequenterweise nicht auf die Hegemonialmächte der beiden Blocksysteme beschränkte, sondern auch die anderen Blockmitglieder in ihren Sog zog. Für die Bundesrepublik hatte diese Entspannungs- = Verhandlungs-Phase eine ganz spezifische Konsequenz: Die deutsche Frage bekam einen anderen Stellenwert als in den 50er Jahren. Damals galt die Lösung bzw. ein Fortschritt in der deutschen Frage als unabdingbare Voraussetzung jeder Entspannung; jetzt wurde bei Vereinbarungen die deutsche Frage ausgeklammert, d. h. man ging vom Status quo der Existenz zweier deutscher Staaten aus und man deklarierte solche Entspannungsmaßnahmen als günstige Voraussetzungen für jedes Weiterkommen in der deutschen Frage. Für die Bundesrepublik war es nicht ganz einfach, sich auf diese neue Situation einzustellen, mußte sie doch fürchten, daß sich alle Welt an die Zweistaatlichkeit gewöhnen und angesichts anderer Abkommen - die durch Entkoppelung von der deutschen Frage möglich wurden — nicht mehr um ihre Lösung bemühen würde. Allerdings blieb der Bundesrepublik schließlich nichts anderes übrig, als sich an der Entspannungspolitik, d. h. an der Öffnung nach Osten, zu beteiligen. Es galt für sie, diesen Kurs mit ihrem nach wie vor gültigen und ständig proklamierten Ziel der Wiedervereinigung in Einklang zu bringen, was später zu schildern sein wird.

4.3 Auflockerung der Blöcke

Ein zweites Merkmal des internationalen Systems jener Jahre waren Auflockerungstendenzen in beiden Blocksystemen.

4.3.1 Ostblock Im Ostblock waren sie einmal eine Folge der Entstalinisierung, die sich in einer Reduzierung des sowjetischen Herrschaftsanspruchs gegenüber Osteuropa bemerkbar machte, diesen Staaten also vergrößerten Spielraum — auch nach außen — bot. Der heraufziehende Gegensatz zwischen Moskau und Peking begünstigte diese zeitweise Lockerung ebenso wie eine Art Renaissance nationalen Denkens, was insbesondere am Beispiel Rumänien deutlich wurde. Schließlich wirkten auch die Reform-Diskussionen und -Aktivitäten im ökonomischen Bereich in die gleiche Richtung. Für die Bundesrepublik bedeutete diese Auflockerung die Möglichkeit des Zugangs in einen Raum, der bisher nahezu ausschließlich nur über die UdSSR möglich war, förderte also die Bereitschaft zur Öffnung. Das um so mehr, als man sich von einer Verbesserung, ja Normalisierung der Beziehungen zu einzelnen osteuropäischen Staaten positive Wirkungen auf die Haltung der DDR in den innerdeutschen Beziehungen erhoffte.

- Außenpolitik
- 4.3 Auflockerung der Blöcke
 - 4.4 Westpolitik der Bundesrepublik Deutschland
 - 4.5 Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland

91

4.3.2 Westblock Auflockerungstendenzen machten auch vor dem Westblock nicht halt. Insbesondere de Gaulles Politik, basierend auf seinen Vorstellungen nationaler Souveränität und seiner Vision eines „europäischen Europa“, ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Seine aktive Osteuropa-Politik hat zweifellos auf die anderen EWG-Staaten als Ansporn gewirkt, und sei es nur unter der Überlegung, sich - salopp ausgedrückt - von Frankreich in diesem Bereich nicht abhängen zu lassen. Das mußte um so mehr auch für die Bundesrepublik gelten, als Frankreich aus seiner Zustimmung zur Oder-Neiße-Linie als polnischer Westgrenze nie ein Hehl gemacht hatte; hier sah sich die Bundesrepublik Deutschland in Zugzwang gesetzt.

4.3.3 NATO-Krise Zu den Auflockerungstendenzen im westlichen Bündnis wird man weiterhin die Struktur- und Vertrauens-Krise innerhalb der NATO zählen müssen. Die nukleare Parität zwischen USA und UdSSR warf die Frage nach der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Garantie für Westeuropa auf. Projekte einer multilateralen Atomstreitmacht (MLF) unter Beteiligung der USA, aber auch mit maßgeblicher Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland — sozusagen als europäischer Hauptaktionär des Unternehmens —, sollten die Probleme lösen helfen, kamen indessen nie zustande. Wenn aber lang- ggf. auch schon mittelfristig die europäische Sicherheit ein offenes Problem zu werden schien, insbesondere mit Blick auf das amerikanische Engagement in Europa, mußte sich auch die Bundesrepublik beizeiten an den Versuchen beteiligen, für Europa eine zukunftsweisende Ordnung auszuarbeiten und vertraglich abzusichern, die Sicherheit, innere Stabilität und wirtschaftliche Prosperität garantiert.

4.4 Westpolitik der Bundesrepublik Deutschland

All diese Bedingungen förderten zwar die Bereitschaft der Bundesrepublik zu einer Öffnung nach Osten, bedeuteten aber in keiner Weise einen Kurswechsel gegenüber der Zeit der 50er Jahre. Auch in den 60er Jahren ging es vorzugsweise um Westpolitik: Die EWG wurde unter maßgeblicher Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland zur Zollunion ausgebaut, der gemeinsame Agrarmarkt wurde geschaffen, die Weichen für den Ausbau zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union gestellt. Mit dem deutsch-französischen Freundschafts- und Konsultationsvertrag vom Januar 1963 werden Vorzugsbeziehungen zwischen diesen beiden Staaten geschaffen, an denen auch substantielle Meinungsverschiedenheiten nichts ändern.

4.5 Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Ostpolitik war insofern nur die sozusagen notwendige, ja überfällige Ergänzung des außenpolitischen Aktionsbereichs eines Staates, der faktisch zu einem Definitivum geworden war und daher seine eigenen Interessen bewußter als vielleicht vorher definieren mußte.

4.5.1 Ziele Die Motive und Interessen der Bundesrepublik Deutschland für die Öffnung nach Osten lassen sich in aller Kürze wie folgt zusammenstellen:

4.5.1.1 Die Einsicht in den auf absehbare Zeit unabänderbaren Status quo in Europa, d. h. das nun einmal beste-

- Außenpolitik
- 4.5 Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland
- 4.6 DDR-Politik der UdSSR

hende Nebeneinander von zwei Blöcken einschließlich zweier deutscher Staaten, auch wenn die Bundesrepublik Deutschland zunächst nicht bereit war, die DDR anzuerkennen. Diese erste Einsicht mündete in die weitere, daß es einen Zwang zur Gestaltung dieses Nebeneinanders gibt.

4.5.1.2 Für die Öffnung nach Osten spielte gewiß auch ein moralischer Impuls eine Rolle: die Überzeugung von der Notwendigkeit einer „Versöhnung“ auch mit den osteuropäischen Nationen, deren Verhältnis zum deutschen Volk durch die Geschehnisse des Zweiten Weltkriegs schwer belastet war.

4.5.1.3 Auch wer nicht von einem Monopol wirtschaftlicher Macht ausgeht und nicht die These imperialistischer Politik der Bundesrepublik Deutschland vertritt, wird ökonomischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland an einer Öffnung nach Osten einen gewichtigen Stellenwert zuerkennen müssen.

4.5.1.4 Ein weiteres Element bundesrepublikanischer Ostpolitik war sicher die Erwartung, daß mehr Kontakte — als Folge der Öffnung — Liberalisierungstendenzen in Osteuropa fördern würden, von denen man sich, im Sinne der Konvergenz-Theorie, eine Abschwächung der Gegensätze und eine Annäherung der gesellschaftspolitischen Systeme erwartete.

4.5.1.5 Von einer Normalisierung der Beziehungen zu osteuropäischen Staaten erhoffte man sich ferner eine Isolierung der DDR und von hier aus verstärkten Druck auf die DDR, gegenüber der Bundesrepublik Deutschland einzulenken und mindestens die unmittelbaren menschlichen Konsequenzen der Spaltung zu mildern.

4.6 DDR-Politik der UdSSR

An dieser Stelle kann bereits darauf verwiesen werden, daß sich diese Erwartung als verfehlt, ja als naiv erwies. Für die UdSSR gab es - gerade in der Phase der Entspannungspolitik, die sich doch per definitionem zum Status quo bekannte - keinerlei Veranlassung, ihr altes deutschlandpolitisches Ziel einer Aufwertung und Anerkennung der DDR als zweiter deutscher Staat fallenzulassen; die Bedingungen zu seiner Realisierung waren günstig wie nie zuvor. Spätestens der „Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit zwischen der DDR und der UdSSR“ vom 12. Juni 1964 wischte alle bundesrepublikanischen Spekulationen vom Tisch. Der Vertrag unterstrich, „daß der erste Arbeiter-und-Bauern-Staat in der Geschichte Deutschlands — die DDR, die die Grundsätze des Potsdamer Abkommens verwirklicht hat - den Weg des Friedens geht und ein wichtiger Faktor zur Gewährleistung der Sicherheit in Europa und zur Abwendung der Kriegsgefahr ist“. Beide bekräftigten ihre Entschlossenheit, „die territoriale Integrität und Souveränität beider Staaten gegen jeden Angriff zu verteidigen“. Dieser Vertrag zwang zu einer Neuformulierung deutschlandpolitischen Interesses:

4.6.1 Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland

Es konnte nicht mehr um die Isolierung der DDR als Folge der Normalisierung der Beziehungen zu Osteuropa gehen. Die Bundesrepublik Deutschland mußte vielmehr ihre Bereitschaft zur Öffnung auch auf die DDR ausdehnen: Kontakte mit der DDR wurden als notwendig

- Außenpolitik
- 4.6 DDR-Politik der UdSSR
- 4.7 Normalisierungspolitik

angesehen, um verlorengegangene Gemeinsamkeiten wiederherzustellen bzw. dort, wo noch vorhanden, zu erhalten. Nur dann, so glaubte man ganz richtig, könnte verhindert werden, daß die Forderung nach Wiedervereinigung zu einer immer hohler klingenden Formel verkümmert und in aller Welt, aber auch in Deutschland selbst, an Glaubwürdigkeit verliert.

4.7 Normalisierungspolitik der Bundesrepublik Deutschland

Einen ersten offiziellen Anstoß für bundesrepublikanische Ostpolitik stellt der sog. „Jaksch-Bericht“ vom Juni 1961 dar, der im Auswärtigen Ausschuß des Bundestages einmütig gebilligt wurde. Auf der Grundlage dieses Berichts wurde ein interfraktioneller Antrag an die Bundesregierung eingebracht, in dem es hieß: „Die Bundesregierung wird aufgefordert, gemeinsam mit ihren Verbündeten eine Ostpolitik zu führen, deren Ziel die Wiederherstellung eines freien Gesamtdeutschlands ist, das auch mit der Sowjetunion und allen osteuropäischen Staaten friedliche und gedeihliche Beziehungen unterhält. Zu diesem Ziel soll die Bundesregierung jede sich bietende Möglichkeit ergreifen, um ohne Preisgabe lebenswichtiger deutscher Interessen zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten zu gelangen, den weiteren Ausbau der bestehenden Beziehungen zu diesen Staaten auf wirtschaftlichem, humanitärem, geistigem und kulturellem Gebiet anstreben ...“ O [Der Jaksch-Bericht ist abgedruckt in der vom Auswärtigen Amt herausgegebenen Veröffentlichung „Die Auswärtige Politik der BRD“, Köln 1972, S. 444-48.]

4.7.1 Handelsabkommen Dieser Auftrag des 3. Deutschen Bundestages wurde in der 4. Legislaturperiode von der Regierung (Außenminister Schröder) konkret in Angriff genommen. Ein erstes wichtiges Mittel der Kontaktaufnahme bzw. -Intensivierung waren wirtschaftliche Beziehungen: es wurden eine Reihe von Handelsabkommen abgeschlossen, die in beiderseitigem Interesse lagen. Während seitens der Bundesrepublik Deutschland das politische Interesse dominierte, stand bei den osteuropäischen Staaten wirtschaftliches Kalkül obenan.

4.7.2 Reaktion der UdSSR Daß verbesserte und intensivierte Handelsbeziehungen nicht automatisch zu einer Normalisierung der politischen Beziehungen führten, machte die Haltung der UdSSR gegenüber der Bundesrepublik deutlich. Wenn Bonn sich weigere, die Realitäten in Europa vorbehaltlos anzuerkennen — also die Existenz der DDR als zweitem deutschen Staat, die Gültigkeit bestehender Grenzen, schließlich die Qualität West-Berlins als eigenständiger politischer Einheit —, betreibe es eine revanchistische und aggressive Politik, die den Frieden und die Sicherheit Europas bedrohe. Mit diesen Vorwürfen waren zugleich die sowjetischen Ziele für eine künftige europäische Ordnung abgesteckt. Sie kollidierten ganz eindeutig mit der von der Bundesrepublik vertretenen Positionen.

Die Verbündeten der Bundesrepublik Deutschland wiesen diese Vorwürfe, ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland selbst, nachdrücklich zurück; dennoch zeichnete sich ab, daß die Nichtanerkennung der DDR

auf die Dauer nicht in ihrem Interesse liegen würde und daher auch von der Bundesrepublik Deutschland nicht ad infinitum durchgehalten werden könnte. Das Interesse an Vereinbarungen über den Eisernen Vorhang hinweg nahm auch im Westen zu, die UdSSR hatte aber deutlich demonstriert, daß solche Vereinbarungen nur unter Einbeziehung der DDR möglich sein würden. Die Bundesrepublik mußte auf den Vorwurf des europäischen Störenfrieds reagieren. Hatte sie den Grundsatz, daß ohne eine Lösung der deutschen Frage keine Entspannung möglich sei, bereits fallenlassen müssen, sah sie sich durch die sowjetischen Vorwürfe erneut in Zugzwang gesetzt. In der sog. Friedensnote vom März 1966, die von allen Parteien des Bundestages getragen wurde, gab sie eine Goodwill-Erklärung des Inhalts ab, auf das Mittel der Gewalt zur Durchsetzung politischer Ziele zu verzichten. O [Die Friedensnote ist abgedruckt in: Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland (1.4), S. 559 bis 563.]

Die Ablehnung dieser Erklärung seitens der UdSSR war ein Indiz für den sehr viel enger gewordenen Spielraum bundesrepublikanischer Ostpolitik. Die UdSSR machte deutlich, daß es ihr nicht um den Verzicht auf die Anwendung bestimmter Instrumente zur Erreichung von Zielen der Bundesrepublik Deutschland gehe, sondern um den Verzicht auf diese Ziele selbst. In der Aufrechterhaltung solcher Ziele sah sie bereits Aggressivität und Friedensgefährdung in Europa.

4.8 Diplomatische Beziehungen zu Rumänien und Jugoslawien

Zu Beginn des Jahres 1967 wurden zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Rumänien diplomatische Beziehungen aufgenommen; die Regierung der Großen Koalition konnte das zum Abschluß bringen, was in den Jahren vorher schrittweise vorbereitet worden war. Das Entscheidende an dem Vorgang war — das erwies die Reaktion bei den anderen Warschauer-Pakt-Staaten —, daß die Vereinbarung trotz bestehender Meinungsverschiedenheiten in Grundfragen zustande kam. Beide Seiten bekräftigten in einseitigen Erklärungen ihre unterschiedlichen Standpunkte: Rumänien verwies auf die europäischen Realitäten im Sinne der UdSSR, die Bundesrepublik Deutschland unterstrich ihren Rechtsstandpunkt; beide betonten jedoch auch, daß Meinungsverschiedenheiten die Aufnahme offizieller Beziehungen und die Einleitung eines Normalisierungsprozesses nicht verhindern müßten.

Diese Vereinbarung mit Rumänien war ein beachtlicher Erfolg der Bundesrepublik Deutschland: Sie war zustande gekommen, ohne daß die Bundesrepublik Deutschland vorab, wie es UdSSR und insbesondere DDR postuliert hatten, den Katalog der Bedingungen für eine Normalisierung (Anerkennung der Europäischen Realitäten - DDR und Grenzen -, West-Berlin eine selbständige politische Einheit, zusätzlich der definitive Verzicht der Bundesrepublik Deutschland auf jede [Mit-] Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen) erfüllt hatte. Rumänien wurde für dieses Zugeständnis an die Bundesrepublik Deutschland von der DDR scharf kritisiert. Um ähnliche „Pannen“ zu verhindern, schloß die DDR mit den anderen Warschauer-Pakt-Staaten eilends Verträge ab, in denen sich diese auf eine Art „Ulbricht-Doktrin“ — Voraussetzung einer Normalisierung mit der Bundesrepu-

blik Deutschland ist deren Anerkennung des Katalogs — festlegten. Damit waren weitere Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland mit osteuropäischen Staaten zunächst ausgeschlossen, da die Bundesrepublik Deutschland nicht bereit war, die geforderten Bedingungen zu erfüllen.

4.8.1 Das Problem der Hallstein-Doktrin Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien - und die im gleichen Jahr folgende Wiederaufnahme zu Jugoslawien - war noch aus einem anderen Grunde bemerkenswert. Eine strikte Anwendung der Hallstein-Doktrin hätte beides verhindert. Im Falle Rumäniens half sich Bonn mit der sog. „Geburtsfehler-Theorie“: Als sozialistisches Land habe Rumänien offizielle Beziehungen zur DDR gleichsam in die Wiege gelegt bekommen; für solche Geburtsfehler könne aber niemand verantwortlich gemacht werden. Im Falle Jugoslawiens half diese Theorie nicht, die weitere Gültigkeit der Hallstein-Doktrin zu behaupten, hatte man doch die Beziehungen 1957 in Ausführung der Doktrin abgebrochen. Hier wurde deutlich, daß die Hallstein-Doktrin nur instrumentalen Charakter hatte: sie sollte die Anerkennung der Zweistaatlichkeit verhindern. Als Instrument verlor sie in dem Moment jeden Sinn, wo ihre Anwendung die Alleinvertretung der DDR zur Folge haben mußte. Dieser eher pragmatische Standpunkt wurde denn auch in der Folgezeit konsequent vertreten; seit Abschluß des Grundvertrags zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR vom Dezember 1972 wurde die Hallstein-Doktrin gewissermaßen offiziell außer Kraft gesetzt, nachdem sie bereits eine Zeitlang vorher obsolet geworden war.

4.8.2 Reaktion des Warschauer Paktes Die Reaktion der Partner Rumäniens im Warschauer Pakt bekräftigte die sowjetische Reaktion auf die Bonner Friedensnote vom März 1966: Es ging nicht um den Verzicht auf bestimmte Instrumente, sondern um den Verzicht auf die Ziele selbst. Das die Friedensnote konkretisierende weitergehende Angebot der Bundesregierung der Großen Koalition, mit allen Staaten Gewaltverzichtverträge abzuschließen, mußte daher den gleichen Einwänden begegnen. Die Warschauer-Pakt-Staaten waren nicht bereit, voraussetzungslos über den Abschluß solcher Verträge zu verhandeln. Eine zusätzliche Verhärtung ihrer Haltung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland erfolgte im Zusammenhang mit den Vorgängen in der CSSR 1968. Die Bundesrepublik Deutschland wurde bezichtigt, durch offene Einmischung die revisionistische antisozialistische Entwicklung in der CSSR unter Dubcek nachdrücklich beeinflußt zu haben. Die Intervention von Warschauer-Pakt-Staaten sei insofern auch gegen den Bundesrepublik-Deutschland-Imperialismus gerichtet gewesen.

In die Phase der Großen Koalition fällt auch eine bemerkenswerte Initiative der Bundesregierung gegenüber der DDR. Erstmals wendet sich ein Bundeskanzler an den Ministerpräsidenten der DDR, worin manche bereits ein Stück staatsrechtliche Anerkennung sehen. Kiesinger fordert in seinem Schreiben mehr Kontakte und menschliche Erleichterungen bzw. Verhandlungen darüber; die politischen Streitfragen sollten seiner Meinung nach ausgedrückt werden. Sein Ziel ist einsichtig: durch mehr

Außenpolitik
4.8 Diplomatische Beziehungen
4.9 Alternativen 1969

Kontakte Gemeinsamkeiten erhalten bzw. neu schaffen, um die Wiedervereinigungsforderung glaubwürdig bleiben zu lassen. Stoph lehnt Kiesingers Ansinnen ab und fordert seinerseits von der Bundesregierung die Anerkennung der Realitäten in Europa als Voraussetzung von Verhandlungen zwischen zwei souveränen Staaten über die von Kiesinger genannten Fragen. Das wiederum lehnt die Bundesregierung ab.

O [Der Briefwechsel Kiesinger/Stoph ist abgedruckt, in: *Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1972, S. 599-601.*]

Obwohl der Großen Koalition, wie eben dargestellt, Erfolge auf den Gebieten Ost- und Deutschlandpolitik versagt blieben, brachte dieser Abschnitt der politischen Entwicklung zumindest Aufschluß über die von den Warschauer-Pakt-Staaten vertretene Position. Er bekräftigte darüber hinaus als Ergebnis der Vorgänge in der CSSR die Dominanz der UdSSR im sozialistischen Staatensystem und machte sie damit zum ersten und wichtigsten Verhandlungspartner aller ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen.

4.9 Alternativen 1969

Am Ende der Großen Koalition, damit auch zu Beginn der neuen Legislaturperiode nach den Bundestagswahlen im Herbst 1969, stellte sich hierfür einer jeden neuen Bundesregierung folgende klare Alternative.

4.9.1 Beibehaltung der bisherigen Position Die Regierung konnte die bisherige politisch-moralisch-rechtliche Position (also keine Anerkennung der DDR, keine Anerkennung von Grenzen, sondern nur Gewaltverzichtbereitschaft bis zum Abschluß einer friedensvertraglichen Regelung, Zugehörigkeit West-Berlins zum Bund) beibehalten. Das wäre zweifellos eine ganz klare Linie gewesen, hätte aber zugleich keine Entwicklungsperspektive im Sinne einer Lockerung der Konfrontation und von mehr Kontakten eröffnet. Die Folge dieser Position wäre zunächst sicherlich die Reduzierung aller Verhandlungsmöglichkeiten auf Null, damit aber die weitere Auseinanderentwicklung der beiden Deutschland, eine unfruchtbare Konfrontation gegenüber Osteuropa und ggf. nicht zuletzt eine gewisse Isolierung im Kreis der westlichen Bündnispartner, die ihrerseits zu Entgegenkommen in den Grenzfragen und in ihrer Haltung gegenüber der DDR bereit schienen, gewesen. Anders ausgedrückt: Es war zu fragen, ob die Beibehaltung der bisherigen Position bundesrepublikanischen Interessen — gerade auch im Hinblick auf die deutsche Frage — überhaupt förderlich sein würde und ob diese in gewissem Sinn sicherlich konsequente Linie sich nicht selbst ad absurdum führen müßte.

4.9.2 Politik der „Vorleistungen“ Die andere Möglichkeit politischer Entscheidung lag darin, Abstriche von der bisherigen Position zu machen, auf einzelne Elemente des Katalogs von Forderungen und Bedingungen der Warschauer-Pakt-Staaten einzugehen und durch diese — wie es genannt wurde — „Vorleistung(en)“ den Weg zu Verhandlungen über eine ganze Reihe wichtiger Komplexe mit der Aussicht auf Vereinbarungen, in denen auch

bundesrepublikanischen Interessen und Forderungen Rechnung getragen würde, freizumachen. Solche Komplexe waren insbesondere das Berlin-Problem, die Beziehungen Bundesrepublik Deutschland — DDR im allgemeinen und hinsichtlich der menschlichen Erleichterungen im besonderen, Normalisierung der Beziehungen zu UdSSR und osteuropäischen Staaten auf der Grundlage von Gewaltverzichtabkommen. Die Entscheidung für diese Alternative war zweifellos ein Risiko, da von vornherein niemand sagen konnte, ob sich die „Vorleistung(en)“ lohnen würde(n), ob in dann zwar wahrscheinlichen Verhandlungsrunden auch Resultate im Sinn bundesrepublikanischer Ziele erreicht werden könnten.

4.9.3 Regierungserklärung Brandts Die nach den Bundestagswahlen 1969 ins Amt gekommene Regierung Brandt/Scheel entschied sich für die zweite Alternative. Die Regierungserklärung enthielt als ost- und deutschlandpolitisches Programm das Ziel von Gewaltverzichtvereinbarungen, von mehr Kontakten und von Normalisierung. Als „Vorleistungen“ der Regierung wird man folgende beiden Punkte der Regierungserklärung nehmen können:

4.9.3.1 Die DDR wird als zweiter deutscher Staat bezeichnet und damit — entgegen früher — ausdrücklich anerkannt. Der zusätzliche Hinweis, sie sei allerdings für die Bundesrepublik Deutschland nicht Ausland und die Beziehungen zwischen beiden Staaten müßten und würden von besonderer Art sein, der Hinweis auf die Einheit der deutschen Nation und ihr Selbstbestimmungsrecht sind allerdings wesentliche Modifizierungen der Anerkennung.

4.9.3.2 Die Bekräftigung, das deutsche Volk habe volles Verständnis für den Wunsch des polnischen Volkes, in gesicherten Grenzen zu leben, war sicherlich mehr als nur das Angebot, in einem Gewaltverzichtabkommen die Anwendung gewaltsamer Mittel zur Grenzrevision auszuschneiden, sondern enthielt das politische Bekenntnis zur Dauerhaftigkeit der Oder-Neiße-Linie als polnischer Westgrenze — ungeachtet des rechtlichen Vorbehalts einer friedensvertraglichen Regelung, der von der Bundesrepublik Deutschland gar nicht zur Disposition gestellt werden kann, da er Gegenstand alliierter Vereinbarungen ist.

O [Als Schlüsseldokumente zur Illustration der mit der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die SPD-FDP-Koalition im Herbst 1969 vorgenommenen Weichenstellung und der Auseinandersetzung darüber können die Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vom 28.10.1969 sowie die Beiträge von Außenminister Scheel und der Oppositionspolitiker Kiesinger (CDU) und Guttenberg (CSU) in der Aussprache im Bundestag am 29./30.10.1969 herangezogen werden (Fundstellen: MEISSNERS. (Hrsg.): *Die deutsche Ostpolitik 1961-1970. Kontinuität und Wandel, Köln: Wissenschaft und Politik 1970, S. 380-94*). Weiterhin können der „Bericht über die Lage der Nation im gespaltenen Deutschland“ des Bundeskanzlers vom 14. 1. 1970 sowie die in der Aussprache am 15.1.1970 vertretenen Positionen von Kiesinger (CDU) und Strauß (CSU) herangezogen werden (Fundstelle: Meissner, a.a.O., S. 415-42).]

Außenpolitik
4.10 Interdependenz der Ostverhandlungen

4.10 Interdependenz der Ostverhandlungen

Die Folge der Regierungserklärung ist der Beginn einer umfassenden Gesprächs-, später Verhandlungsrunde zwischen jeweils verschiedenen Partnern. Wichtig ist die Beachtung des inneren Zusammenhangs der verschiedenen Verhandlungsrunden, der Abhängigkeit der verschiedenen Vertragsprojekte voneinander. Verhandlungen mit der UdSSR kommt Priorität zu; Vereinbarungen mit ihr als der unbestrittenen Hegemonialmacht des sozialistischen Staatensystems haben den Charakter von Richtlinien, Maßstab und Rahmen für alle weiteren ost- und deutschlandpolitischen Verhandlungen und Abkommen.

Noch im Dezember 1969 beginnen Gespräche zwischen Bundesrepublik Deutschland und UdSSR, im März 1970 beginnen die Vier-Mächte-Gespräche über Berlin, im gleichen Monat kommt es zum ersten Treffen zwischen Bundeskanzler Brandt und Ministerpräsident Stoph. Bereits im Februar 1970 beginnen die Gespräche zwischen Bundesrepublik Deutschland und Polen. Der innere Zusammenhang der Gespräche und Vertragsprojekte läßt sich wie folgt skizzieren:

4.10.1 KSZE Die UdSSR verfolgt als zentrales Ziel europäischer Politik die Durchführung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), auf der - sozusagen als Friedensvertrags-Ersatz — multilateral die Ergebnisse der Nachkriegsentwicklung sanktioniert werden sollen. Die Westmächte machen deutlich, daß sie der Abhaltung einer solchen Konferenz nur zustimmen werden, wenn die UdSSR vorher überzeugende Beweise ihres Entspannungswillens erbracht hat. Dazu zählen die Westmächte ein in ihrem Sinn befriedigendes Berlin-Abkommen sowie den Verzicht der UdSSR, gegenüber der Bundesrepublik Deutschland unzumutbare Forderungen im Sinne ihres bisherigen Maximalprogramms zu erheben.

4.10.2 Berlin Auch die Bundesrepublik erklärte sich nur unter bestimmten Bedingungen zur Zustimmung zur KSZE bereit: Der Gewaltverzichtvertrag zwischen Bundesrepublik Deutschland und UdSSR mußte für die Bundesrepublik Deutschland akzeptabel sein. Da er als Kompromiß auch sowjetische Interessen berücksichtigen mußte, band die Bundesregierung das Zustandekommen des Vertrags, also die Ratifizierung, an eine befriedigende Berlin-Regelung.

4.10.3 DDR Da ein Eingehen auf alle Maximalforderungen der UdSSR für die Bundesrepublik Deutschland nicht in Frage kommen konnte, mußte die UdSSR auch der DDR gewisse Abstriche von ihrer Position gegenüber der Bundesrepublik Deutschland zumuten, um den Vertrag — Voraussetzung für nachfolgende Projekte — zu ermöglichen. Auch in der Berlin-Frage konnte die DDR ihren ursprünglichen Standpunkt nicht beibehalten, die UdSSR hätte sonst nicht die Zustimmung der drei Westmächte erreicht, damit aber auch die KSZE unmöglich gemacht. Schon ein erster Blick auf diese Interdependenz läßt den Vorwurf der Einseitigkeit der Vertragswerke unhaltbar erscheinen. Eine Analyse der einzelnen Abmachungen bestätigt diesen ersten Eindruck.

Außenpolitik
4.11 Moskauer Vertrag
4.12 Warschauer Vertrag

4.11 Moskauer Vertrag

Der Moskauer Vertrag zwischen Bundesrepublik Deutschland und UdSSR vom Sommer 1970 kann als Rahmenvertrag für die gesamte Ost- und Deutschland-Politik gelten. Die Vertragspartner bekennen sich zum Status quo („der wirklichen Lage“) in Europa, wenn sie erklären, eine Normalisierung der Beziehungen auf dieser Basis anzustreben. Sie verzichten in ihren Beziehungen, bei der Verwirklichung ihrer Ziele und Forderungen auf die Anwendung von Gewalt. Sie verpflichten sich zur Achtung der territorialen Integrität aller europäischen Staaten, zum Verzicht auf Gebietsansprüche und schließlich darauf, Grenzen jetzt und künftig als „unverletzlich“ anzusehen, wobei die Oder-Neiße-Linie und die Grenze zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR ausdrücklich genannt werden. In ihrem Brief zur deutschen Einheit behält sich die Bundesrepublik Deutschland das Recht vor, auch künftig eine Situation in Europa anzustreben, „in der das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt“. Gegenüber den drei Westmächten unterstreicht die Bundesrepublik Deutschland mit dem Hinweis auf den noch ausstehenden Friedensvertrag, daß der Moskauer Vertrag die Rechte aller vier Mächte für Deutschland als Ganzes nicht tangiert, was die UdSSR ihrerseits in einer Note zustimmend bestätigt. Damit hat die Bundesrepublik Deutschland die bestehende Situation in Europa politisch sanktioniert, ihren Rechtsvorbehalt hinsichtlich des Friedensvertrags und ihren politischen Vorbehalt hinsichtlich des Selbstbestimmungsrechts jedoch aufrechterhalten. Beides entspricht nicht ursprünglichen Forderungen der UdSSR. Rechtlich ist damit die Situation offen, politisch allerdings dürfte mit diesen Regelungen das Ergebnis der Nachkriegsentwicklung abschließend akzeptiert und festgeschrieben sein.

4.12 Warschauer Vertrag

Der Warschauer Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen vom Dezember 1970 fügt sich in den Rahmen des Moskauer Vertrags ein. Er wird gemeinsam als Grundlage für die weitere Normalisierung bezeichnet. Zentraler Punkt ist die Aussage zur Grenzfrage. Die Oder-Neiße-Linie wird als Westgrenze Polens, die jetzt und künftig unverletzlich sein würde, bezeichnet. Die Vertragsparteien verpflichten sich auf Dauer zum Verzicht auf gegeneinandergerichtete Gebietsansprüche sowie die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung von Zielen und Ansprüchen. Gegenüber den drei Westmächten erklärt die Bundesrepublik Deutschland, daß deren Rechte und Verantwortung durch den Vertrag nicht berührt werden; die Bundesrepublik Deutschland verweist dabei allerdings nicht ausdrücklich — wie etwa bei der Note im Zusammenhang mit dem Moskauer Vertrag - auf den noch ausstehenden Friedensvertrag. Insofern wird man den Vertrag hinsichtlich der Regelung der Grenzfrage als faktische Vorwegnahme eines Friedensvertrages bezeichnen können. Das aber entspricht inhaltlich der von den Westmächten vertretenen Position. In diesem Punkt hat Polen ein wesentliches Verhandlungsziel erreicht. Die Bundesrepublik Deutschland strebt demgegenüber neben der Versöhnung und — darauf aufbauend — verstärkter Kooperation auf verschiedenen Gebieten die Lösung humanitärer Fragen wie etwa Familienzusammenführung

und Umsiedlung von Personen deutscher Volkszugehörigkeit an. Ohne Regelung der Grenzfrage wären entsprechende Absichtserklärungen nicht zu erzielen gewesen. Das ist ein wesentlicher Erfolg der Bundesrepublik Deutschland. Ein anderer liegt mehr auf psychologisch-moralischem Gebiet: Der Vertrag ist ein wichtiges Element für die Aufgabe, die schwere Hypothek deutscherseits abzutragen.

O [Vgl. zum Moskauer und Warschauer Vertrag die vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebene Dokumentation: Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der UdSSR und mit der VolksrepubVtoPDten]

4.13 Berlin-Abkommen

Das Berlin-Abkommen der vier Mächte vom September 1971 war neben dem Moskauer Vertrag eine wesentliche Voraussetzung für vertragliche Vereinbarungen zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR, wie sie dann im Grundvertrag niedergelegt wurden. Das Berlin-Abkommen sieht den freien Transit-Verkehr zwischen Bundesgebiet und West-Berlin vor, ermöglicht den Bewohnern West-Berlins den Zugang nach Ost-Berlin und in die DDR (hierin waren sie vorher gegenüber Bewohnern der Bundesrepublik diskriminiert), bekräftigt die Bindungen zwischen West-Berlin und Bundesrepublik Deutschland und ermöglicht in einer Reihe von Einzelfällen die Außenvertretung West-Berlins durch die Bundesrepublik. Entsprechend früheren Viermächte-Vereinbarungen behalten die Westmächte die oberste Verantwortung in West-Berlin, dieses wird wie bisher als nicht konstitutiver Teil der Bundesrepublik bezeichnet. Verglichen mit den sehr viel weitergehenden Forderungen insbesondere der DDR hat die UdSSR in diesem Vertrag erhebliche Zugeständnisse gemacht; Verpflichtungen der UdSSR bedeuten darüber hinaus eine Reduzierung der Souveränität der DDR. Die Konkretisierung der Viermächte-Vereinbarung erfolgte durch Abmachungen zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR.

O [Vgl. zum Berlin-Abkommen die vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebene Dokumentation: Die Berlin-Regelung. Das Viermächte-Abkommen über Berlin und die ergänzenden Vereinbarungen.]

4.14 Grundvertrag Bundesrepublik Deutschland - DDR

Der Grundvertrag zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR vom Dezember 1972 ist als vorläufiger Schlußstein der ersten Phase bundesrepublikanischer Ost- und Deutschlandpolitik zu verstehen. Überlegungen zur weiteren Entwicklung des Deutschlandproblems standen ja bei der Formulierung der Politik der Öffnung nach Osten Pate; die deutschlandpolitische Funktion der gesamten Ostpolitik ist hierbei zu beachten. Für manche Interpreten ist der Grundvertrag der Schlußpunkt hinter eine völlig gescheiterte Wiedervereinigungspolitik bzw. die Absage an dieses verfassungspolitische Ziel der Bundesrepublik Deutschland. Für andere stellt der Vertrag nur den Beginn eines neuen Weges zur Lösung der deutschen Frage dar: Er soll eine Politik der Kooperation und des geregelten Nebeneinanders einleiten und ermöglichen, die eventuell zur Realisierung des Selbstbestimmungsrechts der einen

deutschen Nation führt. Die Einzelanalyse gibt Gesichtspunkte für beide Interpretationen her und bescheinigt, daß der Vertrag ganz zutreffend „Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“ heißt, insofern zwar von einer bestimmten Situation, die beschrieben wird, ausgeht, ansonsten aber unterschiedlichen Entwicklungen Raum geben kann.

4.14.1 Regelungen: Im Vertragswerk wird die innerdeutsche Grenze als Staatsgrenze, dem die DDR als Staat anerkannt. Eine Reihe von Grundsätzen werden verein-

Gleichberechtigung; Respektierung gegenseitiger Unabhängigkeit und territorialer Integrität; **Wahrung der Menschenrechte**; Gewaltverzicht in den beiderseitigen Beziehungen; Verzicht der Bundesrepublik Deutschland auf Alleinvertretungsanspruch; Einrichtung sog. Ständiger Vertreter (statt Botschafter). Die Vertragsparteien kommen überein, sich „im Zuge der Normalisierung ihrer Beziehungen“ um die Regelung praktischer und humanitärer Fragen zu bemühen und in weiteren Abkommen die Kooperation für verschiedene Bereiche zu entwickeln. Ein Zusatzprotokoll macht Angaben darüber, welche Schritte hierfür unternommen werden sollen, ohne daß dieser ganze Komplex eindeutig wäre. In Briefen wird etwa die Öffnung weiterer Grenzübergänge vereinbart; die DDR sagt Erleichterungen im humanitären Bereich (Familienzusammenführung, Reiseverkehr, kleiner Grenzverkehr, nichtkommerzieller Warenverkehr) nach erfolgter Ratifizierung zu. In Briefen wird die Mitgliedschaft beider Staaten in den Vereinten Nationen beschlossen; die Rechte der vier Großmächte hinsichtlich Deutschlands als Ganzem werden bekräftigt. In Erklärungen wird festgelegt, daß West-Berlin in alle künftigen Abkommen einbezogen werden kann; ein Automatismus kann von der Bundesrepublik Deutschland nicht durchgesetzt werden, was aber der Viermächte-Berlin-Vereinbarung entspricht.

O [Vgl. zum Grundvertrag die vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebene Dokumentation: Verträge, Abkommen und Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR.]

4.14.2 Offene Fragen: Von erheblicher Bedeutung für die weitere Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen und der deutschen Frage sind die Punkte, die im Vertrag letztlich offen bzw. unklar bleiben. Das ist einmal die Frage des Fortbestandes der einen deutschen Nation: Die DDR leugnet deren Fortbestand mit dem Hinweis auf Entstehung und Existenz einer sozialistischen deutschen Nation in der DDR. Das ist zum zweiten die Frage, welchen Charakter die beiderseitigen Beziehungen haben: Während die Bundesrepublik Deutschland „besondere Beziehungen“ will - eben unter Hinweis auf den Fortbestand der Nation -, besteht die DDR auf ganz normalen zwischenstaatlichen Beziehungen. Proklamationen und Verhalten der DDR erlauben nur den Schluß, daß sie letztlich Abgrenzung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland will. Die Bundesrepublik Deutschland strebt demgegenüber eine Intensivierung der Beziehungen, eine Öffnung, <die Freizügigkeit von Personen, Informationen

und Meinungen an und versteht den Vertrag als ein Instrument zur Förderung dieser Ziele. Angesichts dieser Gegensätze muß es offenbleiben, wie die künftige Entwicklung der Beziehungen verlaufen wird. Eine zusätzliche Quelle für Querelen ist die Frage der Vertretung West-Berlins durch die Bundesrepublik Deutschland: hier versucht die DDR ihre alte Position durchzusetzen, wonach West-Berlin als eigenständige politische Einheit nicht von der Bundesrepublik Deutschland vertreten werden dürfe.

4.14.3 Position der Bundesrepublik Deutschland Mit dem Abschluß des Grundvertrages und der Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen wird der Status quo in Europa in einem ganz wesentlichen Punkt nachdrücklich unterstrichen. Für die Bundesrepublik Deutschland scheint das ursprüngliche deutschlandpolitische Ziel der Wiedervereinigung zugunsten des neuen: einer Normalisierung der Beziehungen zur DDR, um die Folgen der Spaltung in zwei Staaten zu lindern und die Substanz der deutschen Nation zu erhalten, zurückgetreten zu sein; aufgegeben ist es - schon mit Blick auf das Grundgesetz - sicher nicht. Für die Partner der Bundesrepublik Deutschland bedeutet deren Ja zur Zweistaatlichkeit den Verlust einer Fessel; insofern verbessert dieses Ja aber auch den Aktionsspielraum der Bundesrepublik im Kreis ihrer Partner.

4.15 Kritik der Opposition

Die Weichenstellung einer Öffnung nach Osten ist von allen im Bundestag vertretenen Parteien vorbereitet worden. Die Konkretisierung durch die SPD-FDP-Koalition seit 1969 ist allerdings auf den erbitterten Widerstand der Unionsparteien gestoßen. Die Kritikpunkte lassen sich kurz zusammenfassen: Die Regierung habe übereilt gehandelt und bundesrepublikanische Forderungen nicht beharrlich genug vertreten; sie sei ihren jeweiligen Vertragspartnern zu weit entgegengekommen. Der Kern der Auseinandersetzung der Parteien ging um die Frage nach den voraussichtlichen langfristigen Wirkungen der Verträge: Die Opposition befürchtete als ihre Folge einen immer stärkeren Einfluß der UdSSR und der Warschauer-Pakt-Gemeinschaft auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa; dem würde eine Lockerung der Bindungen an den Westen korrespondieren. Die Regierung hielt diesem Vorwurf ihr Argument entgegen, sie habe sich intensiv um Ausbau, Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften bemüht und das westliche Bündnis insgesamt als die Basis jeder deutschland- und ostpolitischen Aktivität angesehen, was im übrigen durch das Verhalten der Bündnispartner bestätigt werde.

O *[Als Schlüsseldokumente für den Gegensatz zwischen Regierungskoalition und Opposition in Fragen der Ost- und Deutschlandpolitik können die Positionen herangezogen werden, die im Bundestag bei der ersten Lesung der Ostverträge, die mit einer Aussprache über den Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation verbunden war, vorgetragen wurden (Fundstelle: Abdruck aller Bundestagsreden vom 23., 24. und 25.2.1972 in einer vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebenen Dokumentation). Die Bedenken der CDU/CSU-Opposition gehen auch aus der vom Bundesrat*

mit Mehrheit der CDU/CSU-geführten Landesregierungen angenommenen Entschließung hervor. Der Text dieser Entschließung ist zusammen mit der Entgegnung der Bundesregierung in der gleichen Dokumentation abgedruckt: beide Beiträge enthalten in komprimierter Form Rechtfertigung und Kritik der Vertragspolitik.]

4.16 Westpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Analysiert man in aller Kürze die westpolitischen Aktivitäten der Bundesrepublik seit 1969, so spricht sehr viel mehr für die Version der Regierung als für die der Opposition. Was die NATO angeht, so bemühte sich die Regierung um eine Stärkung der Allianz, was die Forderung nach weiterer US-Präsenz in Westeuropa einschließt. Innerparteilicher Kritik an der NATO-Politik der Regierung in SPD und FDP begegnet die Regierung mit dem Hinweis auf das Bündnis als unverzichtbare Grundlage bundesrepublikanischer Außenpolitik und politischer Existenz schlechthin.

Was die Europäischen Gemeinschaften angeht, so ist auf den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland für die auf der Gipfelkonferenz von Den Haag Ende 1969 gefaßten Beschlüsse über Ausbau, Vervollständigung, Erweiterung ebenso hinzuweisen wie auf die weitere intensive Mitarbeit an der Verwirklichung jener Grundsatzbeschlüsse. Das betrifft den Ausbau zur Wirtschafts- und Währungsunion ebenso wie den zur Politischen Union, die Orientierung materieller Politik am Ziel einer sozialen Gemeinschaft ebenso wie Bemühungen zur Demokratisierung der Gemeinschaft. Das Verhalten der Bundesregierung läßt keinen anderen Schluß zu, als daß sie die Bundesrepublik Deutschland zu einem festen Bestandteil jener „europäischen Union“ machen will, die von einer erneuten Gipfelkonferenz Ende 1972 als Ziel der Gemeinschaftspolitik bis 1980 definiert worden ist. Dabei spielt es letztlich keine Rolle, ob dieser Zeitplan exakt eingehalten werden wird; entscheidend dürfte die Grundentscheidung bleiben, sich dieser Gemeinschaft einzufügen. Ob die Grundentscheidung weiter Gültigkeit hat und Maxime bundesrepublikanischer Politik bleibt, wird an konkreten Bemühungen und Beiträgen der Bundesregierung zur Einhaltung des Zeitplans auf dem Weg zur „Europäischen Union“ abzulesen sein; der Erfolg hängt dabei nicht allein von der Bundesrepublik Deutschland ab.

4.17 Aktive Ostpolitik

Damit ist eine der Perspektiven bundesrepublikanischer Außenpolitik umrissen. Die andere bleibt die Ergänzung der Westorientierung durch eine aktive Ostpolitik.

Sommer 1974 wird ein Vertrag mit der CSSR unterzeichnet, der die Aufnahme diplomatischer Beziehungen und die Beilegung der im Zusammenhang mit dem Münchner Abkommen stehenden Probleme zum Inhalt hat. Verträge mit Ungarn und Bulgarien folgen. Die Unterzeichnung des Abkommens mit der CSSR und die Weiterführung der Verhandlungen mit Ungarn und Bulgarien werden durch Differenzen über die konsularische Vertretung West-Berlins durch die Bundesrepublik Deutschland verzögert. Während die osteuropäischen Gesprächspartner Bonns - offenbar in einer konzertierten Aktion auf Grund einer Richtlinie aller Warschauer-Pakt-Staaten - die Vertretung auf einzelne Personen beschrän-

ken' wollen, besteht die Bundesregierung, unterstützt von der Opposition, auf der Einbeziehung auch von juristischen Personen und der Behörden West-Berlins. Der Umstand, daß diese Frage mit den bilateralen Beziehungen zwischen Bundesrepublik Deutschland und einzelnen osteuropäischen Staaten direkt nichts zu tun hat, illustriert erneut den inneren Zusammenhang aller deutschland- und ostpolitischen Vorgänge. Die Differenzen, für deren Beilegung sich noch keine Basis abzeichnet, bestätigen auch erneut den engen Spielraum bundesrepublikanischer Politik nach Osten. So betrachtet, fordern sie geradezu die kontinuierliche Fundierung und Absicherung bundesrepublikanischer Politik durch Zugehörigkeit zum System der westlichen Gemeinschaften.

4.17.1 Ostpolitik und Westintegration Konkret wirft das die Frage auf, ob die Bundesrepublik die Europäischen Gemeinschaften als Akteur für Konzept und Durchführung von Ostpolitik stärker als bisher ins Spiel bringen kann und wird - eine Frage, deren Beantwortung gewiß nicht nur an der Bundesregierung liegt. Um den Anschein zu vermeiden, eine gewissermaßen nationale Ostpolitik zu betreiben, wäre ein gemeinsam konzipierter und getragener Kurs außerordentlich wichtig. Er würde der hier und dort vertretenen These einer Belastung der Westintegration durch die Ostpolitik nicht nur widersprechen: ganz im Gegenteil könnten ostpolitische Aufgaben - sofern sie als Gemeinschaftsaufgaben aufgefaßt und aufgegriffen werden - den Prozeß der Gemeinschaftsbildung fördern, also integrationsbeschleunigend wirken.

Das lenkt den Blick nochmals auf die deutsche Frage. Die Bundesrepublik Deutschland wird, wenn sich die westeuropäische Gemeinschaft zu einer neuen politischen Einheit entwickelt, als integraler Teil dieser Gemeinschaft („Europäischen Union“) kaum mehr ernsthaft die staatliche Einheit Deutschlands ins Auge fassen können. Worum es bei der deutschen Frage dann also geben würde, wäre die Normalisierung der Beziehungen über Blockgrenzen hinweg, die Schaffung von Durchlässigkeit und Freizügigkeit für Personen, Informationen und Meinungen; ein Ziel, das mit Blick auf die These vom Fortbestand der einen deutschen Nation für die „innerdeutschen“ Beziehungen einen anderen Stellenwert hat als für andere blockübergreifende Beziehungen.

5. Alternative Entwicklungstendenzen

Das Bild, das von den Perspektiven bundesrepublikanischer Außenpolitik, genauer: von West-, Ost- und Deutschland-Politik, gezeichnet wurde, mag einen noch so in sich geschlossenen Eindruck vermitteln, es bedarf der Ergänzung bzw. der Infragestellung. Denn einmal kann es durch mögliche weltpolitische oder innenpolitische Vorgänge und Entwicklungen tatsächlich eine Modifizierung oder grundlegende Änderung erfahren. Zum andern werden es manche politische Akteure als unrealistisch ansehen; sei es, daß sie solche Vorgänge und Entwicklungen als möglich oder wahrscheinlich einkalkulieren, sei es, daß sie anderen politischen Akteuren eine von der vorgezeichneten Perspektive abweichende Zielsetzung unterstellen. Kurz gesagt geht es um die Möglichkeit neuer, durch bestimmte Entwicklungen oder durch politisches Wollen veranlaßte Orientierungen („Weichenstellungen“) bundesrepublikanischer (Außen-)Politik. Sie sollen im folgenden abschließend umrissen werden. Dabei ist der innere Zusammenhang der verschiedenen möglichen Vorgänge und Entwicklungen zu beachten.

5.1 Beziehungen zu den USA

Eine erste Überlegung muß den Beziehungen zu den USA gelten. In Frage stehen dabei die Präsenz der USA in Europa, die sicherheitspolitische Verkopplung von USA und Westeuropa und die Berücksichtigung westeuropäischer Interessen durch die US-Politik. Durch den Bilateralismus USA—UdSSR, wie er sich insbesondere in den SALT-Verhandlungen und -Vereinbarungen manifestiert, werden in der Sicht mancher westeuropäischer (und bundesrepublikanischer) Kreise diese Interessen negativ tangiert. Der erkennbare Trend zu einem Abbau militärischer Präsenz, wie er in ständigen Vorstößen im US-Senat sowie in längerfristigen Planungen der US-Administration zum Ausdruck kommt, wird ebenfalls als ein Faktor angesehen, der den gesamteuropäischen Status quo für Westeuropa negativ tangieren könnte. Die MBFR-Verhandlungsrunde ist in diesem Zusammenhang als Versuch zu bezeichnen, dieses gleichsam unvermeidliche Disengagement der USA mit militärischer Verdünnung im Bereich der Warschauer-Pakt-Staaten zu kombinieren, damit eine Kräfteverschiebung in Europa zu vermeiden. Die in diesem Kontext liegenden Imponderabilien stellen eine wesentliche Determinante der politischen Entwicklung in Europa dar, damit auch für außenpolitische Entscheidungen der in besonders exponierter Lage befindlichen Bundesrepublik Deutschland.

5.2 Gesamteuropäische Beziehungen

Eine zweite Überlegung gilt den Vorzeichen künftiger gesamteuropäischer Beziehungen, womit die Substanz der KSZE-Verhandlungsrunde markiert ist. Über eine Statusquo- und Gewaltverzicht-Deklaration hinaus geht es bei diesen Verhandlungen um Aussagen und Vereinbarungen über den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen sowie die Sicherstellung von (mehr) Freizügigkeit für Personen, Informationen und Meinungen über Blockgrenzen hinweg. UdSSR und die anderen Warschauer-Pakt-Staaten sind vorrangig an mehr Handel und wirtschaftlicher Koopera-

tion interessiert; die westeuropäischen Staaten sind dazu bereit, zielen jedoch auf eine in etwa gleichrangige Behandlung des Komplexes Freizügigkeit. Sie machen ihr Eingehen auf die wirtschaftlichen Zielvorstellungen der sozialistischen Staaten von deren Verhalten in Sachen Freizügigkeit abhängig, materialisiert sich Entspannung und Entspannungswillen ihrer Auffassung nach in einer gewissen Auflockerung und Durchlässigkeit. In der Polemik in den sozialistischen Staaten gegen entsprechende westliche Forderungen — diese werden als kaum verhüllte Absicht des Westens, eine gegen sie gerichtete aggressive und subversive Politik mit dem Ziel der Aufweichung und schließlich Beseitigung des „Sozialismus“ zu betreiben - manifestieren sich die gegensätzlichen Positionen, damit die Schwierigkeiten, in dieser Frage einen gemeinsamen Nenner zu finden, der zugleich Geschäftsgrundlage für Abmachungen im ökonomischen Sektor ist.

Die hier geschilderte Problematik ist nicht KSZE-spezifisch; sie zeigt sich in der seit Jahren geführten Konvergenz-Theorie-Diskussion und wird auch künftig eine gewichtige Rolle spielen. Das aber bedeutet die permanente Möglichkeit einer Verhärtung in den Ost-West-Beziehungen: wenn nämlich der Westen über mangelndes Entgegenkommen des sozialistischen Lager enttäuscht ist und der Osten auf westliche Forderungen abweisend reagiert. Eine solche Verhärtung würde die BRD-Außenpolitik dann regelmäßig vor die Frage stellen, wie sie sich verhalten soll. Als extreme Verhaltensmuster bieten sich Härte oder (resignierendes bzw. opportunistisches) Entgegenkommen an, mit allen Konsequenzen für die Position der Bundesrepublik Deutschland.

5.3 Neutralisierungsproblematik

Gegenstand einer dritten Überlegung sind die Stichworte „Neutralisierung“ und „Finnlandisierung“. Beide signalisieren eine hypothetische außenpolitische Entwicklung. Die Bundesrepublik Deutschland lockert ihre Bindungen zum Westen:

- sie stimmt auf der Konferenz über gegenseitige ausgewogene Truppenverminderung (MBFR) einem besonderen Status Mitteleuropas zu, der einer Neutralisierung deshalb gleichkommt, weil er nämlich durch Abwesenheit der USA, eine sehr weitgehende militärische Verdünnung und eine Entkoppelung von der integrierten Organisationsstruktur und Strategie der NATO gekennzeichnet ist.
- sie unternimmt keine besonderen Anstrengungen zur Verwirklichung des Ziels der „Europäischen Union“, löst sich durch diese Art der politischen Abstinenz aus der integrierten Gemeinschaft und nimmt damit auch im nichtmilitärischen Bereich — analog der Entkoppelung von der NATO - eine Sonderstellung ein.

Statt dessen setzt sie auf die Karte nationalstaatlicher /Wiedervereinigungspolitik, und zwar im Bund mit der UdSSR. Diese gibt den Weg dazu als Preis für das westpolitische Disengagement der Bundesrepublik Deutschland frei, verspricht sie sich doch von Sprengung der JATO und Verhinderung der Europäischen Union bzw. lern territorialer Reduzierung auf einen schmalen Gürtel entlang des Atlantiks, verbunden mit der Schaffung eines /iedervereinigten Deutschlands mit Sonderstatus — „Finnlandisierung“, d. h. Blockfreiheit bei faktischer Abhängigkeit von der UdSSR -, eine verglichen mit dem

jetzigen Nebeneinander von zwei relativ geschlossenen Blocksystemen bessere und stärkere Position in Europa.

Überlegungen solcher Art sind nicht neu. Sofern sie im Ausland angestellt werden, spiegelt sich in ihnen ein fast schon traditionelles Mißtrauen gegenüber Deutschland wider, dem eine Neigung zu Schaukelpolitik, nationalistische Beharrlichkeit (mit Blick auf staatliche Wiedervereinigung) und ein letztlich dominierender Wille zu Separatabmachungen mit der Vormacht Osteuropas, d. h. aber Unzuverlässigkeit als Bündnispartner im Westen, unterstellt werden. Sofern solche Überlegungen im Innern geäußert werden, sind sie Element partei- und richtungspolitischer Kontroversen, bei der die eine Seite der anderen potentielle oder gar faktische Anfälligkeit gegenüber angeblichen Verlockungen aus dem Osten sowie letztlich den Willen zu systemsprengendem Sozialismus östlicher Spielart, als unvermeidliche bzw. beabsichtigte Folge außenpolitischer Abhängigkeit, vorwirft. Für eine Beurteilung der Tragfähigkeit des Vorwurfs, bundesrepublikanische Außenpolitik ziele auf „Neutralisierung“ und „Finnlandisierung“ oder treibe leichtfertig, wenn schon nicht absichtlich in einen solchen Status, wird man sich - wie schon früher, so auch künftig - an der konkreten Politik der Bundesrepublik Deutschland zu orientieren haben. Ob sich diese um die Fortsetzung des für die Aufrechterhaltung westeuropäischer Sicherheit notwendigen Maßes an Verkuppelung zwischen USA und Westeuropa bzw. - für den Fall eines deutlichen Disengagements der USA - um die Errichtung einer europäischen Auffangorganisation bemüht. Zweitens: ob sich die Bundesrepublik Deutschland um die Realisierung der „Europäischen Union“ bemüht.

5.4 Außenpolitische Konsequenz innenpolitischer Entwicklungen

Eine vierte Überlegung schließt sich an. Dabei geht es um die Frage der künftigen innen- und gesellschaftspolitischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland unter dem Aspekt ihrer außenpolitischen Konsequenzen. Konkret ist das Problem einer Systemveränderung bzw. -Überwindung hin zu einem sozialistisch-kommunistischen System östlicher Spielart gemeint. Zweifellos würden Entwicklungen in dieser Richtung außenpolitische Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland implizieren.

In den referierten Überlegungen sind Ansätze für alternative künftige neue Weichenstellungen bundesrepublikanischer Außenpolitik enthalten. Solche Überlegungen zu referieren bedeutet nicht, neue Weichenstellungen für wahrscheinlich zu erklären. Sie sollen lediglich veranlassen, die vorher umrissene, in sich einigermaßen schlüssige Perspektive bundesrepublikanischer Außenpolitik nicht als einzig mögliche anzusehen, die Entwicklung der Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland nicht gleichsam als Vollzug einer vorgezeichneten Einbahnstraßenentwicklung zu betrachten. Innerstaatliche und innergesellschaftliche wie Entwicklungen im internationalen Bezugssystem der Bundesrepublik Deutschland werden durch solche Überlegungen in ihrer Bedeutung als Determinanten außenpolitischer Handelns nochmals unterstrichen, das auch didaktisch sinnvolle Bemühen um Erarbeitung von Denkmodellen unter Berücksichtigung verschiedenster Variablen angeregt.