

# Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft

Herausgegeben von  
Dr. Arno Mohr

Bisher erschienene Werke:

- Bellers: Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich  
 Bellers · Benner · Gerke (Hrsg.), Handbuch der Außenpolitik  
 Bellers · Frey · Rosenthal, Einführung in die Kommunalpolitik  
 Bellers · Kipke, Einführung in die Politikwissenschaft, 3. Auflage  
 Benz, Der moderne Staat  
 Bierling, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 2. A.  
 Braun · Fuchs · Lenke · Töns, Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft  
 Deichmann, Lehrbuch Politikdidaktik  
 Gabriel · Holmann, Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage  
 Glöckler-Fuchs, Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik  
 Jäger · Weiz, Regierungssystem der USA, 2. Auflage  
 Kempf, Chinas Außenpolitik  
 Lehnkuhl, Theorien Internationaler Politik, 3. Auflage  
 Lenke, Internationale Beziehungen  
 Lenz · Ruchlak, Kleines Politik-Lexikon  
 Lietzmann · Bleek, Politikwissenschaft – Geschichte und Entwicklung  
 Maier · Rattinger, Methoden der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse  
 Mohr (Hrsg. mit Claußen, Falter, Prätorius, Schiller, Schmidt, Waschkuhn, Winkler, Woyke), Grundzüge der Politikwissenschaft, 2. Auflage  
 Näbmaier, Politikwissenschaft, 5. Auflage  
 Pilz · Ortwein, Das politische System Deutschlands, 3. Auflage  
 Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage  
 Reese-Schäfer, Politische Theorie heute  
 Riescher · Ruf · Haas (Hrsg.), Zweite Kammer  
 Schmidt, Verbände  
 Schubert · Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse  
 Schumann, Repräsentative Umfrage, 3. Auflage  
 Schumann, Persönlichkeitsbedingte Einstellungen zu Parteien  
 Schwinger, Angewandte Ethik – Naturrecht · Menschenrechte  
 Sommer, Institutionelle Verantwortung  
 Tönnel, Das politische System der EU  
 Wagschal, Statistik für Politikwissenschaftler  
 Waschkuhn, Grundlegung der Politikwissenschaft  
 Waschkuhn, Demokratietheorien  
 Waschkuhn, Kritischer Rationalismus  
 Waschkuhn, Kritische Theorie  
 Waschkuhn, Pragmatismus  
 Waschkuhn, Politische Utopien  
 Waschkuhn · Thurnhart, Politik in Ostdeutschland  
 von Westphalen (Hrsg.), Deutsches Regierungssystem  
 Woyke, Europäische Union  
 Xuewu Gu, Theorien der internationalen Beziehungen · Einführung

# Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Normen, Akteure, Entscheidungen

Von  
Professor

Dr. habil. Stephan Bierling

2., unwesentlich veränderte Auflage

Ustav mezinárodních vztahů K N I H O V Y		Signatura 58.629	
Příj. číslo			
Získáno/cený Kč	Státní knihovna	Průběh	15.10.2005



R. Oldenbourg Verlag München Wien 2005

## 5. Begrenzte Souveränität (1955-1969)

Mit dem Inkrafttreten der Westverträge am 5. Mai 1955 hatten die Drei Mächte die Bundesrepublik in die Souveränität entlassen. Die Rechte und Verantwortlichkeiten der Siegermächte für Deutschland als Ganzes und Berlin galten jedoch weiter. Auch einige andere Elemente des Besatzungsstatus wie beispielsweise das Kriegsverbrechergesetz in Spandau berührte der Deutschlandvertrag nicht. Nach wie vor blieb es in der Verantwortung der Westalliierten, die Sicherheit und Lebensfähigkeit West-Berlins zu gewährleisten. Die prekäre Lage des freien Teils der ehemaligen deutschen Hauptstadt zwang die Bundesrepublik, sich vor allem bei ost- und deutschlandpolitischen Initiativen immer eng mit den westlichen Verbündeten abzustimmen.<sup>1</sup>

Diese rechtliche Abhängigkeit von den Drei Mächten wurde verstärkt durch die politische. Im Tagesgeschäft blieb der Spielraum der Bundesrepublik zu autonomer Zielbestimmung und eigenständigem Handeln beschränkt, wobei der Grad der Abhängigkeit allerdings in den einzelnen Sachbereichen variierte. In den vierzehn Jahren vom Abschluß der Westverträge 1955 bis zum Beginn der sozial-liberalen Koalition 1969 war die deutsche Außenpolitik geprägt von der Hoffnung, eigene Vorstellungen zu formulieren und umzusetzen, und der Ernüchterung, sich - wenn es hart auf hart kam - doch an den Präferenzen der Westalliierten, insbesondere der Bündnisvornacht USA orientieren zu müssen. Nirgendwo wurde dies deutlicher als in der Sicherheitspolitik, wo die Abhängigkeit der Bundesrepublik aufgrund ihrer exponierten geostrategischen Lage und ihrer zunächst schwachen politischen und militärischen Position besonders hoch war.<sup>2</sup>

### 5.1. Deutsche Sicherheitspolitik unter amerikanischer Führung

Im EVG-Vertrag hatte sich die Bundesrepublik bereit erklärt, gut 500.000 deutsche Soldaten in die gemeinsame europäische Armee einzubringen. Diese Größenordnung wurde auch beim Abschluß der Westverträge 1954 beibehalten. Solange der Einsatz von Atomwaffen nicht zur

<sup>1</sup> Vgl. Hafendorn, 1994, 54-56.

<sup>2</sup> Für eine umfassende und tiefeschürfende Zusammenfassung der westdeutschen Sicherheitspolitik siehe Helga Hafendorn: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, Baden-Baden 1986. Eine Sammlung der wichtigsten Dokumente mit knappen einleitenden Kommentaren bietet Karl Bauer: Deutsche Verteidigungspolitik 1947-1967, Boppard 1968.

Debatte stand, war ein solch hohes deutsches Kontingent militärstrategisch erforderlich, um Westeuropa angesichts seiner geringen geographischen Tiefe und der konventionellen Überlegenheit des Sowjetblocks so weit östlich wie möglich zu verteidigen. Dies entsprach auch dem militärischen Interesse Bonn. Nur eine glaubwürdige Abschreckung konnte verhindern, daß Deutschland Schlachtfeld eines Ost-West-Konflikts wurde. Von einem großen Wehrbeitrag erwartete sich Adenauer außerdem, die Bundesrepublik zu einem unverzichtbaren Partner im westlichen Bündnis zu machen und damit ihre politische Mitsprache zu stärken.<sup>3</sup>

### Kurswechsel der USA, Teil 1:

#### Von der "Vornverteidigung" zur "massiven Vergeltung"

Das Kalkül des Bundeskanzlers ging jedoch nicht auf. Zum einen gelang es den USA 1953 nämlich, atomare Gefechtsfeldwaffen zu entwickeln, die sehr viel billiger waren als der Unterhalt regulärer Streitkräfte. Der neue amerikanische Präsident Eisenhower verabschiedete sich daraufhin von der Strategie der Vornverteidigung auf rein konventioneller Basis. Zum anderen sah sein *New Look*-Konzept, formal niedergelegt in der Direktive NSC 162/2, vor, jeden sowjetischen Angriff mit einer massiven Vergeltung durch Nuklearwaffen zu beantworten. Die NATO vollzog diesen Strategiewechsel im Dezember 1954 nach.<sup>4</sup>

Für die Bundesrepublik kamen diese Entwicklungen einem "Desaster"<sup>5</sup> (Herbst) gleich, verändern sie doch die Rahmenbedingungen für den eigenen Wehrbeitrag dramatisch. Da die von Adenauer anvisierte Truppenstärke nun militärstrategisch nicht mehr notwendig war, ließ sie sich auch im eigenen Land kaum mehr rechtfertigen. Hinzu kam, daß eine NATO-Simulation eines Atomkriegs mit dem Warschauer Pakt von über 5 Mio. Toren und Verwundeten in der Bundesrepublik ausging. Solche Zahlen waren natürlich Wasser auf

<sup>3</sup> Vgl. Christian Greiner: Zwischen Integration und Nation. Die militärische Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die NATO, 1954-1957; in: Herbst, 1986, 267-278.

<sup>4</sup> Eine knappe, die zentralen Probleme diskutierende Einführung in die Rolle der Kernwaffen für die deutsche Sicherheitspolitik siehe Uwe Nerlich: Die nuklearen Dilemmas der Bundesrepublik Deutschland; in: EA, 17/1965, 61-78. Siehe auch Beatrice Heuser: NATO, Britain, France and the FRG. Nuclear Strategies and Forces for Europe, 1949-2000, Houndmills u.a. 1997, 33-38.

<sup>5</sup> Herbst, 1996, 156.

die Mühlen der gerade abebbenden "Ohne-mich"-Bewegung.<sup>6</sup> Die Legitimations-Schwierigkeiten der Bundesregierung verstärkte Mitte Juli 1956 ein Bericht der *New York Times*, ein vom Admiral Radford ausgearbeiteter Plan, die US-Truppen in Europa massiv zu reduzieren, sei von Eisenhower gebilligt worden.<sup>7</sup> Demnach würden die USA in Zukunft nur mehr das nukleare "Schwert" in der westlichen Verteidigung stellen, während der Bundesrepublik die Rolle des konventionellen "Schildes" zufiel. Eine solche Strategie, die Westdeutschland die Hauptlast eines potentiellen Kriegs aufgebündelt und es im Bündnis singularisiert hätte, war für den Kanzler nicht akzeptabel.<sup>8</sup> Gegenüber dem Bruder von US-Außenminister John Foster Dulles erklärte ein entuszierter Adenauer: "Die NATO wird senk und die Aussichten für die Zukunft sind schrecklich."<sup>9</sup> In seinen Memoiren erläuterte er, warum der Radford-Plan seine schlimmsten Alpträume einer amerikanischen Abkoppelung von Europa und damit einer Schwächung der Abschreckungsdoktrin zu bestätigen schien:

... die Bedeutung der amerikanischen Präsenz ist eben nicht nur eine militärische. Sie ist vielmehr die eines Pfandes dafür, daß die Vereinigten Staaten ihre Bündnispflicht einlösen werden. ... Wenn amerikanische Truppen von einem Angreifer vom ersten Tage an in einen Krieg verwickelt werden, so wird ... [dies] Kriegserklärung nicht auf sich warten lassen.<sup>10</sup>

Auch amerikanische Beobachter erkannten die psychologisch verheerende Wirkung auf die europäischen Partner. Henry Kissinger etwa meinte: "Unilateral change of our strategic views has a symbolic quality for them. If we are able to alter our views about strategy, might not the same be true of other commitments?"<sup>11</sup> Zwar gelang es Adenauer, die US-Regie-

<sup>6</sup> Vgl. Large, 1996, 257.

<sup>7</sup> Vgl. "Radford Seeking an 800000 Man Cut"; *New York Times*, 13.7.1956. Zum Radford-Plan siehe Hans-Gert Pötering: Adenauers Sicherheitspolitik. Ein Beitrag zum deutsch-amerikanischen Verhältnis, Düsseldorf 1975, 62-64.

<sup>8</sup> Zur Reaktion des Bundeskanzlers siehe Konrad Adenauer: Erinnerungen 1955-1959, Stuttgart 1967, 197-214. (Adenauer, III)

<sup>9</sup> Ebd., 213.

<sup>10</sup> Ebd., 199.

<sup>11</sup> Henry Kissinger: The Troubled Partnership. A Re-appraisal of the Atlantic Alliance, New York u.a. 1965, 95.

nung von ihren Gedankenspielen eines weitgehenden Abzugs aus Europa abzubringen, aber sein Konzept der raschen und umfassenden Aufrüstung hatte an Glaubwürdigkeit verloren.

Die der NATO zugesagte Aufstellung von über einer halben Million deutscher Soldaten geriet innenpolitisch nun in immer schwereres Fahrwasser. Angesichts des Widerstands in Öffentlichkeit und eigener Fraktion rückte der Kanzler von der von ihm favorisierten 18monatigen Wehrdienstzeit ab und schlug eine 12monatige vor. Seinen plötzlichen Sinneswandel begründete Adenauer damit, daß nach dem Bekanntwerden der amerikanischen Rückzugspläne eine längere Wehrpflicht im Bundestag nicht durchsetzbar sei. Die NATO-Partner reagierten pikiert. Ihnen war klar, daß Bonn nicht in der Lage sein würde, seine Aufrüstungsverpflichtungen zu erfüllen. Dulles meinte sogar, der Kanzler habe den Radford-Plan "zynisch" instrumentalisiert, um eine unpopuläre Politik fallenlassen zu können.<sup>12</sup> Die deutsch-amerikanischen Beziehungen erreichten einen Tiefpunkt. Die politische Verantwortung für das Fiasko mußte der glücklose Verteidigungsminister Theodor Blank übernehmen. Im Oktober 1956 trat er zurück. Die tiefere Ursache der transatlantischen Spannungen lag jedoch im Strategiewandel der US-Regierung, der für die deutsche Seite völlig überraschend gekommen war. Zum ersten - und nicht zum letzten Mal - blieb Westdeutschland aufgrund seiner hohen sicherheitspolitischen Abhängigkeit aber schließlich nichts anderes übrig, als einen amerikanischen Kurswechsel in der Verteidigungsstrategie nachzuvollziehen.

Blanks Nachfolger wurde Adenauers Mann für schwierigere Aufgaben und aufgehender Stern im Kabinett, Franz Josef Strauß. Schon wenige Wochen nach seiner Amtsübernahme erklärte er Forsch, die Sollstärke der Bundeswehr, wie die neue Armee seit Anfang 1956 hieß, sei kein Dogma und Qualität gehe vor Quantität.<sup>13</sup> Damit war der Bruch mit der Streitkräfteplanung seines Vorgängers, aber auch Adenauers vollzogen. In London und Washington zeigte man sich verständlicherweise irritiert über die deutsche Politik. In den Augen der dortigen Entscheidungsträger brach die Bundesrepublik nicht nur ihre Zusagen, sondern trat auch noch anmaßend auf. Der britische Finanzminister Harold Macmillan warnte entsetzt: "*The British people, who after all won the war, cannot accept that the Germans are treating the U.K. like dirt while they have their own way. They will not agree to keeping*

<sup>12</sup> Zit. nach "Avec tristesse"; Der Spiegel, 10.10.1956, 11.

<sup>13</sup> Vgl. Bauer, 1968, 26. Vgl. auch Strauß, 1989, 274.

*British soldiers in Germany if the Germans do not play the game.*"<sup>14</sup> Nur der völligen Verwirrung im Bündnis in Folge der Suez-Krise und der Verschärfung der weltpolitischen Lage durch die sowjetische Intervention in Ungarn ist es zuzuschreiben, daß der Streit nicht eskalierte und sich die NATO mit der verlangsamten Aufrüstungsstrategie der Bundesrepublik abfand.

Nachdem Adenauers Plan, Westdeutschland durch seinen konventionellen Beitrag größeren politischen Einfluß im Bündnis zu verschaffen, nicht völlig aufgegangen war, setzten er und insbesondere Strauß auf die Ausstattung der Bundeswehr "mit modernsten Waffen" - ein Codewort für atomare Trägersysteme.<sup>15</sup> Das war in ihren Augen nicht nur militärisch sinnvoll, sondern auch politisch notwendig. Vor allem seit Großbritannien mit amerikanischer Hilfe eine eigene Bombe gezündet hatte, betonte Adenauer, daß sich "Großmacht" von nun an durch die Verfügungsgewalt über Atomwaffen definiere. Gegenüber dem CDU-Vorstand hatte der Kanzler im September 1956 erklärt: "*Wir dürfen nicht einen Zustand erreichen, daß man sagt, die Kolonialvölker sind die Hyfanten, die konventionelle Konflikte ausfechten müssen.*"<sup>16</sup> Im selben Monat war von Strauß eine ähnliche Argumentationskette entwickelt worden: Macht sei Militärmacht und Militärmacht sei Atommacht, so der Verteidigungsminister; ohne eigene Atomwaffen würden die Deutschen nur die Bäcker und Küchenjungen für die Streitkräfte der Alliierten abstellen.<sup>17</sup> Mehr als zehn Jahre sollte sich die deutsche Sicherheitspolitik um die Frage der Mitwirkung an der atomaren Komponente der westlichen Verteidigungsstrategie drehen. Die USA, die ja die Nuklearisierung des Militärkonzepts der Allianz initiiert hatten, kamen Bonn dabei zunächst entgegen. Die von ihnen angeregte NATO-Direktive MC-70 von 1958 sah die Ausrüstung aller interessierten Mitgliedsstaaten "*so schnell wie möglich*" mit Trägerwaffen vor.<sup>18</sup> Von 1957/58 an

<sup>14</sup> "Continuing Participation of the US in the North Atlantic Treaty Organization"; in: FRUS, 1955-1957, vol. 4: Western European Security and Integration, Washington, D.C. 1986, 127.

<sup>15</sup> Vgl. Dieter Mahneke: Nukleare Mitwirkung. Die Bundesrepublik Deutschland in der atlantischen Allianz 1954-1970, Berlin/New York 1972, 13.

<sup>16</sup> Adenauer: Wir haben etwas geschaffen". Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1953-1957, bearbeitet von Günter Buchstab, Düsseldorf 1990, Protokoll vom 20.9.1956, 1081.

<sup>17</sup> Vgl. Catherine Kelleher: Germany & the Politics of Nuclear Weapons, New York 1975, 56.

<sup>18</sup> Vgl. ebd., 95.

wurden deutsche Soldaten im Gebrauch taktischer Kernwaffen geschult und atomare Trägersysteme auf westdeutschem Gebiet stationiert. Auch wenn die Sprengköpfe unter amerikanischen Verschluss blieben, so war die Bundesrepublik doch in das Schild-Schwert-Konzept der NATO eingebunden und konnte miteinscheiden, unter welchen Bedingungen Nuklearwaffen eingesetzt würden. Damit hatte die Bundesregierung verhindert, daß sie in der neuen Bündnisstrategie nur den zweitrangigen konventionellen Part spielen mußte und damit politisch an Einfluß verlor.<sup>19</sup> Angesichts des Teilerfolgs in der Nuklearfrage war nicht überraschend, daß Adenauer eine Initiative des polnischen Außenministers Adam Rapacki ablehnte, in Mitteleuropa eine atomwaffenfreie Zone zu schaffen. Wie bei den Stalin-Noten, sahen der Kanzler und die Westmächte darin nur ein Störmanöver des Ostens. Eine Analyse des Verteidigungsministeriums kam zu folgendem Schluß:

Der Plan soll durch die Verhinderung einer atomaren Bewaffnung weiterer NATO-Partner den wirksamen Ausbau der westlichen Verteidigung unterbinden. Nicht zuletzt soll der BRD die Möglichkeit genommen werden, die Bundeswehr mit Doppelzweckwaffen auszurüsten.<sup>20</sup>

Angesichts der Überlegenheit des Warschauer Pakts im konventionellen Bereich hätte eine Annahme des Vorschlags die militärstrategische Lage der Bundesrepublik in der Tat verschlechtert.

Daß die Einbeziehung Westdeutschlands in das Konzept der nuklearen Abschreckung innenpolitisch für Proteste sorgen würde, stand nach den Erfahrungen mit der Wiederbewaffnung wenige Jahre zuvor zu erwarten. Vor allem die SPD wandte sich gegen die Ausrüstung der Bundeswehr mit taktischen Trägerwaffen. Ihre führenden Repräsentanten erklärten, die Folgen eines Einsatzes von Kernwaffen seien für Deutschland verheerend. Zudem würde eine nukleare Ausrüstung die Teilung des Landes zementieren. Die SPD lehnte aber nicht nur eine atomare Teilhabe der Bundesrepublik ab, sondern auch jede Lagerung amerikanischer Kernwaffen auf deutschem Territorium.<sup>21</sup> Obwohl sich die Sozialdemokraten damit in

<sup>19</sup> Vgl. Hafendorn, 1986, 162-165.

<sup>20</sup> Zit. nach Diefel-Bald: Die Atombewaffnung der Bundeswehr. Militär, Öffentlichkeit und Politik in der Ära Adenauer, Bernen 1994, 94.

<sup>21</sup> Vgl. Hafendorn, 1986, 168.

Einklang mit einer Mehrheit der Bevölkerung fanden,<sup>22</sup> überschätzten sie die Relevanz dieses Themas für die Bürger. Bei den Bundestagswahlen im Herbst 1957 erreichten die Unionsparteien die absolute Mehrheit. Im März 1958 beschloß der neue Bundestag, die deutsche Armee entsprechend Direktive MC-70 mit atomaren Trägerwaffen auszustatten. Der von der SPD und dem *Deutschen Gewerkschaftsbund* (DGB) daraufhin gegründete *Atomabschluß Kampf dem Atomtod* erfuhr zwar kurzfristig große Publizität in den Medien, erreichte aber nie die von seinen Initiatoren erhoffte Bedeutung. Und gegen die Versuche der Sozialdemokraten, die Kernwaffenpolitik der Regierung durch Volksbegehren zu unterminieren, rief der Kanzler mit Erfolg das Bundesverfassungsgericht an.<sup>23</sup> Ein weiteres Mal hatte Adenauer seine außenpolitische Konzeption gegen innenpolitische Widerstände durchgesetzt.

### Kurswechsel der USA, Teil 2:

#### Von der "massiven Vergeltung" zur "flexiblen Antwort"

Der Friede in der Allianz war nur von kurzer Dauer. Noch bevor die Bundeswehr ihre Sollstärke erreicht hatte, vollzogen die USA einen erneuten Wandel in ihrer Nuklearstrategie.<sup>24</sup> Auslöser für das amerikanische Umdenken war diesmal der spektakuläre Start des ersten sowjetischen Erdsatelliten Sputnik am 4. Oktober 1957. Washington mußte erkennen, daß Moskau in absehbarer Zeit über Interkontinentalraketen verfügen und imstande sein würde, den nordamerikanischen Kontinent nuklear zu bedrohen.<sup>25</sup> Das entzog der bisherigen Annahme den Boden, man könne einen Krieg in Europa mit dem raschen Einsatz von Kernwaffen beenden, ohne einen sowjetischen Gegenschlag auf das eigene Territorium befürchten zu müssen. Der Sputnik-Schock veränderte die amerikanische Nuklearpolitik deshalb nachhaltig - und damit auch die NATO-Strategie und das Verhältnis der Vereinigten Staaten zu ihren Partnern. Auf dem europäischen Kontinent schwand das Vertrauen in die

<sup>22</sup> Vgl. Bald, 1994, 90.

<sup>23</sup> Vgl. Besson, 1970, 183/4.

<sup>24</sup> Siehe dazu vor allem Johannes Steinhoff/Reiner Pommerin: Strategiewechsel: Bundesrepublik und Nuklearstrategie in der Ära Adenauer-Kennedy, Baden-Baden 1992.

<sup>25</sup> Vgl. Mahneke, 1972, 66.

Nukleargarantie Washingtons. Charles de Gaulle, am 21. Dezember 1958 zum ersten Präsidenten der von ihm etablierten V. Republik gewählt, zog daraus die Konsequenz, ein eigenes Atomwaffenarsenal anzustreben. Wieder brachte Kissinger das Dilemma des Bündnisses auf den Punkt: Die NATO werde nur überleben, so der Harvard-Professor, wenn es ihr gelinge, zwischen der Skylla eines extremen amerikanischen Zentralismus und der Charibdis eines extremen einzelstaatlichen Nationalismus hindurchzusehern.<sup>26</sup> Auch Bonn setzte alles daran, die von Kissinger aufgezeigte Alternative zu vermeiden. Die Bundesregierung favorisierte deshalb die Idee einer integralen, multilateralen Atomstreitmacht des Bündnisses, womöglich mit Übertragung der Verfügungsgewalt an den NATO-Rat.<sup>27</sup>

Schon bald nach der Amtsübernahme John F. Kennedys 1961 kam es zu der Neubeschreibung der amerikanischen Militärstrategie, die sich seit zwei Jahren abgezeichnet hatte. Die von Verteidigungsminister Robert McNamara ausgearbeitete Doktrin der *flexiblen Antwort* (flexible response) reflektierte die strategische Verwundbarkeit der Vereinigten Staaten.<sup>28</sup> Sie sah nämlich vor, auf eine sowjetische Aggression nicht mehr mit dem sofortigen Einsatz von Atomwaffen zu reagieren, sondern etablierte das Prinzip der abgestuften Eskalation, das den USA möglichst lange die Option offen ließ, sich mit der anderen Supermacht zu verständigen. Damit waren alle bisher gültigen Maximen der Bündnisverteidigung über Bord geworfen. Westdeutschland, das sich in den vergangenen vier Jahren mühsam auf die Strategie der massiven Vergeltung eingestellt hatte, sah sich erneut mit einem Schwank der amerikanischen Politik konfrontiert: Atomwaffen sollten nun das passive Schild sein, das den Gegner vom Einsatz seiner nuklearen Kapazitäten abhält, konventionelle Waffen das aktive Schwert, das den Angreifer zurückschlug. Interkontinentalraketen würden die Vereinigten Staaten, so versicherte die Kennedy-Administration, überhaupt nicht als erste einsetzen.

Die Abkehr der USA vom Automatismus nuklearer Eskalation beunruhigte die Bundesregierung aufs höchste. Für sie war im Gegensatz zur Führung in Washington egal,

<sup>26</sup> Wiedergegeben bei Besson, 1970, 234.

<sup>27</sup> Vgl. Mahnke, 1972, 82.

<sup>28</sup> Vgl. Jane Stromseth: *The Origins of "flexible response": NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, London 1988.

ob ein Krieg konventionell oder nuklear geführt würde: Deutschland wäre in jedem Fall Hauptschlachtfeld. Es galt deshalb, jede Art von bewaffneter Auseinandersetzung zu vermeiden. Eine solche schien umso unwahrscheinlicher, je sicherer ein Angreifer davon auszugehen hatte, Ziel eines amerikanischen Nuklearschlags zu werden. Immer wieder forderte Strauß deshalb von der US-Regierung konkrete Beweise für ihre Bereitschaft, Europa notfalls mit Kernwaffen zu verteidigen. Bisweilen drohte er sogar, Bonn könne sich gezwungen sehen, dem britischen Beispiel zu folgen und eine eigene Atomstreitmacht anzustreben, wenn Washington von seiner Sicherheitsgarantie abrücke. Daß diese Drohung mehr war als ein *"Bluff"*, wie Helga Hafendorn noch 1986 meinte,<sup>29</sup> wurde mit der Veröffentlichung der Strauß-Memoiren drei Jahre später deutlich. Dort berichtete der ehemalige Verteidigungsminister, daß er mit seinem französischen und italienischen Amtskollegen unter strengster Geheimhaltung 1958 ein Abkommen zur gemeinsamen Produktion von Atomwaffen unterzeichnet hatte.<sup>30</sup> Der Bundeskanzler war darüber natürlich informiert, wollte aber nicht mit solchen Plänen in Verbindung gebracht werden. *"Machen Sie es"*, soll er Strauß gesagt haben, *"aber wenn es Ärger gibt, weiß ich nichts."*<sup>31</sup> Die Vereinbarung wurde zwar von de Gaulle nach seiner Machtübernahme suspendiert, weil er zu keinerlei Verzicht an Handlungsfreiheit in atomaren Fragen bereit war. Ihr Zustandekommen verdeutlicht aber, wie sehr die Bundesrepublik ihre Stellung im westlichen Bündnis und im internationalen System dadurch gefährdet sah, daß sie auf einen rein konventionellen Status beschränkt war.

Das Streben der kontinentaleuropäischen Verbündeten nach eigenen nuklearen Kapazitäten blieb Washington natürlich nicht verborgen - und sollte es auch nicht bleiben. Eine Weiterverbreitung von Atomwaffen lag allerdings nicht im Interesse der Vereinigten Staaten, da dies ihre Stellung innerhalb der NATO als einziger ernstzunehmender atomarer Macht geschwächt hätte. Als am 13. Februar 1960 mit Frankreich zum ersten Mal ein Land unabhängig von den beiden Supermächten eine Kernwaffenexplosion auslöste, stieg in der amerikanischen Regierung die Befürchtung, weitere Staaten würden bald folgen. Besonders skeptisch sah man die Entwicklung in der Bundesrepublik und in Italien. Die sechziger Jahre waren

<sup>29</sup> Hafendorn, 1986, 175.

<sup>30</sup> Vgl. Strauß, 1989, 314/5.

<sup>31</sup> Ebd., 313.

deshalb vor allem vom Bemühen der USA gekennzeichnet, eine Proliferation der Nuklearwaffen zu verhindern.<sup>32</sup> Es ist dabei nicht ohne Ironie, daß die Bundesrepublik, die ja erst durch den amerikanischen Strategiewechsel Mitte der fünfziger Jahre auf den nuklearen Geschmack gekommen war, nun von den Verbündeten und Washington verdächtigt wurde, bei der Umsetzung der NATO-Atomwaffenplanungen zu weit zu gehen, und Ziel von Gegenmaßnahmen wurde.<sup>33</sup>

### Kurswechsel der USA, Teil 3:

#### MLF und Atomwaffensperrvertrag

Anfang der sechziger Jahre bemühten sich die USA verstärkt darum, die Bildung weiterer selbständiger Atomkräfte zu verhindern. Dieses Ziel suchten sie auf zwei parallelen, sich konzeptionell gegenseitig ergänzenden Wegen zu erreichen: Einerseits initiierten sie zusammen mit der Sowjetunion Verhandlungen über einen *Atomwaffensperrvertrag* (Non-Proliferation Treaty = NPT). Andererseits setzten sie darauf, durch eine Ausweitung der nuklearen Teilhabe erstens den Bündnispartnern ihr Streben nach eigenen Kernwaffen überflüssig erscheinen zu lassen, und zweitens die existierenden französischen und britischen Arsenale in die eigene Strategie einzubinden.

Die anvisierte *Multilaterale Atomstreitmacht* (Multilateral Force = MLF)<sup>34</sup> hatte in den Augen der Kennedy-Administration den zusätzlichen Vorteil, die sich abzeichnende Anlehnung der Bundesrepublik an Frankreich zu unterlaufen und Bonn für die Aufnahme bilateraler Gespräche mit Moskau zu versöhnen. Es waren also in erster Linie politische, nicht militärische Gründe, warum die USA die MLF vorschlugen. Kennedy wollte allerdings dem Projekt nur dann Priorität einräumen, wenn die Europäer ihrerseits Washington einhellig um seine Verwirklichung baten.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Siehe dazu Künzel, 1992, 17.

<sup>33</sup> Vgl. Nerlich, 1965, 67.

<sup>34</sup> Zur MLF-Debatte siehe Christoph Hoppe: Zwischen Teilhabe und Mißsprache. Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands 1959-1966, Baden-Baden 1993; Helga Haftendorn: Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67, Baden-Baden 1994, 107-182; und Mahnke, 1972, 129-219.

<sup>35</sup> Vgl. Hoppe, 1993, 221.

Das Konzept einer multilateralen Atomstreitmacht, dessen Grundzüge schon 1959 ausgearbeitet worden waren, sah in seiner im Februar 1963 verkündeten Form vor, eine Flotte aus 25 mit nuklearen Mittelstreckenraketen besetzten Schiffen zu schaffen. Ihre Mannschaften würden multinational zusammengesetzt sein, die Sprengköpfe sich im gemeinsamen Besitz und unter gemeinsamer Verwaltung befinden, aber nur mit Zustimmung aller beteiligten Staaten eingesetzt werden können.<sup>36</sup> Daß die MLF-Initiative vor allem auf Bonn zielte, sah man auch an folgender Regelung: Die Bundesrepublik sollte 40 Prozent der Gesamtkosten übernehmen, 40 Prozent der etwa 7000 Besatzungsmitglieder stellen und deutsche Offiziere mindestens zehn Atomschiffe befehligen. Auch der Zeitpunkt war von den Amerikanern bewußt gewählt. Nach dem Veto de Gaulles gegen einen EG-Beitritt Großbritanniens und der Verabschiedung des Deutsch-französischen Vertrags im Januar 1963 wollte Washington einem weiteren Zerfall der westlichen Allianz entgegenwirken und eine Achse Bonn-Paris verhindern.<sup>37</sup> In der Tat war die Verärgerung Adenauers über die Sicherheitspolitik der Vereinigten Staaten nie größer als zu Beginn des Jahres 1963. In einem Gespräch mit de Gaulle klagte er, die Unsicherheit über die US-Politik sei heute "abnorm hoch". "Angesichts der sprunghaften amerikanischen strategischen Auffassungen", so der Kanzler weiter, "kann man nie wissen, ob sich nicht auch die politischen Auffassungen ändern, so daß eine allgemeine Malaise übrigbleibe."<sup>38</sup> Matthias Künzel formulierte ebenso spitz wie richtig: "Als amerikanisches Therapeutikum gegen Frankreich-Anfälligkeiten aller Art wurde der MLF-Vorschlag in dieser Situation den Deutschen nicht nur nahegebracht, sondern nachgerade verordnet."<sup>39</sup>

Im April 1963 stimmte die Bundesregierung dem Projekt der gemeinsamen Atomstreitmacht zu, konnte sie dadurch doch dokumentieren, daß sie trotz aller Zusammenarbeit mit Frankreich treu zum Atlantischen Bündnis stand. Zudem sah Bonn die MLF als Chance, einen Teil des amerikanischen Atompotentials mit der europäischen Sicherheit zu verzahnen und sich über den Mitbesitz an Nuklearwaffen auch Mitbestimmung über deren Einsatz zu

<sup>36</sup> Vgl. Haftendorn, 1986, 175.

<sup>37</sup> Vgl. Mahnke, 1972, 152; und Besson, 1970, 317.

<sup>38</sup> Konrad Adenauer: Erinnerungen 1959-1963, Fragmente, Stuttgart 1968, 200. (= Adenauer, IV)

<sup>39</sup> Künzel, 1992, 171.

sichern.<sup>40</sup> Eine starke Fraktion innerhalb der Union lehnte die MLF allerdings ab. Ihr wichtigster Repräsentant, der 1962 im Zuge der Spiegel-Affäre zurückgetretene Franz Josef Strauß, sah in der MLF nur einen Versuch der USA, ihre herausragende Stellung bei Kernwaffen festzuschreiben und Westdeutschland für seinen Beitritt zum Atomwaffenspervertrag abzuspeisen. Außerdem befürchteten die Kritiker, Washington wolle die Herausbildung einer "Dritten Kraft" Europa durch eine engere deutsch-französische Zusammenarbeit unterlaufen. Auch Adenauer reagierte auf das MLF-Projekt reserviert, nahm das formelle amerikanische Verhandlungsangebot aber rasch an.<sup>41</sup> Diesen "Gaulisten", so benannt wegen ihrer Präferenz für den französischen Staatspräsidenten, standen die "Atlantiker" gegenüber. Sie erhielten entscheidenden Auftrieb, als der Amerika-freundliche Ludwig Erhard gegen den massiven Widerstand Adenauers im Herbst 1963 das Kanzleramt übernahm.<sup>42</sup> Er, Außenminister Schröder und Verteidigungsminister Kai Uwe von Hassel - und zunächst auch die meisten Sozialdemokraten - sahen in der gemeinsamen Atomstreitmacht den Einstieg in eine Entwicklung, die den Status und die Sicherheit der Bundesrepublik zu erhöhen versprach.<sup>43</sup>

De Gaulle paßten die Ausweitung des amerikanischen Einflusses in Europa und die geplante weitere NATO-Integration durch die MLF nicht ins Konzept. Er war deshalb bereit, Westdeutschland etwas Vergleichbares anzubieten. Da Kanzleramt und Außenministerium in der Hand von Atlantikern waren, äuberte sich der französische Präsident dazu gegenüber dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Karl Carstens, und offerierte ihm nichts Geringeres als eine Beteiligung an der eigenen Atomstreitmacht, der *Force de frappe*. Die Initiative wurde erst 1995 bekannt. Wörtlich sagte de Gaulle: "*Die Bombe bekommen Sie von den USA nie ... Warum gehen Sie nicht mit uns zusammen? Wir haben die Bombe auch. Bei uns können Sie einen weit größeren Anteil erhalten.*"<sup>44</sup> Carstens mußte dem Präsidenten Frank-

<sup>40</sup> Vgl. Kalleber, 1975, 228-234.

<sup>41</sup> Zu Adenauers Haltung siehe Hans-Peter Schwarz: Adenauer. Der Staatsmann: 1952-1967, Stuttgart 1991, 812f. Auf die innenpolitischen Gründe für die positive Reaktion des Kanzlers verweist Hoppe, 1993, 115f.

<sup>42</sup> Zu den Bedenken Adenauers gegen Erhard siehe Adenauer, III, 517-525.

<sup>43</sup> Vgl. Mahnke, 1972, 164-167.

<sup>44</sup> "Gespräche des Staatssekretärs Carstens mit Staatspräsident de Gaulle und dem französischen Außenminister Couve de Murville, 4.7.1964", Dok. Nr. 186; in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1964/2 Bd., hg. im Auftrag des AA vom Institut für Zeitgeschichte, München 1995, hier Bd. 1, 766-768, 768.

reichs allerdings klar machen, daß eine enge Kooperation Bonns mit Paris in Nuklearfragen nicht zur Debatte stand: "*Wir müssen sicher sein*", ließ der Staatssekretär de Gaulle wissen, "*daß die amerikanische Abschreckung funktioniert, deswegen können wir auf die Zusammenarbeit mit den Amerikanern in diesem Bereich nicht verzichten.*"<sup>45</sup>

Nachdem die US-Regierung bis ins Frühjahr 1964 hinein die treibende Kraft hinter der gemeinsamen Atomstreitmacht gewesen war, drängte auf einmal die Bundesrepublik. Jetzt begann Washington, wo Lyndon Johnson nach der Ermordung Kennedys Ende November 1963 das Präsidentenamt übernommen hatte, zu zögern. Eine Ursache dafür war, daß sich die internationale Kritik an der Nuklearwaffenflotte verstärkte und die Forderung nach einem Atomwaffenspervertrag ohne MLF lauter wurde. Zudem gelang es Moskau, die MLF als einziges und eigentliches Hindernis für den Sperrvertrag hinzustellen.<sup>46</sup> Ausschlaggebend für das amerikanische Zögern war jedoch, daß sich Großbritannien und Frankreich, die neben der Bundesrepublik wichtigsten Bündnispartner der USA in Europa, der Initiative nicht anschlossen.<sup>47</sup> In dieser sensiblen Lage regte Erhard im Oktober 1964 an, das Projekt notfalls auf einer deutsch-amerikanischen Basis weiterzuverfolgen. Dieser Vorstoß erwies sich als Sargnagel für die MLF. Norwegen und Dänemark schlugen sich nun auf die Seite der Gegner, Großbritannien sah seine *special relationship* mit den USA gefährdet, Frankreich drohte mit dem Austritt aus der NATO.<sup>48</sup> Washington mußte einsehen, daß es außer der Bundesrepublik keinen anderen Beteiligter der MLF in Europa mehr gab. Eine bilaterale Vereinbarung mit Bonn kam aber für die Vereinigten Staaten nicht in Frage.<sup>49</sup> Trotz aller Bekundungen aus dem Weißen Haus, an dem Projekt festzuhalten, wurde nie wieder ernsthaft darüber diskutiert. Mehrere Vorschläge der Bundesregierung für eine revidierte MLF wurden in Washington, wo zunehmend der Vietnam-Krieg die Agenda diktierte, ausweichend beantwortet. Harland Cleveland beschrieb das Ende der multilateralen Atomstreitmacht mit

<sup>45</sup> Zit. nach ebd.

<sup>46</sup> Vgl. Glenn Seaborg/Benjamin Loeb: Stemming the Tide, Lexington 1987, 107.

<sup>47</sup> Vgl. Hoppe, 1993, 156.

<sup>48</sup> Vgl. Seaborg/Loeb, 1987, 103/4.

<sup>49</sup> Vgl. Hafendorn, 1994, 137/33.

folgenden Sätzen: "MLF was never murdered - no corpus delicti, no embarrassing funeral for one-time advocates to attend. It was just quietly forgotten."<sup>50</sup>

Damit war ein weiterer - und wie sich herausstellen sollte letzter - Anlauf der Bundesrepublik gescheitert, Mitbesitz über Nuklearwaffen zu erlangen. Statt dieser "hardware-Lösung" boten die USA Bonn im Mai 1965 "als Trostflaster für die entschlagene MLF"<sup>51</sup> eine "software-Lösung" an: die Mißplanung am Einsatz von Atomwaffen. Getragen wurde diese Offerte von der Sorge, daß die Bundesrepublik ohne Ersatzlösung zu unberechenbaren Aktionen Zuflucht nehmen könnte. Nach einigem Zögern willigte Bonn ein. 1966 wurde die *Nukleare Planungsgruppe* (NPG) eingerichtet, die aus sieben NATO-Staaten bestand und in der die USA, Großbritannien, Italien und die Bundesrepublik ständige Mitglieder waren. Die Bundesrepublik konnte nun zumindest an den Richtlinien und Konzeptionen für den Einsatz atomarer Waffen mitarbeiten.<sup>52</sup> Tatsächlich gelang es der NPG, die Differenzen zwischen den strategischen Konzepten der Vereinigten Staaten und der europäischen Verbündeten zu überbrücken und gemeinsame Regeln für den Einsatz von Kernwaffen auszuarbeiten.<sup>53</sup> Dies wirkte sich auch positiv auf die Bündnisbeziehungen aus und entschärfte den deutsch-amerikanischen Streit über den Atomwaffenspervertrag.

Ein wichtiger Grund für das amerikanische Zaudern in Sachen MLF war, daß die USA immer stärker auf die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion setzten, um die befürchtete nukleare Proliferation zu verhindern. Als China im Oktober 1964 als fünfter Staat eine Kernwaffe zündete, stellte Washington eine Einigung mit Moskau über den Atomwaffenspervertrag endgültig über das Interesse der Bundesrepublik an der MLF. Nach diesem amerikanischen Prioritätenwechsel verfestigte sich in Bonn das Gefühl, vom Hauptverbündeten im Stich gelassen worden zu sein. Als klar wurde, daß der Atomwaffenspervertrag zwei Kategorien von Vertragsparteien einführen - Kernwaffenstaaten und Nicht-Kernwaffenstaaten - und zu ersterer Kategorie nur die USA, die Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich und China zählen würden, empfand dies die Bundesrepublik als Diskriminierung und

<sup>50</sup> Harland Cleveland: NATO - The Transatlantic Bargain, New York 1970, 53.

<sup>51</sup> Hafendorn, 1996, 177.

<sup>52</sup> Siehe dazu Hafendorn, 1994, 167-180; und Mahncke, 1972, 239-252.

<sup>53</sup> Vgl. Hafendorn, 1994, 175.

Einschränkung ihres politischen Handlungsspielraums. Nur vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, daß vor allem Unionspolitiker in der seit 1966 regierenden Großen Koalition die Fortschritte bei den NPT-Verhandlungen mit bisher nicht dagewesener Schärfe attackierten. Der CDU-Vorsitzende Adenauer sprach von einem "zweiten Jalta", der mittlerweile zum Finanzminister avancierte Franz Josef Strauß von einem "Versailles von kosmischen Ausmaßen". Auch Außenminister Brandt äußerte, wenn auch weniger scharf, Bedenken gegen den Vertrag wegen der Ungleichbehandlung Deutschlands im westlichen Bündnis, ließ aber keinen Zweifel an seiner prinzipiellen Zustimmung.<sup>54</sup> Die Bundesrepublik montierte, daß sie eine Verzichtslösung, die sie zum Teil bereits 1954 im Londoner Protokoll gegenüber den Westmächten in einem Prozeß des *give and take* erbracht hatte, nun ausweiten und gegenüber der Sowjetunion ohne jede Gegenleistung bestätigen sollte. Dahinter stand die Befürchtung, das NPT-Abkommen würde unter dem Vorwand der Nicht-Verbreitung die nuklear-technologische Entwicklung Westdeutschlands behindern und seine Exportchancen im Atomgeschäft mindern. Wichtiger war aber die Sorge, daß der Vertrag eine spätere europäische Nuklearstreitmacht ausschließen und damit den Staaten Europas die Chance nehmen könnte, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihren Rang in der Welt zu behaupten.<sup>55</sup>

Die scharfen Einwände gegen den Vertragssentwurf konnten nicht verhindern, daß sich die Bundesrepublik im Endeffekt einem Beitritt zum Atomwaffenspervertrag nicht würde widersetzen können. Einen offenen Konflikt mit der Bündnisvormacht USA durfte sich Bonn auf keinen Fall leisten. Eine Verweigerung hätte Westdeutschland nämlich über kurz oder lang in der Allianz und in der internationalen Politik isoliert. Allerdings signalisierte der Streit über den Non-Proliferations-Vertrag den Beginn eines Abnabelungsprozesses der Bundesrepublik von den Vereinigten Staaten. Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger analysierte am 27. Februar 1967 die deutsch-amerikanischen Beziehungen schonungslos:

In der Politik herrschen Interessen zwischen den Völkern. Die amerikanische Politik verfolgt ... also amerikanische Interessen. Aufgabe ist es, festzustellen, inwieweit die amerikanischen Interessen mit den unseren, den deutschen und den europäischen übereinstimmen und inwieweit nicht oder nicht mehr. Auf dem Höhepunkt des kalten

<sup>54</sup> Zu den deutschen Reaktionen siehe Künzel, 1992, 122-132; und Morsey, 1995, 103.

<sup>55</sup> Vgl. Wilhelm Grewe: Spiel der Kräfte in der Weltpolitik. Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen, Düsseldorf/Wien 1970, 100.

Krieges waren sie natürlich weithin identisch. Seitdem hat sich aber diese merkwürdige, fast paradoxe Situation herausgebildet, die offenbar von keiner Diplomatie so richtig in den Griff genommen worden ist. Das Bündnis besteht weiter. Aber darüber hinaus hat sich so eine Form des atomaren 'Komplimententums' oder der gemeinsamen nuklearen Verantwortlichkeit gebildet, die diese Antagonisten immer näher und näher zusammenzwingt.<sup>56</sup>

Mit der Unterzeichnung des Atomwaffensperrevertrags durch die sozial-liberale Koalition am 28. November 1969 einmahl Jahre nach seiner Auslegung gab Bonn zwar seine Blockadehaltung auf, setzte aber alles daran, die Inhalte in seinem Sinne zu gestalten. Fast zehn Jahre, bis zur berühmten Rede Bundeskanzler Helmut Schmidts vor dem *International Institute for Strategic Studies*, war die atomare Frage damit freilich vom Tisch.

Wegen ihrer schwachen politischen Stellung war die Bundesrepublik wie kein anderes Bündnismitglied von Veränderungen in der strategischen Planung der USA abhängig. Trotz aller Wandlungen, die Westdeutschland in den fünfziger und sechziger Jahren nachzuvollziehen hatte, blieb seine Nuklearpolitik durch drei Konstanten geprägt: Erstens hielt die Bundesrepublik an den 1954 eingegangenen Selbstbeschränkungen fest. Zweitens agierte Bonn meist im NATO-Rahmen und verzichtete weitgehend auf eigene Initiativen. Drittens schließlich bemühte sich die Bundesregierung, die vorhandenen Optionen möglichst lange offen zu halten. Dies war insbesondere beim amerikanischen MLF-Angebot der Fall. Zwar verzichtete Bonn aufgrund einer realistischen Einschätzung des innen- und außenpolitischen Handlungsspielraums auf spektakuläre Aktionen, aber gerade beim Ringen um die Bestimmungen des NPT-Vertrags wurde deutlich, daß die Bundesrepublik nicht länger gewillt war, lediglich Objekt in den Planungen der Verbündeten zu sein.

## 5.2. Bonn als Triebkraft der europäischen Integration

Mit dem Scheitern der EVG in der französischen Nationalversammlung war auch die Hoffnung zu Grunde getragen worden, den europäischen Bundesstaat mit wenigen großen Sprüngen zu erreichen. Adenauer hielt zwar nach wie vor an der Schaffung einer politischen Union fest, aber nicht mehr als Nah-, sondern als Fernziel, auf das man beharrlich mit vielen kleinen Schritten hinarbeiten mußte. Die nächsten Vorschläge für eine weitere Integration

lieben auch nicht lange auf sich warten. Wie beim Schuman- und Pleven-Plan kamen sie von den westeuropäischen Nachbarn der Bundesrepublik. Wie bei den bisherigen Initiativen reagierte Bonn grundsätzlich positiv. Im Gegensatz zu früher schaltete sich die Bundesregierung aber diesmal schon anfangs in die Entwicklung neuer Konzepte ein und gestaltete die Europa-Politik entscheidend mit. "In Westeuropa", so analysierte Besson, "brachte sich die Bundesrepublik nicht wie in Washington in der Rolle des Bittstellers zu fühlen. Hier war sie Gleicher unter Gleichen, ja es fiel ihr sogar eine führende Aufgabe zu."<sup>57</sup>

### Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom

Wieder einmal war es Jean Monnet, der zur Jahreswende 1954/55 den Stein ins Rollen brachte. Nachdem es seit 1952 mit der Einigung Europas nicht recht vorangegangen war, nutzte er seine Stellung als Präsident der Hohen Behörde der Montanunion, um dem Integrationsgedanken neue Impulse zu verleihen.<sup>58</sup> Der Integrationsprozeß sollte nun vor allem durch eine Einigung in Teilbereichen vorgetrieben werden. Zusammen mit dem belgischen Außenminister Paul-Henri Spaak erarbeitete Monnet eine Initiative, die vorsah, die EGKS auf die Bereiche Verkehr und Energie - vor allem Nuklearenergie - zu erweitern und sie zu einer Wirtschafts- und Zollunion auszubauen. Auf ihrem turnusmäßigen Treffen Anfang Juni 1955 in Messina äußerten sich fünf der sechs Außenminister der Montanunion-Länder vorsichtig optimistisch über dieses Konzept, auch wenn sie in Einzelfragen gegensätzliche Interessen hatten.<sup>59</sup> Allein der Vertreter Frankreichs widersetzte sich aus grundsätzlichen Erwägungen einer weiteren Kompetenzübertragung an supranationale Organe. Widerstand kam auch von der französischen Industrie, die befürchtete, bei einem Fallen der Handels-schranken von der leistungsstärkeren deutschen Konkurrenz erdrückt zu werden.

Trotz dieser Bedenken stimmte Paris einem Abschlußkommuniqué zu, das mit den Sätzen begann: "Die Regierungen ... glauben, daß der Augenblick gekommen ist, um eine neue Phase auf dem Weg zur Schaffung Europas einzuleiten. Sie sind der Ansicht, daß

<sup>57</sup> Besson, 1970, 185.

<sup>58</sup> Siehe dazu Monnet, 1980, 504-512.

<sup>59</sup> Zu den Konzeptionen siehe Henri-Paul Spaak: *Memoiren eines Europäers*, Hamburg 1970, 239. Zur Vorgeschichte der EWG siehe auch Hauns-Jürgen Kisters: *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden 1982.

*Europa zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet gebaut werden muß.*<sup>60</sup> Der weitere Text stelle freilich die gegensätzlichen Standpunkte unvermittelt nebeneinander. Die schwierige Aufgabe, die unterschiedlichen Auffassungen in ein Aktionsprogramm zu überführen, wurde einem Sachverständigenausschuß unter der Leitung Spaaks übertragen. Durch großes Verhandlungsgeschick und unterstützt durch den Umstand, daß in Paris Anfang 1956 eine Europa-freundliche Regierung an die Macht kam, konnte der belgische Außenminister eine grundsätzliche Einigung über den gemeinsamen Markt und die Zollunion erzielen. Als letztes Hindernis stand nur mehr das Zögern der Bundesregierung im Raum, ihr gerade anlaufendes ziviles Nuklearprogramm zu "europäisieren". Sie hätte lieber mit der weiter fortgeschrittenen amerikanische Atomindustrie zusammengearbeitet. Als Washington jedoch auf die europäische Lösung drängte, lenkte Bonn ein.<sup>61</sup>

Was waren nun die Motive, die Spaak und Adenauer veranlaßten, die Integration Europas voranzutreiben? Der belgische Außenminister sah darin vor allem die Möglichkeit, Bonn von nationalen Alleingängen abzuhalten und fest in das westliche Bündnis einzubinden. In einem Memorandum an den britischen Premier Eden (1955-1957) schrieb er Anfang 1956:

Ein in den europäischen Verbänden und damit im Nordatlantikpakt integriertes Deutschland verteidigt sich sowohl gegen einen Individualismus, der nur allzusehnell die Formen eines Nationalismus annimmt, dessen Wirkungen wir ermessen können, als auch gegen die Versuchung, sich allein an die Russen zu wenden, die strittigen Probleme allein mit ihnen zu lösen, ohne den allgemeinen Interessen des Westens Rechnung zu tragen. Die europäische Integration gibt Deutschland einen Rahmen, in dem seine Expansion begrenzt bleibt, und schafft eine Interessengemeinschaft, die es absichert und uns gegen gewisse Versuche und Abenteuer absichert.<sup>62</sup>

Adenauer wäre wohl bereit gewesen, selbst die politische Union Europas voranzutreiben. Da dies nicht möglich war, entschied er sich, "zumindest den zur Zeit möglichen Teil zu verwirklichen".<sup>63</sup> Nach wie vor betrachtete der Kanzler die europäische Einigung als den

<sup>60</sup> "Schlußkommunique der Konferenz von Messina vom 3. Juli 1955" (Auszug), abgedr. in EA, 10/1955, 7974f, hier 7974.

<sup>61</sup> Zur EURATOM vgl. Peter Weitemann: Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957, Baden-Baden 1982.

<sup>62</sup> Zit. nach Schwarz, H.-P., 1981, 340.

<sup>63</sup> Vgl. Adenauer, III, 30.

Königsweg, um drei zentrale Ziele westdeutscher Außenpolitik zu verwirklichen: die Bundesrepublik als gleichberechtigtes Glied in der westlichen Staatengemeinschaft zu etablieren, die eigene Position gegenüber Moskau zu stärken und die deutsch-französische Aussöhnung voranzutreiben. Seine Kabinettsmitglieder verpflichtete er in einem Schreiben auf diese Politik:

Wenn die Integration gelingt, können wir bei den Verhandlungen sowohl über die Sicherheit wie über die Wiedervereinigung als wesentliches neues Moment das Gewicht eines einigen Europas in die Waagschale werfen. Umgekehrt sind ernsthafte Konzessionen der Sowjetunion nicht zu erwarten, solange die Uneinigkeit Europas ihr Hoffung gibt, diesen oder jenen Staat zu sich herüberzuziehen, dadurch den Zusammenhalt des Westens zu sprengen und die schrittweise Angleichung Europas an das Satellitensystem einzuleiten. Hinzu kommt, daß die dauerhafte Ordnung unseres Verhältnisses zu Frankreich nur auf dem Wege der europäischen Integration möglich ist. Sollte die Integration durch unser Widerstreben oder unser Zögern scheitern, so wären die Folgen unabsehbar.<sup>64</sup>

Am 6. Mai 1956 legte der belgische Außenminister das Ergebnis seiner monatelangen Bemühungen vor. Teil I des *Spaak-Berichts* sah vor, die Volkswirtschaften der sechs Mitglieder der Montanunion innerhalb von zwölf Jahren in mehreren Stufen zu einem gemeinsamen Markt zu verschmelzen. Am Ende sollten alle Binnenzölle abgeschafft, einheitliche Außenzölle errichtet und eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Dritten etabliert sein, Freizügigkeit von Kapital und Arbeit herrschen und ein gemeinsames Wettbewerbsrecht gelten. Investitions- und Anpassungsfonds würden es Betrieben und Arbeitnehmern erleichtern, sich auf die neuen Verhältnisse einzustellen. Teil II des Spaak-Berichts widmete sich der Schaffung einer *Europäischen Atombehörde* (EURATOM), die die nationalen Nuklearpolitiken koordinieren und überwachen sollte. Die Institutionen der Montanunion, die stark von der Bundesrepublik mitgestaltet worden waren, würden - leicht modifiziert - auch die Aufgaben von Wirtschaftsgemeinschaft und EURATOM übernehmen.<sup>65</sup> Spaak bot damit beiden Seiten, was sie unbedingt wollten: Frankreich den gemeinsamen Agrarmarkt und EURATOM, Westdeutschland die Wirtschaftsgemeinschaft mit liberaler Ordnungspolitik.

<sup>64</sup> "Europäische Integration als Richtlinie deutscher Politik. Schreiben von Bundeskanzler Konrad Adenauer an die Bundesminister vom 19. Januar 1956", in: Auswärtiges Amt, 1995, 230/1, hier 230.

<sup>65</sup> Vgl. Herbst, 1986, 166/7.

Im Juni 1956 wurden in Brüssel Regierungsverhandlungen über den Spaak-Bericht aufgenommen. Französische Forderungen nach Schutzklauseln für die heimische Industrie, der Einbeziehung seiner Kolonialgebiete und einer ungehinderten Fortsetzung seines militärischen Atomprogramms führten die Gespräche aber bald in eine Krise. Wie schon bei früheren Gelegenheiten bedurfte es eines Anstoßes von außen, um den Verhandlungen neue Dynamik zu verleihen. Der Herbst 1956 lieferte gleich zwei: Zum einen endete der Versuch Frankreichs und Großbritanniens, die Verstaatlichung des Suez-Kanals durch Ägypten militärisch rückgängig zu machen, in einem Fiasko. Auf Druck der Vereinigten Staaten mußten die beiden Kolonialmächte einem Waffenstillstand zustimmen und damit ihre geschnälerte weltpolitische Rolle schmerzhaft anerkennen. London intensivierte nun die ohnehin engen Beziehungen zu Washington. Paris suchte sein Heil im Ausbau der Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik. Zum anderen kam Moskau den stockenden Integrationsbestrebungen wieder einmal zu Hilfe, indem es die Rote Armee in Ungarn einmarschieren ließ, um die reformkommunistische Regierung von Ministerpräsident Imre Nagy zu stützen und den Volksaufstand zu zerschlagen. Das stärkte bei den Westeuropäern die Einsicht in die Notwendigkeit eines engeren Zusammenschlusses, den auch die USA befürworteten. Relativ rasch einigten sich die Unterhändler in Brüssel nun auf einen Vertragsentwurf für EWG und EURATOM, der nicht weit von den Empfehlungen des Spaak-Berichts abwich.

Das Ergebnis waren der *Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* und der *Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Atomenergie*. Sie wurden am 25. März 1957 in Rom unterzeichnet und traten am 1. Januar 1958 in Kraft. Während EURATOM nur wenige konkrete Erfolge erzielte,<sup>66</sup> erwies sich die EWG als bis dato wichtigster und größter Schritt auf dem Weg zur Integration Kerneuropas. So erklärten die "Sechs" in der Präambel des Vertrages ihren "festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen".<sup>67</sup> Diese Bekundung war allgemein genug, um in Paris Zustimmung zu finden, und ließ gleichzeitig der Bundesrepublik und den Benelux-Staaten die Hoffnung, die politische Union innerhalb des EWG-Vertrags herbeiführen zu können. Die konkurrierenden Auffassungen spiegeln sich auch in

<sup>66</sup> Vgl. Weilemann, 1982, 189.

<sup>67</sup> "Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957" (Auszug); in: Auswärtiges Amt, 1995, 238-240.

der institutionellen Struktur, die man formal von der Montanunion übernahm. Eine Kommission mit neun Mitgliedern aus den sechs Staaten stand für den Anspruch, auf einen europäischen Bundesstaat mit eigenen Organen hinzuwirken. Ihr erster Präsident wurde der enge Vertraute Adenauers und überzeugte Vorkämpfer eines geeinten Europa, Walter Hallstein. Ein unabhängiger Europäischer Gerichtshof, der die Einhaltung des komplexen Rechtssystems überwachte, und ein - damals allerdings noch einflussloses - Europäisches Parlament unterstrichen den supranationalen Charakter des Projekts und verklammerten die drei Gemeinschaften EGKS, EURATOM und EWG. Auf Drängen Frankreichs erfuhr aber gleichzeitig der Ministerrat, bestehend aus jeweils einem Vertreter der nationalen Regierungen, eine Aufwertung seiner Kompetenzen. Zwar sollte bei seinen Abstimmungen nach einer Übergangszeit in der Regel die qualifizierte Mehrheit gelten, d.h. für die Annahme eines Vorschlags sollten zwölf Stimmen notwendig sein, wobei die Bundesrepublik, Frankreich und Italien je vier, Belgien und Holland je zwei und Luxemburg eine Stimme haben würden (Art. 148). Aber bis es soweit war, und bei besonders wichtigen Fragen wie dem Übergang zur nächsten Integrationsstufe beim Gemeinsamen Markt oder der Aufnahme neuer Mitglieder, sollte jeder Staat ein Vetorecht besitzen. "Das ganze System war so konstruiert", faßte Schwarz treffend zusammen, "daß es den Wagenritten genügend Gestaltungsspielraum eröffnete, zugleich aber den ängstlichen einige Schlupflöcher offenließ."<sup>68</sup>

Noch im Sommer 1957 wurden die Römischen Verträge in allen Mitgliedsländern ratifiziert. Daß dies so rasch und problemlos möglich war, lag auch daran, daß die Bevölkerung der europäischen Einigung nach dem EVG-Desaster relativ gleichgültig gegenüberstand, zumal die in der italienischen Hauptstadt vereinbarte Agenda eine rein wirtschaftspolitische zu sein schien.<sup>69</sup> Dadurch erhielten die Regierungen einen größeren Spielraum als dies bei den früheren Projekten der Fall gewesen war. Im Bundesstag fanden die Verträge nach nicht einmal fünfständiger Debatte eine überwältigende Mehrheit. Die Auffassung von Wirtschaftsminister Erhard, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sei zu dirigtistisch und eine großeuropäische Freihandelslösung der bessere Weg, wurde vom Kanzler mit dem Argument abgeschmettert, Europa sei das "notwendige Sprungbrett", "um überhaupt wieder in die

<sup>68</sup> Schwarz, H.-P., 1981, 346.

<sup>69</sup> Vgl. Herbst, 1986, 190/1.

*Außenpolitik zu kommen*.<sup>70</sup> Auch die SPD, die sich seit dem Tode Schumachers 1952 allmählich mit der Westpolitik Adenauers arrangierte, votierte für EWG und EURATOM. Allerdings war sie von Momets *Aktionskomitee für Europa* vor der Abstimmung massiv "bearbeitet" worden. Widerstand kam allein vom Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten und der FDP, die gesamtdeutsche Vorbehalte geltend machten.

### Die deutsch-französische Partnerschaft

Seit Mitte der fünfziger Jahre entwickelte sich zusehends die Zusammenarbeit zwischen Bonn und Paris zum Gravitationszentrum in Europa.<sup>71</sup> Das lag zum einen daran, daß sich mit Großbritannien die dritte wichtige europäische Macht von den kontinentalen Integrationsprojekten fernhielt, zum anderen an der Bereinigung der Saarfrage, die das deutsch-französische Verhältnis lange Jahre belastet hatte. Die Bundesrepublik und Frankreich sahen sich nun als natürliche Partner zur Durchsetzung der eigenen Ziele. Frankreich begriff, daß es allein ökonomisch zu schwach war, um weiter die Rolle einer Großmacht zu spielen. Mit einer wirtschaftlich erstarkenden Bundesrepublik an der Seite würde es seine außenpolitischen Ambitionen sehr viel besser umsetzen können. Gute Beziehungen zu Bonn konnten außerdem dazu beitragen, die weltpolitische Isolierung zu überwinden, in die sich das Land mit seinem militärischen Vorgehen in der Suez-Krise und durch den Kampf gegen die algerische Unabhängigkeitsbewegung manövriert hatte. "Nach 1945", so kommentierte Alfred Grosser, "hatte Frankreich keine Feinde außer Deutschland; 1957 aber keine Freunde außer Deutschland."<sup>72</sup> In Bonn wußte man, daß die Einigung Europas ohne Frankreich nicht zu erreichen war. Zudem hoffte die Bundesregierung, über einen engen westeuropäischen Zusammenschluß eine Alternative zur Kooperation mit den USA zu gewinnen, deren Dialog mit Moskau sie mit Sorge verfolgte. Die enge Zusammenarbeit zwischen Adenauer und de Gaulle wurde bis zum Rücktritt des Kanzlers Ende 1963 ein Charakteristikum der deutschen Außenpolitik und der internationalen Beziehungen.

<sup>70</sup> "Adenauer an Ludwig Erhard, 13.4.1956"; Zit. bei Daniel Koerfer: *Kampf ums Kanzleramt*. Erhard und Adenauer, Stuttgart 1987, 140.

<sup>71</sup> Grundsätzlich dazu siehe Gilbert Ziebur: *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945*. Mythen und Realitäten, Stuttgart 1997.

<sup>72</sup> Zit. nach Herbst, 1996, 180.

Obwohl die beiden Politiker in so zentralen Fragen wie der Europa- oder Bündiskonzeption konträre Ansichten vertraten, verband sie ihr wachsendes Mißtrauen gegenüber dem amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus. Gleich in seinem ersten Vier-Augen-Gespräch mit de Gaulle betonte Adenauer, "daß wir nicht für immer auf die Vereinigten Staaten zählen könnten". Vielmehr gehe es ihm darum, "den negativsten Fall einzukalkulieren und ... [zu] versuchen, Europa von den Vereinigten Staaten unabhängig zu machen".<sup>73</sup> Solche Worte trafen beim französischen Präsidenten natürlich auf offene Ohren, ließen sie sich doch als prinzipielle Zustimmung für sein Projekt einer "Dritten Kraft" Europa interpretieren. Der Kanzler konnte sich deshalb immer dann auf de Gaulle verlassen, wenn es darum ging, eine amerikanisch-sowjetische Einigung über die Köpfe der Europäer hinweg zu verhindern. So war es vor allem der Unterstützung aus dem Elysée-Palast zu verdanken, daß Adenauer Washington und London 1958/59 davon abzubringen vermochte, dem Druck des sowjetischen Parteichefs Nikita Chruschtschow nachzugeben und weitgehende Zugeständnisse bei ihren Rechten in West-Berlin zu machen.<sup>74</sup> Daß die französische Unterstützung allerdings mehr auf einer "taktischen Bundesgenossenschaft"<sup>75</sup> (Besson) denn auf einer Übereinstimmung in den inhaltlichen Zielen basierte, ist in der Bundesrepublik zu dieser Zeit nicht immer klar erkannt worden - auch und gerade nicht von Adenauer.

Trotz der Mitarbeit in der EWG blieb de Gaulle ein unbeugsamer Gegner des europäischen Bundesstaats. Walter Hallstein, dem Vorsitzenden der Kommission, warf er etwa vor, zu eigenständig und zu sehr im deutschen Interesse zu handeln.<sup>76</sup> Sein Ziel war die engere Kooperation souveräner Nationalstaaten, ein - wie er es nannte - "Europa der Vaterländer", nicht die von Adenauer angestrebte Integration.<sup>77</sup> In seinen Memoiren betonte der französische Staatspräsident, es sei ihm um die "Einrichtung des Konzerts der europäischen Staaten [gegangen], um so deren Solidarität wachsen zu lassen, indem sie unterein-

<sup>73</sup> Adenauer, III, 1967, 426.

<sup>74</sup> Vgl. Doering-Manteuffel, 1983, 107-110.

<sup>75</sup> Besson, 1970, 224.

<sup>76</sup> Vgl. Charles de Gaulle: *Memoiren der Hoffnung*. Die Wiedergeburt 1958-1962, Wien u.a. 1971, 228f.

<sup>77</sup> Vgl. Doering-Manteuffel, 1983, 116.

ander die *manigfaltigsten Bande knüpfen und festigen*".<sup>78</sup> Der Vorschlag, den er seinen fünf EWG-Partnern im Sommer 1960 für eine engere Kooperation auf kulturellem, politischem und militärischem Gebiet präsentierte, basierte so auch auf einer rein intergouvernementalen Zusammenarbeit ohne jede supranationale Komponente. Zwar konnten die Bundesrepublik, Italien und die Benelux-Staaten Frankreich ein Jahr später beim Gipfel in Bonn die Zustimmung zu einem gemeinsamen Communiqué abringen, das zumindest die Perspektive einer europäischen Föderation offen ließ.<sup>79</sup> Aber schon bald wurde deutlich, daß es sich dabei lediglich um einen Formelkompromiß handelte. Der zur Ausarbeitung der Bonner Erklärung eingesetzten Kommission unter dem französischen Botschafter Christian Fouchet gelang es nämlich nicht, ein Papier zu erstellen, das für alle Beteiligten akzeptabel war. Das Kooperationsmodell de Gaulles ließ sich einfach nicht mit den Vorstellungen der Anhänger einer supranationalen Lösung verbinden. Hinzu kam, daß die französische Initiative eine anbritische Stoßrichtung hatte. Holland, weniger vehement auch Italien, Belgien und die Bundesrepublik wollten London aber die Tür zur EWG nicht verschließen.<sup>80</sup>

Am 15. Mai 1962 beendete de Gaulle schließlich in einer Pressekonferenz mit einem Paukenschlag alle Spekulationen, er würde sich doch noch für eine Vertiefung der Integration gewinnen lassen. Entschieden wie nie zuvor bekaunte er sich zu einem Europa der Nationen und tat die supranationale Idee als ein Märchen aus Tausendundeiner Nacht ab.<sup>81</sup> Zwar hatte sich auch Adenauer in der Frage der europäischen Einigung zunehmend pragmatisch gegeben, aber stets am Ziel fortschreitender Integration festgehalten. Daß sich der Kanzler dennoch nicht von Frankreich abwandte, sondern sogar mit neuer Energie für einen Ausbau der Zusammenarbeit plädierte, lag in erster Linie an den sich seit dem Amtsantritt Kennedys im Januar 1961 rapide verschlechternden deutsch-amerikanischen Beziehungen.<sup>82</sup>

<sup>78</sup> De Gaulle, 1971, 207.

<sup>79</sup> Siehe "Scharfung eines europäischen Status". Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bei ihrer Zusammenkunft in Bonn am 18. Juli 1961 (Auszüge); in: Auswärtiges Amt, 1995, 261-262.

<sup>80</sup> Vgl. Herbst, 1986, 199-201.

<sup>81</sup> Vgl. Besson, 1970, 284.

<sup>82</sup> Siehe dazu Eckart Conze: Die gaullistische Herausforderung. Die deutsch-französischen Beziehungen in der amerikanischen Europapolitik, München 1995.

Bereits seit 1959 hatte Adenauer überlegt, wie es denn gelingen könne, "das gute Verhältnis zwischen Frankreich und Deutschland auch für die Zeit zu sichern, während der [er] nicht mehr im Amte sei."<sup>83</sup> Dabei gewann in seinen Augen ein umfassender Vertrag zwischen den beiden Nachbarn an Attraktivität. Nach und nach fand auch de Gaulle Gefallen an dieser Idee. Nicht nur versprach ein solches Abkommen, die Bundesrepublik von Alleingängen abzuhalten, sondern es bot auch die Aussicht, den Einfluß Washingtons auf die Bonner Außenpolitik zurückzuführen.<sup>84</sup> Am 22. Januar 1963 unterzeichneten Adenauer und de Gaulle im Elyséepalast den *Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit*. Er schrieb regelmäßige Konsultationen zwischen dem Kanzler der Bundesrepublik und dem Präsidenten Frankreichs sowie ihrer Ressortminister fest, um ihre Außen- und Verteidigungspolitiken abzustimmen und Erziehungs- und Jugendfragen zu beraten. Zu den auswärtigen Angelegenheiten hieß es in dem Vertrag: "Die beiden Regierungen konsultieren sich vor jeder Entscheidung in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik und in erster Linie in Fragen von gemeinsamem Interesse, um so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen."<sup>85</sup>

Für Adenauer war der Vertrag die Krönung seiner Aussöhnungspolitik mit Frankreich. Bei näherer Betrachtung erwies er sich freilich als nicht unproblematisch. Zum einen weckte das Abkommen bei den anderen EWG-Staaten Befürchtungen, die beiden stärksten Mitglieder befänden sich auf dem besten Wege, eine bilaterale Hegemonie in der Gemeinschaft zu errichten. Selbst Kommissionspräsident Hallstein stand dem Projekt aus diesen Gründen skeptisch gegenüber.<sup>86</sup> Zum anderen führte die von de Gaulle durchaus gewünschte anti-angelsächsische Note zu schweren Irritationen in London und Washington, wo man noch unter dem Schock des französischen Vetos vom 14. Januar gegen einen EWG-Bertritt Großbritannien stand. Kennedy schrieb Adenauer einen "schulmeisterlichen und arroganten Brief", so sein Berater Heinrich Krone, in dem er den Kanzler aufforderte, sich klar zwi-

<sup>83</sup> Adenauer, IV, 15.

<sup>84</sup> Vgl. Thomas Jansen: Die Entstehung des deutsch-französischen Vertrages vom 22. Januar 1963; in: Dieter Blumenwitz (Hg.): Konrad Adenauer und seine Zeit, Bd. 2: Beiträge der Wissenschaft, Stuttgart 1976, 249-271.

<sup>85</sup> "Der Elysée-Vertrag". Wortlaut des Vertrages über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963; in: Auswärtiges Amt, 1995, 275-278, hier 276.

<sup>86</sup> Vgl. Thilo Vogelsang: Das geteilte Deutschland, München 1973, 263.

schen Frankreich und den Vereinigten Staaten zu entscheiden.<sup>87</sup> Wenig später äußerte die US-Regierung den ausdrücklichen Wunsch, der Bundestag möge bei der Ratifizierung des deutsch-französischen Vertrags erklären, daß man am Inhalt und Geist des Nordatlantikpakts festhalte.<sup>88</sup> Die daraufhin eingefügte - und von Adenauer erst nach langem Widerstand akzeptierte - Präambel stand in diametralen Gegensatz zur Außenpolitik de Gaulles und zu seiner Absicht, Westdeutschland enger an Frankreich zu binden. Wörtlich hieß es in der Resolution, zu den "großen Zielen" der Bundesrepublik zählten die "enge Partnerschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika", "die gemeinsame Verteidigung im Rahmen des nordatlantischen Bündnisses und die Integrierung der Streitkräfte der in diesem Bündnis zusammengeschlossenen Staaten" und "die Einigung Europas ... unter Einbeziehung Großbritanniens".<sup>89</sup> Deutlicher als je zuvor zeigte sich, daß - wenn es hart auf hart kam - Westdeutschland Schutz bei der Supermacht USA und nicht in der Zweiergemeinschaft mit Frankreich suchte.<sup>90</sup> Der Streit zwischen "Gaullisten" und "Atlantikern" war deshalb im letzten müßig, weil selbst die überzeugtesten Anhänger der französischen Option wegen der militärischen und sicherheitspolitischen Abhängigkeit der Bundesrepublik an der Partnerschaft mit Washington nicht rütteln konnten. Die Spannungen und Verstimmungen, die der deutsch-französische Vertrag im Bündnis auslöste, rührten daher, daß Bonn mit einer zentralen Prämisse seiner Außenpolitik brach, nämlich sich nicht zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten festzulegen. Erst die Präambel stellte den Status quo ante wieder her und verhinderte eine weitere Entfremdung der Bundesrepublik von den Vereinigten Staaten und die Spaltung der Unionstraktion. Trotz der realpolitischen Schwächen des Vertrags etablierte er doch ein Konsultationssystem zwischen Bonn und Paris, das den deutschen Bundeskanzler und den französischen Staatspräsidenten, aber auch die Fachminister und die Bürokratie, zu intensiven und regelmäßigen Beratungen zwingt. Auch darf die Symbolkraft

<sup>87</sup> Heinrich Krone: Aufzeichnungen zur Deutschland- und Ostpolitik 1954-1969; in: Rudolf Morsey/Konrad Reppen (Hg.): Adenauer-Studien, Bd. III: Untersuchungen und Dokumente zur Ostpolitik und Biographie, Mainz 1974, 134-201, hier 173.

<sup>88</sup> Vgl. Doering-Manteuffel, 1983, 118.

<sup>89</sup> "Gesetz zum deutsch-französischen Freundschaftsvertrag". Gesetz zu der Gemeinsamen Erklärung und zu dem Vertrag vom 22. Januar 1963, 15. Juni 1963; in: Auswärtiges Amt, 1995, 279-280, hier 279.

<sup>90</sup> Vgl. Schwarz, H.-P., 1983, 258.

des Vertrags nicht unterschätzt werden. Die jahrhundertelange Feindschaft zwischen Franzosen und Deutschen war gegenseitigem Respekt, ja Freundschaft gewichen - verkörpert in den beiden herausragenden Persönlichkeiten Nachkriegseuropas: Konrad Adenauer und Charles de Gaulle.

### Stagnation Europas

Für den europäischen Einigungsprozeß erwies sich der betont nationale Kurs des französischen Staatspräsidenten jedoch als hohe, ja unüberwindbare Hürde. Insbesondere nach dem Rücktritt Adenauers im Oktober 1963 und der Machtübernahme des atlantischen Duos Erhard/Schröder gab es niemanden mehr, der de Gaulle auf Europa-Kurs halten konnte. Indem der Präsident die Bundesrepublik drängte, als Juniorpartner in sein Konzept der Zweierunion einzustiegen, ihr aber jede Aussicht auf eine europäische Einbettung ihrer Mitwirkung verbaute, trieb er Bonn in die Arme der Vereinigten Staaten. Die USA taten das ihre, um diesen Prozeß zu beschleunigen: Kennedy konterte bei einem Besuch in der Bundesrepublik de Gaulles Charme-Offensive mit seinem "Ich bin ein Berliner"-Bekenntnis und wiederholte das Angebot einer gemeinsamen Atomstreitmacht. Als Bonn seine Außenpolitik dann tatsächlich stärker an den Präferenzen Washingtons ausrichtete, zeigte sich der General tief enttäuscht und gebrauchte das böse Wort, die Bundesrepublik sei ein Satellit der USA.<sup>91</sup> Die stärkere transatlantische Ausrichtung der Regierung Erhard beantwortete der französische Staatschef mit einer Intensivierung der Kontakte zu Moskau, wodurch die Gaullisten im Westdeutschland rasch in die Defensive gerieten. Nachdem er bereits im Juni 1963 Frankreichs Seestreitkräfte der NATO entzogen hatte, kündigte er Anfang März 1966 den Ausstieg aus der gesamten Militärorganisation der Allianz an und ersuchte die ehemaligen Bündnispartner, ihr Hauptquartier aus Paris zu verlegen. Damit hatte in der französischen Außenpolitik die nationalstaatliche Philosophie de Gaulles über die Integrationsidee gesiegt.

Auch in der Europapolitik verhärtete sich de Gaulles Kurs weiter. Nach der Zündung einer eigenen Atombombe und der Beendigung des Algerien-Kriegs war der französische Staatspräsident mehr denn je bestrebt, Zugeständnisse in der Souveränitätsfrage zu vermeiden. Als die EWG-Kommission Ende März 1965 vorschlug, vertragsgemäß zum qualifi-

<sup>91</sup> Vgl. Hildebrand, 1984, 100f.

zierten Mehrheitsstimmrecht überzugehen und die Gemeinschaft in Zukunft nicht mehr durch Beiträge der Mitgliedsländer, sondern durch eigene Einnahmen zu finanzieren, reagierte de Gaulle barsch und machte den Partnern klar, daß er in der Organisation nur einen wirtschaftlichen Zweckverband sah. Die ausbleibende Einigung über die Agrarmarktkordung nahm Frankreich am 1. Juli gar zum Anlaß, seine Vertreter aus dem Ministerrat zurückzuziehen und sich nicht mehr an den Planungen über den weiteren Aufbau der Gemeinschaft zu beteiligen. Diese Politik des leeren Stuhls werde Paris erst beenden, so de Gaulle, wenn erstens die Kommission auf ihre Eigenfinanzierungsvorschläge verzichte, zweitens die Finanzierung der Agrarmarktkordung gesichert sei und drittens - und das war der wichtigste Punkt - in Zukunft entgegen den Römischen Verträgen der Ministerrat nur einstimmig entscheiden dürfe.<sup>92</sup> Erst als die Bundesrepublik, Italien und die Benelux-Länder im *Luxemburger Kompromiß* die französische Formulierung akzeptierten, daß das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat "bei sehr wichtigen Interessen" eines Landes gelte, kehrte Frankreich Anfang 1966 in die EWG zurück. Das gegenseitige Mißtrauen aber blieb. Auch ein zweiter Beiratsantrag Londons scheiterte an de Gaulles Veto. Der Präsident war nach wie vor nicht bereit, ein Land in die EWG zu lassen, das er als europäischen Pfeiler der USA betrachtete und von dem zu erwarten war, daß es Frankreich die Führungsrolle streitig machen würde. Für sein Ja zur Fusion der Räte der drei Gemeinschaften - dem einzigen integrationspolitischen Fortschritt in den sechziger Jahren - ließ sich der französische Präsident schließlich versprechen, daß der Kommissionspräsident und überzeugte Europäer Walter Hallstein nach Ablauf seiner Amtszeit nicht wieder kandidiere.

In dieser Stagnationsphase ohne jeden echten politischen Fortschritt blieb der Bundesrepublik nicht viel anderes zu tun, als durch regelmäßige deutsch-französische Konsultationen Paris von einer völligen Selbstisolierung abzuhalten, die Kontinuität des bilateralen Verhältnisses zu beschwören und zu versuchen, das Erreichte zu bewahren.<sup>93</sup> Zudem wurden die Energien der Bonner Politiker zunehmend von innenpolitischen Krisen absorbiert. Neue außenpolitische Initiativen konnte die Bundesrepublik in diesen Jahren des Stillstands der europäischen Integration, des Dahinsiechens der MLF und des Widerstands gegen den

<sup>92</sup> Vgl. Besson, 1970, 347.

<sup>93</sup> Vgl. Walter Lipgens: Die Bundesrepublik Deutschland und der Zusammenschluß Westeuropas; in: Schwarz, H.-P., 1975a, 680-691, hier 684.

Atomwaffensperrvertrag nicht entfallen. Erst der Großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger (CDU) und Willy Brandt (SPD) gelang es ab Ende 1966, das seit Jahren ungelöste Optionsdilemma zwischen den USA und Frankreich zu entschärfen und das gestörte Verhältnis zu Paris zu verbessern.<sup>94</sup> Unter der Oberfläche war allerdings bereits die Frage ins Zentrum der deutschen Außenpolitik gerückt, ob das Festhalten an der Wiedervereinigung im Aufstand gegen die bipolare Ordnung erfolgen oder sich die Bundesrepublik in die von Washington und Moskau vorgegebenen Spannungsstrukturen einfügen sollte.

### 5.3. Ost- und Deutschlandpolitik

#### im Zeichen weltpolitischer Veränderungen

In den Jahren von der Gründung der Bundesrepublik bis zur Erreichung der Souveränität 1955 hatte Bonn keine eigenständigen Initiativen in der Ost- und Deutschlandpolitik verfolgt. Adenauer setzte in dieser Phase alles daran, den jungen Staat als verlässlichen Partner der Westalliierten zu etablieren und ihn in die Organisationsstrukturen der freien Welt einzubinden. Selbstständige Kontakte mit osteuropäischen Staaten oder "Pankow", wie die DDR nach dem Sitz ihrer Regierung damals despektierlich bezeichnet wurde, entwickelte die Bundesregierung nicht. Wenn Adenauer Position beziehen mußte wie im Falle der Stalin-Note im März 1952, so achtete er peinlich darauf, bei den Drei Mächten keinerlei Besorgnisse über eine neue deutsche "Schaufelpolitik" entstehen aufleben zu lassen. Die strategische Einheit Deutschlands sollte auf keinen Fall durch Regelungen erreicht werden, die die Westintegration auch nur ansatzweise gefährdeten. Die Zusammenfassung von Äußerungen des Kanzlers während einer Koalitionsbesprechung am 25. Mai 1954 durch CDU/CSU-Fraktionschef Heinrich Krone darf als charakteristisch für Adenauers Ostpolitik jener Tage gelten: "Nur keine Alternativ-Pläne aufstellen. ... Nur jetzt keine Diskussion über Pläne, mit der östlichen Welt ins Gespräch zu kommen. Das würde unsere Position schwächen. Wir dürfen die Uneinigkeit des Westens in wichtigen Fragen nicht noch mehr."<sup>95</sup>

Gespräche mit der DDR über eine Wiedervereinigung waren auch deshalb kaum denkbar, weil die Bundesrepublik in der Präambel des Grundgesetzes den Anspruch erhoben

<sup>94</sup> Vgl. Morsey, 1995, 102/3.

<sup>95</sup> Krone, 1954, 135.

hate, auch für jene Deutschen gehandelt zu haben, denen es versagt war, an der Verfassungsggebung mitzuwirken.<sup>96</sup> In seiner Regierungserklärung<sup>97</sup> vom 21. Oktober 1949 differenzierte Adenauer diesen Alleinvertretungsanspruch aus und leitete ihn aus der Feststellung ab, daß die Bundesrepublik einzige Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reiches sei und allein sie über eine freigewählte Regierung verfüge. Sie könne deshalb, so die offizielle Sichtweise in Bonn, in allen internationalen Angelegenheiten für das gesamte deutsche Volk sprechen. Alle Versuche der DDR, sich durch direkte Kontakte mit der Bundesrepublik als eigenständiger Staat zu präsentieren, schmeterte Bonn mit der für Ost-Berlin nicht erfüllbaren Forderung nach freien gesamtdeutschen Wahlen ab. Mit dieser Politik fand Adenauer die völlige Unterstützung der Westalliierten. Solange der Kalte Krieg tobte, kann es den Drei Mächten darauf an, die Bundesrepublik fest an ihrer Seite zu wissen. Angesichts der unvereinbaren Positionen zwischen West und Ost überraschte es nicht, daß auch eine Konferenz der Außenminister Anfang 1954 in Berlin keine Lösung des Deutschlandproblems herbeiführen konnte. Das Schlußkommuniqué konstatierte lakonisch: *"Die vier Minister hatten einen vollständigen Meinungsstausch über die deutsche Frage, die Probleme der europäischen Sicherheit und über die österreichische Frage; sie waren jedoch nicht instande, sich in diesen Fragen zu einigen."*<sup>98</sup> Die Hoffnung, letztlich doch die Wiedervereinigung zu erreichen, gründete Bonn auf zwei Überlegungen: Die Bundesrepublik sollte erstens ökonomisch und politisch so attraktiv gemacht werden, daß die DDR unwiderstehlich von ihr angezogen würde ("Magnettheorie"), und zweitens militärisch im Verbund mit den Westalliierten so stark sein, daß die Sowjetunion ihren Herrschaftsbereich nicht festigen konnte und in Kompromisse über die Zukunft Ostdeutschlands einwilligen mußte ("Politik der Stärke").

Grundbedingung für die Bonner Wiedervereinigungspolitik war also die Bereitschaft der Westalliierten und insbesondere der USA, auf eine Veränderung der europäischen Nachkriegsordnung hinzuwirken. Sei dem Abschluß des Prozesses der Blockbildung durch die Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO und die Gründung des Warschauer Pakts

<sup>96</sup> Vgl. Herbst, 1986, 142/43.

<sup>97</sup> Der Text der Regierungserklärung findet sich in Ingo von Münch (Hg.): *Dokumente des geteilten Deutschland*, Stuttgart 1968, Bd. 1, 202-205.

<sup>98</sup> Zit. nach Adenauer, II, 253. Vgl. auch Klaus Körner: *Die alliierten Deutschlandkonferenzen*, in: Schwarz, H.-P., 1975a, 555-585, hier 579.

1955 begannen die Drei Mächte freilich, ihr Verhältnis zur Sowjetunion und zu den Ländern Osteuropas zu normalisieren. Eine Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Siegermächte (Eisenhower, Bulganin und Chruschtschow, Eden, Faure) im Juli 1955 in Genf endete zwar ergebnislos, aber unter der Oberfläche gegenseitiger Schuldzuweisungen wurde deutlich, daß beide Seiten sich mit der Existenz zweier deutscher Staaten arrangierten. Vor allem die UdSSR betonte im Widerspruch zum Potsdamer Abkommen, daß die deutsche Frage *"nicht auf Kosten der DDR"*<sup>99</sup> gelöst werden könne, sondern nur durch Verhandlungen der beiden souveränen Separatstaaten ("Zwei-Staaten-Theorie"). Aber auch für die Westmächte rangierte das Interesse an Entspannung und Rüstungskontrolle mit Moskau nun zusehends höher als das Sonderproblem Bomms mit der Sowjetunion über die deutsche Frage. Damit gab es außer der Bundesrepublik keinen Staat mehr, der größeres Interesse an der Wiedervereinigung besaß. Insofern stellte die Genfer Gipfelkonferenz *"eine Art Wasserscheide zwischen der Nachkriegszeit dar und einer neuen Ära der Ost-West-Beziehungen, die fortan auch die Außenpolitik der Bundesrepublik bestimmte"*.<sup>100</sup>

Der Kanzler verfolgte dieses Bemühen der Siegermächte, das Wiedervereinigungsproblem vom Tisch zu bekommen und die 1945 geschaffenen Machtverhältnisse in Mitteleuropa festzuschreiben, mit wachsender Besorgnis: Formal, weil er eine Rückkehr der "Vier" zum System von Potsdam befürchtete, inhaltlich, weil diese Politik seinem Ziel zuwiderlief, die Konsolidierung des Ostblocks zu verhindern, um die deutsche Frage offen zu halten. Die von der Sowjetunion proklamierte Bereitschaft zur Zusammenarbeit war für Adenauer lediglich ein Baustein im langfristigen Plan des Krenl, einen Keil zwischen die Bundesrepublik und die Westmächte zu treiben. Eine sinnvolle Kooperation konnte es in den Augen des Bundeskanzlers erst geben, wenn die UdSSR ihr außenpolitisches Verhalten grundsätzlich änderte. Ein Fortbestehen des Kalten Kriegs war für Adenauer deshalb weniger bedrohlich als eine Entspannungspolitik, *"die zur Aufgabe des westlichen Anspruchs in Gesamtdeutschland führen mußte und damit vor allem dem sowjetischen Expansionismus entgegenkam"*.<sup>101</sup> Alle deutschlandpolitischen Vorschläge des Kanzlers bis Ende der

<sup>99</sup> Zit. nach Morsey, 1995, 41.

<sup>100</sup> Schwarz, H.-P., 1981, 271.

<sup>101</sup> Doering-Manteuffel, 1983, 91.

fünfziger Jahre beruhten deshalb auf dem Axiom, daß Moskau seine Präsenz in der DDR aufgeben müsse.

Aber auch Adenauer konnte sich den weltpolitischen Strömungen nicht völlig widersetzen. Während der Genfer Außenministerkonferenz der Vier Mächte sinnierte er: "*Man drängt auf Koexistenz. Koexistenz auf der Basis des geteilten Deutschland.*"<sup>102</sup> Obwohl er während seiner Moskau-Reise auf Einladung des Kreml im September 1955 am Alleinvertragsanspruch festhielt, bedeutete allein das Faktum des Besuchs schon eine indirekte Anerkennung der sowjetischen Zwei-Staaten-Theorie. Im Gegenzug für die Freilassung der letzten knapp 10.000 Kriegsgefangenen und 20.000 Zivilinternierten aus der Sowjetunion mußte der Kanzler sogar der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zustimmen.<sup>103</sup> Künftig hatten also Bonn und Ost-Berlin diplomatische Vertretungen in der UdSSR. Adenauer war sich bewußt, daß dies nicht ohne Auswirkungen auf seine Politik der Alleinvertretung bleiben könne:

Durch die gleichzeitige Anwesenheit eines Botschafters der Bundesrepublik Deutschland und eines Botschafters der Sowjetzone in Moskau liefen wir Gefahr, daß die Staaten, die uns bisher als die einzig legitimen Vertreter des deutschen Volkes ansahen und keine offiziellen Beziehungen zur DDR unterhielten, diese Politik ändern.<sup>104</sup>

Trotz dieser vom Kanzler selbst gesehenen problematischen Implikationen für seine Deutschlandpolitik war das innenpolitische Echo auf seine Moskau-Reise überwältigend. Seine Populäritätskurve ging steil nach oben und noch im Mai 1967, kurz nach seinem Tod, bezeichneten bei einer Umfrage 75 Prozent die Heimführung der deutschen Kriegsgefangenen aus der Sowjetunion als größtes Verdienst Adenauers.<sup>105</sup> Schließlich konnte der Kanzler mit seinem spektakulären Moskau-Besuch kurz nach Erlangung der Souveränität am 5. Mai 1955 auch demonstrieren, daß Bonn eine eigenständige Außenpolitik zu betreiben vermochte.

<sup>102</sup> Zit. nach Krone, 1974, 136.

<sup>103</sup> Vgl. Schwarz, H.-P., 1981, 278. Zum Verlauf der Verhandlungen siehe ausführlich Adenauer, II, 1966, 487-556; und Schwarz, H.-P., 1991, 207-222.

<sup>104</sup> Ebd., 492/3.

<sup>105</sup> Vgl. Schwarz, H.-P., 1981, 278.

### Die Hallstein-Doktrin

Noch während des Rückflugs aus Moskau begann sich der Leiter der Politischen Abteilung des AA, Wilhelm Grewe, Gedanken zu machen, welche Folgen die Akkreditierung zweier deutscher Staaten bei der UdSSR auf den Alleinvertragsanspruch der Bundesrepublik haben würde.<sup>106</sup> Er gelangte zu dem Schluß, daß es nur einen Weg aus dem Dilemma gebe: Die deutsche Doppelvertretung bei der Sowjetunion sei eine Ausnahme, weil die UdSSR als Siegermacht und Unterzeichner des Potsdamer Abkommens eine besondere Verantwortung für Deutschland als Ganzes habe; darüberhinaus gelte es, eine internationale Statusverbesserung der DDR zu verhindern. Auf Wunsch seines Vorgesetzten, Staatssekretär Walter Hallstein, arbeitete Grewe seine Ansichten in einem Papier aus. Die *Hallstein-Doktrin* war geboren, auch wenn der Begriff von keiner Bundesregierung offiziell verwendet und erst 1958 in der Publizistik gebräuchlich wurde. Mehr als zehn Jahre drehte sich die deutsche Außenpolitik um die Frage, wie sie in der politischen Praxis durchgesetzt werden sollte.

Schon eine Woche nach seiner Rückkehr aus Moskau hatte Adenauer im Bundestag verkündet, "*daß die Bundesregierung auch künftige die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der DDR durch dritte Staaten, mit denen sie offizielle Beziehungen unterhält, als einen unfreundlichen Akt ansehen würde.*"<sup>107</sup> Das Außenministerium entwickelte ein abgestuftes Sanktionskonzept, um andere Länder von der Kontaktaufnahme mit Ost-Berlin abzuhalten. Die Maßnahmen reichten von wirtschaftlichem Druck wie der Einstellung der Entwicklungshilfe über die Rückberufung von Botschaftern bis zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen. Die Diskussion, wie mit den Ostblockstaaten zu verfahren sei, die Moskau zur Anerkennung der DDR gezwungen hatte ("Geburtsfehlertheorie"), entschied das Argument, weitere Ausnahmen würden Bonns Alleinvertragsanspruch unglaubwürdig machen.

Der erste Testfall für die Hallstein-Doktrin trat im Oktober 1957 ein, als Jugoslawens Staatschef Tito die DDR anerkannte.<sup>108</sup> Obwohl Jugoslawien wegen seiner guten Kontakte

<sup>106</sup> Zur Ostpolitik Adenauers siehe vor allem Klaus Goto: Adenauers Deutschland- und Ostpolitik 1954-1963; in: Morsey/Rengen, 1974, 3-91. Vgl. auch Rüdiger Marco Booz: "Hallsteinzeit". Deutsche Außenpolitik 1955-1972, Bonn 1995.

<sup>107</sup> Verhandlungen des 2. Deutschen Bundestages, 101. Sitzung vom 22.9.1955, Stenographische Berichte, 5647.

<sup>108</sup> Vgl. dazu Booz, 1995, 39-46.

zu Ost und West für die Bundesrepublik nicht unwichtig war, statuierte sie mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen ein Exempel. Bis 1969 tauschte nur noch Kuba nach der Machtübernahme Fidel Castros 1959 Botschafter mit Ost-Berlin aus - und wurde von Bonn auf gleiche Weise bestraft. Die Halstein-Doktrin bewährte sich also durchaus in ihrer Absicht, die DDR international zu isolieren. Allerdings wurde schon bald deutlich, daß ihre strikte Anwendung auch einen Preis hatte: Voraussetzung und Ziel der Halstein-Doktrin war ja, daß sich der Status quo in Europa nicht verfestige. Je mehr die USA und die UdSSR ihre Einflußzonen aber gegenseitig akzeptierten und je länger die DDR als Staat faktisch existierte, desto schwieriger wurde es für Bonn, seine Strategie durchzuhalten. Dies wurde in Ansätzen bereits in den fünfziger Jahren klar.

Mit seinem Berlin-Ultimatum vom 27. November 1958 beendete der sowjetische Parteichef Chruschtschow abrupt die erste Entspannungsphase der Nachkriegszeit: Durch den erfolgreichen Start des Sputnik-Satelliten im Jahr zuvor ermüdet, drohte er, das sowjetische Recht der Kontrolle der Zugangswege nach Berlin an die DDR zu übergeben. Das hätte für Amerikaner, Briten und Franzosen bedeutet, daß sie sich entweder mit Gewalt den Zutritt offenhalten mußten oder mit einem Staat zu verhandeln haben würden, den sie als nicht existent betrachteten. *"Das erste konnte Krieg bedeuten, das zweite Kapitulation auf Raten"*, brach Peter Bender das Dilemma des Westens auf den Punkt.<sup>109</sup> Durch seine Politik der Pressionen und des Säbelrassens gegen die Achilleshülse der westlichen Allianz - Berlin - versuchte Chruschtschow wie Stalin vor ihm genau das zu erreichen, was Adenauer verhindern wollte: auch für die ehemalige Hauptstadt des Deutschen Reichs eine definitive Lösung zu finden, damit das letzte völkerrechtliche und reale Schlupfloch für ein Offenhalten der Deutschen Frage zu verbaun und den Westen zur Sanktionierung der politischen Nachkriegsordnung östlich der Elbe zu bewegen. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien reagierten auf das Ultimatum des sowjetischen Parteichefs kompromißbereiter als dem Bundeskanzler lieb war.<sup>110</sup> Der Fraktionsvorsitzende und enge Adenauer-Verräter Heinrich Krone notierte Ende Januar 1959 besorgt: *"Der Westen will Ruhe haben. Mit Berlin hat der Krenel die deutsche Frage ins Rollen gebracht. Wir werden diesen Kampf nicht ohne Verluste*

bestehen."<sup>111</sup> Selbst US-Außenminister John Foster Dulles, der in Adenauers Augen treueste Freund seiner Politik, erklärte nun gegenüber Berlins Regierendem Bürgermeister Willy Brandt: *"Die Russen und wir mögen uns über tausend Dinge uneinig sein. Doch über eines gibt es zwischen uns keine Meinungsverschiedenheit: Wir werden es nicht zulassen, daß ein wiedervereinigtes, bewaffnetes Deutschland im Niemandsland zwischen Ost und West unherirrt."*<sup>112</sup> In den westlichen Hauptstädten fragte man immer ernster, ob es sich denn lohne, die Berlin-Frage so hochzuspielen, wenn es dem sowjetischen Parteichef doch offenbar nur um eine Frontbegradigung ging.<sup>113</sup>

Auf der Genfer Außenministertagung im Sommer 1959 - der letzten großen Deutschlandkonferenz - kam es zwar zu keiner Einigung zwischen den Vier Mächten, aber die Westalliierten waren mit dem Moskauer Vorschlag einverstanden, das Berlin-Problem getrennt von der Wiedervereinigungsfrage zu behandeln. Die Gipfelbegegnung zwischen Eisenhower und Chruschtschow in Camp David wenige Wochen später unterstrich das Bemühen der Bündnisvorfächte um eine verstärkte Zusammenarbeit. Adenauers schlimmste Albträume schienen wahr zu werden. Den Genfer Konferenzverlauf bezeichnete er als *"deprimierend"*.<sup>114</sup> Es gelang dem Kanzler jedoch im Verbund mit de Gaulle, eine Einigung der Supermächte auf Kosten der westlichen Position in Berlin zu verhindern. Als Chruschtschow dies einsehen mußte, nahm er den Abschluß eines amerikanischen U2-Spionageflugzeugs über der UdSSR zum Anlaß, einen vereinbarten Gipfel mit dem US-Präsidenten im Mai 1960 platzen zu lassen. Auch dürfte im Krenel die Überlegung eine Rolle gespielt haben, daß Eisenhower nur noch Monate amtierenden würde und sein Nachfolger kompromißbereiter sein könnte.

Der Bundeskanzler brauchte nun auf jeden Fall nicht mehr zu fürchten, daß sich Washington und Moskau auf dem Rücken der Deutschen einigen würden - vorerst zumindest. Der neue US-Präsident John F. Kennedy schien nach seiner Amtübernahme im Januar 1961 zunächst an die guten alten Zeiten der deutsch-amerikanischen Beziehungen vor 1959

<sup>111</sup> Krone, 1974, 149.

<sup>112</sup> Zit. bei Willy Brandt: Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960-1975, Hamburg 1976, 84.

<sup>113</sup> Vgl. Besson, 1970, 215.

<sup>114</sup> Adenauer, IV, 51.

<sup>109</sup> Peter Bender: Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag, München 1986, 52.

<sup>110</sup> Vgl. Schwarz, H.-P., 1983, 80-84.

anzuknüpfen. Schon bald zeigte sich allerdings die Bereitschaft der Vereinigten Staaten, die Lage in Europa auch gegen den Willen der Bundesregierung festzuschreiben. Als Chruschtschow beim Wiener Gipfel im Juni 1961 sein Ultimatum von 1958 erneuerte und den Abschluß eines Friedensvertrags der Vier Mächte mit der DDR forderte, leitete Kennedy eine berlinpolitische Kurskorrektur ein. Fortan sollte sich der Westen auf die Sicherung von drei "essentials" beschränken: die unverminderte Präsenz in, den freien Zugang nach und das Selbstbestimmungsrecht für West-Berlin - aber eben nur für West-Berlin, nicht für Gesamt-Berlin. Implizit gaben die USA damit ihre Rechte in Ost-Berlin auf. "Wer feine Ohren hatte", analysierte Hans-Peter Schwarz, "konnte bereits damals vernehmen, daß Washington gegen sowjetische Maßnahmen im Ostsektor nichts unternehmen würde."<sup>115</sup>

Moskau verstand das Signal aus Washington: Am 13. August 1961 begann die DDR mit der Rückendeckung der Sowjetunion, eine Mauer quer durch Berlin zu errichten. Die letzte offene Flanke des Ostblocks war geschlossen, die europäische Nachkriegsordnung endgültig und im buchstäblichen Sinn zementiert. Im Rückblick stellte der deutsche Diplomat Grewe fest:

Nach '62 wurden natürlich irgendwelche Arten von Deutschlandkonferenzen, wie wir sie '59 oder '55 gehabt haben, ganz undenkbar. Die Frage der Wiedervereinigung war einfach vom Tisch, und auch irgendwelche Zwischenlösungen wurden eigentlich kaum noch ernsthaft diskutiert.<sup>116</sup>

Für den Kanzler war der Mauerbau insofern eine Niederlage, weil es ihm nicht gelungen war, die Verknüpfung des Berlin- und des Deutschland-Problems aufrechtzuerhalten.<sup>117</sup> Auch hatte sich sein Konzept "Wiedervereinigung vor Entspannung" nicht gegen den Wunsch der Siegermächte durchsetzen lassen, "Entspannung vor Wiedervereinigung" zu haben. Im November 1961 äußerte Kennedy im Gespräch mit dem Chefdekan der *Iswestia* und Schwiegerson Chruschtschows Verständnis für die sowjetischen Ängste vor Deutschland. Nach den Erfahrungen des 2. Weltkriegs, erklärte der US-Präsident, verstehe er die Abneigung Moskaus gegen Atomwaffen in deutscher Hand, und wies darauf hin, daß die NATO

<sup>115</sup> Schwarz, H.-P., 1983, 135.

<sup>116</sup> In einer Diskussion im Deutschlandfunk am 2.12.1983. Zit. nach Bender, 1986, 76.

<sup>117</sup> Vgl. Doering-Manneffel, 1983, 113.

auch eine Kontrollfunktion gegenüber der Bundesrepublik habe.<sup>118</sup> Deutlicher konnte man kaum ausdrücken, daß man die Entspannung am deutschen Sonderkonflikt mit der UdSSR nicht scheitern lassen werde und zur Formalisierung des Faktischen bereit war. Die Hallstein-Doktrin stand nun recht verloren da.

Trotz dieser neuen weltpolitischen Situation blieb die Bundesregierung auf ihrem einmal eingeschlagenen Weg. Indem sie die Nichtanerkennung der DDR aber weiter zum Dreh- und Angelpunkt ihrer Ost- und Deutschlandpolitik machte, engte sie ihren Handlungsspielraum zunehmend ein und geriet automatisch in eine Abwehrhaltung. Besonders deutlich trat dies in der Politik gegenüber den nicht in ein Bündnisystem integrierten Staaten der Dritten Welt zutage. Deutschlandpolitische Ziele begannen die bilateralen Beziehungen seit dem Ende der fünfziger Jahre völlig zu dominieren, wobei die Wirtschaftshilfe zum zentralen Instrument zur Durchsetzung der Hallstein-Doktrin wurde. "Entwicklungshilfe ist ja keine moralische Aufgabe", bemerkte Adenauer einmal nüchtern, "sondern ist wirklich eine politische Aufgabe, und zwar eine hochpolitische Aufgabe".<sup>119</sup> Mit dem Entzug wirtschaftlicher Unterstützung und der Vergabe von Lockprämissen versuchte die Bundesrepublik, die Isolation der DDR aufrechtzuerhalten. Ein deutscher Botschafter in einem Entwicklungsland wurde Anfang der sechziger Jahre mit den Worten wiedergegeben: "Wenn die Regierung meines Gastlandes während meiner Amtszeit die Zone nicht anerkennt, habe ich mein Ziel erreicht."<sup>120</sup> Defensiver hätte man das Ziel bundesdeutscher Politik gegenüber den Entwicklungsländern kaum definieren können.

Damit, daß der Alleinvertragsanspruch in der Dritten Welt langsam ins Rutschen kam, hätte man in der Bundesrepublik noch leben können. Schwerer wogen die Fraktionen, die die Hallstein-Doktrin im Verhältnis zu den Westmächten auslöste. Allein die Gaulle stärkte Adenauer Anfang der sechziger Jahre in seiner harten Haltung noch den Rücken, und auch dies wohl nur, weil er davon ausging, das starre Festhalten am Prinzip "Wiedervereinigung vor Entspannung" werde die Herstellung der deutschen Einheit gerade nicht

<sup>118</sup> Vgl. Schwarz, H.-P., 1983, 242.

<sup>119</sup> Konrad Adenauer: Teegespräche 1959-1961, bearbeitet von Hanns-Jürgen Klüsners, Berlin 1988, hier Gespräch vom 2.3.1961, 482.

<sup>120</sup> Zit. in "Entwicklungshilfe Afrika: Mit der Gießkanne"; Spiegel 49/1964 (1.12.1964), 47-65, hier 59.

erleichen. In Washington und London, wo die Weichen nach Berlin- und Kuba-Krise (1962) vollends auf einen Ausgleich mit der Sowjetunion gestellt waren, sah man mit Unbehagen, daß Bonn in der Ost- und Deutschlandpolitik eine eigene Linie verfolgte. Im Gegensatz zum ersten Entspannungsanlauf von 1955 bis 1958 waren die USA aber nun nicht mehr bereit, zu starke Rücksichten auf die Bundesrepublik zu nehmen. Der Abschluß des Nukleartestsstopps-Abkommens im August 1963 stellte einen ersten Höhepunkt im neuen Verhältnis der Supermächte dar.

Auch der Bundeskanzler zeigte Ansätze zu neuen Überlegungen in der Deutschlandpolitik. Seit Mitte der fünfziger Jahre war er sich darüber klar, daß die Wiedereröffnung einer Sache von Jahrzehnten sein werde.<sup>121</sup> Im März 1958 schon fragte er unter höchster Vertraulichkeit bei der Sowjetregierung an, ob sie bereit sei, "der Sowjetzone den Status Österreichs zu geben".<sup>122</sup> Und in den Jahren 1959 und 1960 arbeitete sein engster Vertrauter, Hans Globke, zwei Versionen eines Plans aus, der den territorialen Status quo in Deutschland zeitlich befristet anerkannte und im Gegenzug humanitäre Erleichterungen und freie Wahlen binnen eines Jahres forderte.<sup>123</sup> Aber offizielle Politik wurde daraus nicht, selbst die Adressaten in Moskau erhielten nur bruchstückhafte mündliche Informationen. Zur Infragestellung der sozialistischen Herrschaftsstruktur in der DDR - und darauf liefen die Überlegungen im Kanzleramt ja hinaus - hätte sich die UdSSR auch nicht bereitgefunden. In den frühen sechziger Jahren verstärkte Adenauer seine Bemühungen, die Lebensumstände für die Ostdeutschen zu erleichtern. Gegenüber der *Neuen Ruhrzeitung* formulierte er als Maxime seiner Deutschlandpolitik: "In allen Dingen, die mit der Zone zusammenhängen, denke ich zuerst an die Menschen. Es geht mir nicht um die Grenze, sondern um die Menschen. Wenn wir ihnen helfen können, freier und besser zu leben, dann ist das wichtiger als alles andere."<sup>124</sup> Dieser Umdenkungsprozeß fand im Juni 1961 auch in einer Bundestagsresolution seinen Ausdruck, die auf einem Bericht des sozialdemokratischen Abgeordneten

<sup>121</sup> Vgl. Äußerungen von Globke gegenüber Bruno Bandulet ("Adenauer zwischen Ost und West. Alternativen der deutschen Außenpolitik", München 1970, 49/Fußnote 129 und 59/Fußnote 169).

<sup>122</sup> Adenauer, III, 377. Siehe auch Goto, 1974, 34-38.

<sup>123</sup> Siehe dazu die erst 1974 bekanntgewordenen Fassungen der Texte "Der Globke-Plan zur Wiedereröffnung", in: Morsey/Reygen, 1974, 292-209.

<sup>124</sup> Zit. nach Goto, 1974, 60.

Wenzel Jaksch basierte und forderte, "jede sich bietende Gelegenheit (zu) ergreifen, um ... zu einer Normalisierung der Beziehungen zu kommen".<sup>125</sup> Auch die FDP, auf die der Kanzler seit den Wahlen vom September 1961 wieder als Koalitionspartner angewiesen war, drängte Adenauer im Koalitionsvertrag zu einer aktiveren Deutschlandpolitik. Die Liberalen setzten sogar die Entlassung Außenminister von Brentanos wegen seiner "verfehlten Deutschlandpolitik" durch.<sup>126</sup> Sein Nachfolger Gerhard Schröder etablierte sich zunehmend als starke außenpolitische Figur im Kabinett. Schon bald trieb er unter entscheidender Hilfe des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft den Aufbau westdeutscher Handelsmissionen in Osteuropa voran, um die Kontakte zu dieser Region zu verstärken. Damit unternahm er eigenständige Gehversuche auf einem Terrain, das bisher tabu gewesen war. Selbst Adenauer zeigte sich in seinen beiden letzten Amtsjahren um einen Interessenausgleich mit der Sowjetunion bemüht. Im Juni 1962 bot er Moskau einen "Burgfrieden" an, der vorsah, die deutsche Frage zehn Jahre auf sich beruhen zu lassen, wenn damit eine Verbesserung der humanitären Lage der ostdeutschen Bevölkerung einherginge.<sup>127</sup> An einer solchen Lösung war die UdSSR aber nicht interessiert, da sie dadurch nichts gewonnen hätte und sie zunehmend auf einen Ausgleich mit den Vereinigten Staaten setzte.

### Erhard's Politik der Bewegung

Erst nach dem Amtsantritt Erhard's unternahm die Bundesrepublik weitere Schritte, an deren Ende eine Auflockerung der Hallstein-Doktrin zumindest gegenüber den Staaten Osteuropas stehen sollte. Anders als Adenauer, der das Deutschland-Problem durch direkte Verhandlungen mit Moskau lösen wollte, versuchten Erhard und Schröder, die DDR durch eine Intensivierung der Kontakte mit Moskaus anderen Satelliten zu einem politischen Anachronismus werden zu lassen.<sup>128</sup> Ziel dieser "Politik der Bewegung", wie sie der neue Kanzler in seiner

<sup>125</sup> Zit. nach Timothy Garton Ash: Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent, München 1993, 30.

<sup>126</sup> Zit. nach Klaus Körner: Die Wiedervereinigungspolitik; in: Schwarz, H.-P., 1975a, 587-616, hier 605.

<sup>127</sup> Vgl. Hans-Peter Schwarz: Die deutschlandpolitischen Vorstellungen Konrad Adenauers; in ders. (Hg.): Entspannung und Wiedervereinigung. Deutschlandpolitische Vorstellungen Konrad Adenauers 1955-1958, Stuttgart 1979, 7-40, hier 34.

<sup>128</sup> Vgl. Hildebrand, 1984, 90.

ersten Regierungserklärung nannte, war die behutsame Einpassung der bundesdeutschen Ost- und Deutschlandpolitik in die Entspannungsbestrebungen der USA.<sup>129</sup> Einen grundsätzlichen Richtungswechsel bedeutete Erhards Politik also nicht, allenfalls sprach man die Probleme offener an. Auch mit seinem Bemühen, die Deutsche Frage wieder auf die Tagesordnung der internationalen Politik zu setzen, biß der Kanzler bei den Verbündeten auf Granit.

Schon bald wurde zudem deutlich, daß der Alleinvertrugsanspruch immer schwerer auf der bundesdeutschen Außenpolitik lastete. Anfang 1965 lud der ägyptische Präsident Gamal Abdel Nasser, der immer mehr in die finanzielle und politische Abhängigkeit von Moskau geraten war, DDR-Staats- und Parteichef Walter Ulbricht zu einem Besuch ein. CDU/CSU und Kabinett waren sich über die angemessene Reaktion höchst uneinig.<sup>130</sup> Außenminister Schröder und die FDP-Minister sprachen sich mit dem Argument gegen einen Abbruch der Beziehungen aus, daß Kairo Ost-Berlin ja nicht offiziell anerkannt habe und ein solcher Schritt der DDR das Feld nur allein überlasse. Eine etwa gleich starke Gruppe, unter ihnen die Vorsitzenden der beiden Unionsparteien, Adenauer und Strauß, und mehrere Minister, forderte dagegen die härtestmögliche Sanktion.<sup>131</sup> Nasser drohte seinerseits, zusammen mit anderen arabischen Staaten die DDR anzuerkennen, wenn die Bundesrepublik nicht ihre Waffenlieferungen an Israel beende.<sup>132</sup> Nach reiflicher Überlegung entschloß sich Kanzler Erhard, zwar die Wirtschaftshilfe für Kairo einzustellen und diplomatische Beziehungen zu Israel aufzunehmen, aber keine Rüstungsgüter mehr an den jüdischen Staat zu liefern und den Botschafter in Ägypten zu belassen. Kabinettsintern war der Konflikt damit gelöst, außenpolitisch nicht allzu viel Porzellan zerschlagen, weil sich die meisten arabischen Staaten wegen der Rolle Bonn als wichtiger Geldgeber auf verbale Attacken beschränkten oder die Beziehungen nur vorübergehend ruhen ließen. Allerdings war der erste selbständige Ausflug Bonn in die Welpolitik von Unsicherheit und Schwäche geprägt gewesen. Zudem hatte es sich gezeigt, wie schwierig es geworden war, die Hallstein-Doktrin konsequent anzuwenden,

<sup>129</sup> Vgl. Morsey, 1995, 80.

<sup>130</sup> Vgl. zum folgenden Boor, 1995, 78-92.

<sup>131</sup> Vgl. Hildebrand, 1984, 114.

<sup>132</sup> Zu den deutsch-israelischen Beziehungen siehe Yeshayahu A. Jelinek (Hg.): *Zwischen Moral und Realpolitik. Deutsch-israelische Beziehungen 1945-1965*. Eine Dokumentensammlung, Göttingen 1997.

wenn der Kream die DDR in ihren Anerkennungsbestrebungen kraftvoll unterstützte. "Ein seit Jahren unbeschränktes Mittel zur Verhinderung der rechtlichen Fixierung des Status quo in Deutschland", so resümierte Besson, "schien offenbar unbrauchbar geworden."<sup>133</sup>

Die Nahost-Krise beschleunigte vor allem im Auswärtigen Amt den Umdenkungsprozess in der Frage des Alleinvertrugsanspruchs. Außenminister Schröder erkannte als erster öffentlich an, daß sich die internationale Lage seit Mitte der fünfziger Jahre grundlegend verändert und sich Bonn darauf einzustellen hatte. Am 30. März 1965 erklärte er, in der Welt habe sich das "beherrschende und allgemeine Interesse der Friedenserhaltung vor das Teilinteresse der Wiedervereinigung Deutschlands geschoben".<sup>134</sup> Ein hoher Diplomat zog in einem vertraulichen Schreiben an den Außenminister Ende des Jahres die kritische Bilanz, mit der Fortsetzung der bisherigen Politik werde man dem erklärten Ziel keinen Schritt näher kommen:

Im Gegenteil: das Staatsgefüge der DDR konsolidiert sich von Jahr zu Jahr, die wirtschaftliche Attraktion der Bundesrepublik wird zunehmend geringer, im neutralen und im freundlich gesonnenen Ausland festigt sich die Überzeugung von der faktischen Existenz zweier deutscher Staaten mehr und mehr.<sup>135</sup>

Ähnliche Überlegungen stellte wenig später auch Staatssekretär Carstens an; ihm schienen verbesserte Beziehungen zu Osteuropa nun wichtiger als ein Festhalten an der Hallstein-Doktrin.<sup>136</sup>

Um im Zuge der Ost-West-Entspannung nicht weiter isoliert zu werden, begannen Erhard und Schröder, eigene Vorschläge zu entwickeln. Dabei besaßen sie nicht nur die Unterstützung der FDP, sondern auch der SPD, die sich 1960 von ihrem bisherigen außenpolitischen Konzept verabschiedet und NATO wie Westbindung akzeptiert hatte. In enger Abstimmung mit den Westmächten richtete die Bundesregierung am 25. März 1966 eine Note

<sup>133</sup> Besson, 1970, 352.

<sup>134</sup> 13. Bundesparteitag der CDU, Bonn 1965, 126.

<sup>135</sup> "Botschafter a. d. Druckwiza an Bundesminister Schröder", Dok. Nr. 480; in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1965, 3 Teilbände, München 1996, 1971-1980, hier 1972.

<sup>136</sup> "Aufzeichnung des Staatssekretär Carstens", Dok. 21 vom 27.1.1966; in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1966, München 1997, 76-102.

zur *Abstrmung und Sicherung des Friedens* an alle Länder, mit denen Bonn diplomatische Beziehungen unterhielt, aber auch an alle osteuropäischen und arabischen Staaten. In ihr erkannte die Bundesrepublik das Sicherheitsbedürfnis der Länder Osteuropas an und bot ihnen mit Ausnahme der DDR den Abschluß von Gewaltverzichtserklärungen an.<sup>137</sup> Das Besondere an der Note war dabei nicht so sehr ihr Inhalt oder die wenig ermutigenden Gegenvorschläge der Sowjetunion, sondern die Tatsache, daß die Bundesregierung selbst die Initiative ergriff und nicht an die Vier Mächte appellierte.<sup>138</sup> Schließlich führte die Friedensnote die drei Bundestagsparteien in der Deutschlandpolitik näher zusammen als dies bisher je der Fall gewesen war.

Obwohl sich die Bundesrepublik nun in dieselbe ostpolitische Richtung wie die Vereinigten Staaten bewegte, tat sie dies doch so langsam, daß sich der Abstand zwischen der westdeutschen und der amerikanischen Politik weiter vergrößerte. Im Herbst 1966 wurde die Kritik an der Hallstein-Doktrin auch in der Union immer lauter. Staatssekretär Carstens erläuterte dem Kabinett, daß die Politik des juristisch fundierten Alleinvertrungsanspruchs in eine Sackgasse geführt habe. Die Bundesrepublik sei erpreßbar geworden, ihre auf eine Veränderung des Status quo ausgerichtete Politik drohe sie selbst im Westen zu isolieren. Sein nüchterner Lagebericht mündete in den Satz: "*Unsere Deutschland-Politik bringt ein hohes zusätzliches Sicherheitsrisiko für die Bundesrepublik Deutschland mit sich.*"<sup>139</sup> Ob und wie diese Analyse die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Erhard beeinflusst hätte, bleibt spekulativ. Nur wenige Wochen später zerbrach die Koalition aus CDU, CSU und FDP an der Führungsschwäche des Kanzlers und am Widerstand der Liberalen gegen Steuererhöhungen.

### Ostpolitik im Übergang: Die Große Koalition

Angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag einigten sich Union und SPD rasch auf eine Große Koalition. Neuer Kanzler wurde am 1. Dezember 1966 der von den Querelen in

<sup>137</sup> "Friedensnote der Bundesregierung". Note der Bundesregierung zur deutschen Friedenspolitik an alle Regierungen der Staaten, zu denen sie diplomatische Beziehungen unterhält, 25. März 1966 (Auszug); in: *Auswärtiges Amt*, 1995, 295-298.

<sup>138</sup> Vgl. Körner, 1975, 609.

<sup>139</sup> Zit. bei Hildebrand, 1984, 199.

der Bonner Union nicht betroffene Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Kurt Georg Kiesinger, sein Stellvertreter und Außenminister Willy Brandt. In seiner Regierungserklärung verzichtete der Kanzler auf die Formel, daß die Wiedervereinigung Voraussetzung für eine Entspannung im Ost-West-Verhältnis sei, und bot den osteuropäischen Staaten die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen an.<sup>140</sup> Selbst zu Kontakten mit den "*Behörden im anderen Teil Deutschlands*" fand sich die neue Regierung bereit:

Wir wollen, soviel es an uns liegt, verhindern, daß die beiden Teile unseres Volkes sich während der Trennung auseinanderleben. Wir wollen entkrampfen und nicht verhärten, Gräben überwinden und nicht vertiefen. Deshalb wollen wir die menschlichen, wirtschaftlichen und geistigen Beziehungen mit unseren Landsleuten im anderen Teil Deutschlands mit allen Kräften fördern.<sup>141</sup>

Auch wenn Kiesinger den bisherigen Rechtsstandpunkt der Bundesrepublik zur Deutschlandfrage aufrechterhielt und die Geburtsfehler-Theorie zur Legitimation seiner neuen Ostpolitik heranzog, war die Hallstein-Doktrin doch schwer angeschlagen. Über die allgemeine Zielrichtung ihrer Ost- und Deutschlandpolitik war sich die Große Koalition also einig: Die Blockade sollte überwunden werden, die eigene Politik neuen Handlungsspielraum insbesondere gegenüber den östlichen Nachbarn gewinnen; der deutsche Sonderkonflikt mit der UdSSR sollte nicht länger die Entspannung zwischen den beiden Blöcken behindern, die deutsche Frage im europäischen Rahmen gelöst werden. So betonte Kanzler Kiesinger nun, man könne "*das Zusammenwachsen der getrennten Teile Deutschlands nur eingeleitet sehen in den Prozeß der Überwindung des Ost-West-Konflikts in Europa.*"<sup>142</sup> Damit war Bonn nach langen Jahren des Widerstands auf die von Washington und Moskau verfolgte Politik eingeschwenkt. Gleichzeitig führte die Große Koalition den Versuch der Erhard-Regierung fort, die DDR zu isolieren. Mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien Ende Januar 1967 schien diese Strategie einen ersten Erfolg verbuchen zu können.

<sup>140</sup> Siehe vor allem Dirk Kroegel: *Einen Anfang findet Kurt Georg Kiesinger in der Außen- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition*, München 1997.

<sup>141</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger vor dem Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1966"; in: Hans Ulrich Behr: *Die Regierungserklärungen der BRD*; in: *Deutsches Handbuch der Politik*, Bd. 5, München 1971, 202.

<sup>142</sup> Kiesinger in seiner Rede vom 17. Juni 1967, Zit. nach Hildebrand, 1984, 332.