

Peter Bender

Deutsche Europapolitik im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1989/90*

Was die Staaten Europas, soweit sie Herren ihrer selbst waren, nach dem Zweiten Weltkrieg zueinander trieb, war ihre fast totale Erschöpfung. Einsicht in die Vernunft europäischen Zusammenschlusses hatte es schon früher gegeben, aber erst ein Verfall der Kräfte, wie ihn Europa nie zuvor erfahren hatte, half der Einsicht allmählich zum Durchbruch. Erst im Zustand beispielloser Schwäche konnte sich durchsetzen, was inzwischen Gemeingut aller Europäer geworden ist: Dauerhafter Frieden läßt sich nicht gegeneinander, sondern nur miteinander schaffen; nicht Macht über den anderen, sondern wechselseitige Abhängigkeit überwindet Erbfeindschaften. Nach der Erfahrung mit der Hitler-Diktatur und im Blick auf die Stalin-Diktatur darf es in Europa nur eine Staatsform geben, die Demokratie. Weder wirtschaftlich noch politisch noch militärisch reichen die Möglichkeiten des Nationalstaates aus, nur die Bündelung der Kräfte verspricht, mit den Erfordernissen der Zukunft fertigzuwerden. Den nötigen Nachdruck gab diesen Einsichten die Gefahr, die von Moskau drohte und gebot, sich militärisch zu verbinden und, weil das bei weitem nicht genügte, bei Amerika Schutz zu suchen.

All das galt auch für die Bundesrepublik, doch der westdeutsche Staat unterschied sich erheblich von seinen Partnern. Er tat es vor allem dadurch, daß höchst unklar war, ob er überhaupt ein vertrauenswürdiger Partner werden konnte. Wenige Jahre zuvor hatten die Deutschen fast ganz Europa vergewaltigt und Massenmorde begangen, die fraglich erscheinen ließen, ob sie noch zu den Kulturnationen zu zählen seien. In jedem Fall erschien es noch zu früh, sich näher mit ihnen zu verbinden; nur der Not gehorchend tat man es, weil die Wirtschaft Westeuropas nicht ohne die westdeutsche wiederhergestellt und Sicherheit vor dem Osten nicht ohne das Land und die Menschen der Bundesrepublik geschaffen werden konnten.

Ein weiterer Unterschied war: Deutschland hatte nie zum Westen gehört. Das Land war, und zwar sehr bewußt, Teil Mitteleuropas, und es legte Wert darauf, sich gegen den Westen wie gegen den Osten des Kontinents abzusetzen. Berlin lag geographisch in der Mitte zwischen Memel und Freiburg sowie politisch zwischen St. Petersburg und Paris. Vom Nachkriegsdeutschland ge-

* Der Vortrag wurde am 2. Juli 2004 auf der Tagung *Europapolitik seit 1945. Die Niederlande und Deutschland im Vergleich* gehalten. Für die Drucklegung wurde er unverändert übernommen.

hörte ein Teil, die DDR, sogar zum Osten, und der andere Teil, die Bundesrepublik, hatte Verpflichtungen im Osten: die Sorge für die Insel West-Berlin und die Fürsorge für die Landsleute in der DDR. Das erklärte Ziel der Bundesrepublik, die Wiedervereinigung Deutschlands, verlangte die Einwilligung Moskaus. Anders als alle anderen Staaten Westeuropas erschien Bonn durch den Osten verführbar.

Die deutsche Europapolitik blieb jahrzehntelang, teilweise bis heute, von den Besonderheiten der deutschen Nachkriegsverhältnisse geprägt. So begann die deutsche Europa-Bewegung als eine große Fluchtbewegung – nicht nach Europa zog es die Deutschen zunächst, sondern fort von Deutschland. Nach Hitler war es nicht gut, Deutscher zu sein, viele wollten es nicht mehr sein, mancher versteckte seine Nationalität und sprach im Ausland englisch. Die Deutschen flohen vor fast allem, was ihnen früher wichtig oder fast heilig war, vor der Macht, vor dem Soldat-Sein, vor der Geschichte und vor der Nation. So wurde Europa für sie zur Fluchtburg. Als Europäer war man nur noch halb ein Deutscher, als Europäer stand man über der Nation, als Europäer verließ man die üble Vergangenheit und rückte zur Avantgarde des historischen Fortschritts. All das war nicht nur Eskapismus, nicht nur Taktik oder Heuchelei. Die jungen Leute, die Grenzzäune niederwarfen, beflügelte Idealismus, und die Politiker, die sich Europa verschrieben, folgten der festen Überzeugung, auf diesem Weg Deutschland aus seiner unseligen Vergangenheit in eine friedliche, menschliche Zukunft zu führen.

Aber natürlich handelte es sich auch und vor allem um Politik. Für die Deutschen diente Europa nicht nur als Fluchtburg, sondern auch als Stufenleiter zum Wiederaufstieg. Alle anderen taten und tun sich schwer, Souveränität an Europa abzugeben – die Deutschen erlangten über Europa schrittweise Souveränität. In europäischen Organisationen, in der Montanunion, Euratom und EWG, konnte es nur gleichberechtigte Mitglieder geben. Und wenn noch nicht immer und überall Gleichheit erreichbar war, so war sie, wenn man erst einmal mit am Tisch saß und zur Organisation gehörte, in absehbarer Zeit sicher.

Den größten Schritt zur Gleichberechtigung ging Bundeskanzler Adenauer, als er das uralte Geschäft schloß: Er stellte Soldaten und erhielt dafür politische Rechte. Der deutsche Wehrbeitrag lief nicht über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, sondern durch Beitritt zur NATO, doch das hatte die Pariser Nationalversammlung zu verantworten, die dem EVG-Vertrag in einer dramatischen Sitzung die Zustimmung versagte.

Ohne den Kalten Krieg wäre die Bundesrepublik nicht so schnell zu Gleichberechtigung und, was mehr ist, zu Gleichrangigkeit gelangt. Am 5. Mai 1955, fast auf den Tag genau zehn Jahre nach der Kapitulation der deutschen Wehrmacht, erhielt der westdeutsche Staat soviel Souveränität, wie die Rechtslage und die Kontrollbedürfnisse der Amerikaner, Briten und Franzosen zuließen. Zusammen mit den Russen blieben sie zuständig für Deutschland als Ganzes und für die Vier-Mächte-Stadt Berlin. Da nur die Westmächte die Existenz des westlichen Teils von Berlin sicherten, lagen die Einschränkungen auch im Interesse der Bundesrepublik.

Doch der Wiederaufstieg des westlichen Deutschland war nicht nur den Verhältnissen zu danken, sondern auch seiner Politik. Die Deutschen wurden

gebraucht, und Bundeskanzler Adenauer wußte das zu nutzen. Er wußte, worauf es für Deutsche nach Hitler vor allem ankam: „Man muß eine klare Politik treiben, man muß eine stetige Politik treiben, man muß sich selbst treu bleiben in seiner Politik, um das Vertrauen der anderen, das Deutschland ja doch vollständig verloren hatte, langsam uns wiederzuerwerben.“

Vertrauen war das Schlüsselwort. Adenauers Westpolitik entsprang der gleichen Einsicht, auf der später Brandts Ostpolitik beruhte: Deutsche mußten erst einmal vertrauenswürdig werden, bevor das Spiel der Interessen beginnen konnte. Beide, Adenauer wie Brandt, scheuten daher nicht vor Vorleistungen zurück, sie wußten: Was sie an Glaubwürdigkeit gewannen, würde sich später in realen Vorteilen auszahlen. Adenauer beharrte auch nicht immer auf formaler Gleichheit und nahm einen minderen Status hin, er verließ sich auf das – vor allem ökonomische – Gewicht der Bundesrepublik, das ihr über kurz oder lang auch ihr Recht schaffen werde.

Die Politik des alten Kanzlers war erfolgreich vor allem, weil sie der gleichen Sorge entsprang und daher das gleiche Ziel hatte wie die westlichen Nachbarn. Deren Sorge richtete sich auf eine Wiederkehr des deutschen Nationalismus und deutscher Gewaltpolitik, und ihr Ziel war, die Deutschen in Europa fest zu binden. Eben das wollte Adenauer auch. Er mißtraute seinen Landsleuten und empfand es als seine Lebensaufgabe, die Deutschen zu fesseln, um sie vor den Versuchungen neuer Machtpolitik und vor Alleingängen nach Osten zu bewahren. „Nutzen Sie die Zeit, solange ich noch lebe“, sagte er 1954 zu zwei westeuropäischen Ministern. „Wenn ich nicht mehr bin, ist es zu spät – mein Gott, ich weiß nicht, was meine Nachfolger tun werden, wenn sie sich selbst überlassen sind, wenn sie nicht in fest vorgezeichneten Bahnen gehen müssen.“

Die Sätze erklären die unbeirrbare Konsequenz, mit der Adenauer die Verklammerung der Bundesrepublik mit dem demokratischen Europa noch selbst durchsetzen wollte. Aber nicht nur er, auch alle seine Nachfolger, gleich von welcher Partei, entwickelten und befolgten Grundsätze, die alle Europapolitik bis 1990 bestimmten. Es war eine erstaunliche Kontinuität – in Wahrheit gar nicht erstaunlich, weil sie sich aus Lage und Geschichte der Bundesrepublik zwingend ergab.

Der erste dieser, nie formulierten, Grundsätze hieß: Selbstbeschränkung. Als unmittelbare Nachfolgerin des Nazi-Staates war die Bundesrepublik verletzlich und angreifbar. Der Verdacht, sie werde auch politisch Nachfolgerin des ‚Dritten Reiches‘, meldete sich schon aus geringem Anlaß. Der Verdacht war echt, geriet zuweilen zur Hysterie und konnte zu politischem Zweck benutzt werden, wurde es auch.

Lange Zeit war es nicht das gleiche, wenn Deutsche das gleiche taten wie andere Länder. Für die westdeutschen Politiker empfahl es sich: Nicht auftrumpfen, lieber zurückstecken! Niemals versuchen, etwas allein durchzusetzen! Die Bonner konnten zuweilen mehr, als sie taten, doch sie konnten sich meist darauf verlassen, daß es ohne sie nicht ging. Die Selbstbeschränkung wurde nicht immer geübt, es gab Ausrutscher, und manchmal riß die Geduld: Wir wollen nicht der Zahlmeister Europas sein. Aber als Grundregel blieb erhalten, daß Deutsche nach Hitler mehr Vorsicht, Einsicht und Rücksicht aufbringen müssen als andere.

Der zweite Grundsatz war: Hauptsache Frankreich! Die Gründe lagen auf der Hand: Ohne Paris ging nichts in Europa, und ohne Überwindung der ‚Erbfeindschaft‘ konnte aus Europa nichts werden. Das Verhältnis war keineswegs unkompliziert, aber trotz Mißverständnissen und handfesten Gegensätzen liefen die Beziehungen immer wieder auf politische Zusammenarbeit hinaus. Die unterschiedlichsten Paare fanden sich zusammen: Adenauer – de Gaulle, Schmidt – Giscard d’Estaing, Kohl – Mitterrand, Schröder – Chirac. Keiner glich dem anderen, fast alle gehörten unterschiedlichen Parteien an. Aber Bundesrepublik und Frankreich brauchten einander, keiner konnte allein durchsetzen, was er wollte, es ging meist nur gemeinsam.

Trotz aller Nähe zu Frankreich blieb bis 1990 Grundsatz: Wenn Paris und Washington hart aneinander geraten und Bonn einer Entscheidung nicht mehr ausweichen kann, muß es für Washington votieren. Der berühmte Streit zwischen Atlantikern und Gaullisten endete mit einem Sieg der Atlantiker: Nicht Frankreich, sondern Amerika garantierte die Sicherheit der Bundesrepublik.

Der dritte Grundsatz galt nicht nur für Adenauer, sondern auch für alle folgenden Bundesregierungen: Westbindung hat absoluten Vorrang vor Ost-Erfordernissen. Wenn es ganz ernst wurde, steckten alle Kanzler ihre Ostpläne und -pflichten zurück und paßten sich den Forderungen der westlichen Alliierten an, jedenfalls soweit wie unvermeidlich.

Westbindung und Einheitswunsch standen in Konkurrenz zueinander. Schon der Plan der Westmächte, einen separaten Weststaat zu gründen, war auf die Sorge gestoßen, damit die Vereinigung mit der sowjetischen Besatzungszone zu verbauen. Die ganzen fünfziger Jahre hindurch mußte jeder Schritt Bonns nach Westen gegen schwere Bedenken, die Einheit Deutschlands zu gefährden, durchgesetzt werden. Der Streit wurde mit einer Erbitterung ausgetragen, wie sie später nur noch der Kampf um Brandts Ostpolitik erreichte. Die Fronten verliefen teilweise durch die Parteien, eine Minderheit in der CDU opponierte gegen Adenauers bedingungslose Westorientierung, manche führende Sozialdemokraten neigten zur Linie des Kanzlers, die Freien Demokraten standen einmal bei und einmal gegen Adenauer. Alle Parteien, außer der KPD, waren für enge Anlehnung an den Westen, keine war gegen Europa, keine zeigte sich bereit, den Preis zu zahlen, den die Sowjetunion für eine demokratische Wiedervereinigung forderte, die Neutralisierung des vereinten Landes. So setzte sich am Ende immer Adenauer durch. Er wußte, was er wollte, seine Gegner wußten nur, was sie nicht wollten; Adenauer offerierte sichere Vorteile, seine Gegner konnten nur unsichere Möglichkeiten bieten.

Die Behinderung der Europapolitik durch deutschlandpolitische Rücksichten verringerte sich allmählich, den Römischen Verträgen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stimmte auch die SPD zu, die FDP hingegen nicht. Und im Juni 1960 beendete die SPD ihren Kampf gegen Adenauers Verklammerungspolitik und akzeptierte die Westbindung der Bundesrepublik nicht nur als Grundlage künftiger Außenpolitik, sondern auch künftiger Einheitspolitik. Als Christ- und Sozialdemokraten sich Ende 1966 zu einer großen Koalition verbanden, nahm der Streit auch inhaltlich ein Ende. Seitdem galt die Formel, mit der alle Parteien bis 1989 das Ziel ihrer Einheitspolitik beschrieben: „Auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit

wiedererlangt“. Damit war eine Rangordnung bestimmt, die Franzosen und Amerikaner den Deutschen schon vorher nahegelegt hatten: Erst kommt die Wiederherstellung Europas, dann die Wiedervereinigung Deutschlands. Wiedervereinigungspolitik, die es allerdings nie wirklich gegeben hatte, konnte nun mit Europapolitik nicht mehr in Konflikt geraten.

Als Bundeskanzler Brandt 1969 begann, das Verhältnis zum Ostteil Europas zu normalisieren, tat er nichts Ungewöhnliches, er holte nur nach, was alle anderen Westeuropäer, allen voran Frankreich, längst getan hatten, als sie Entspannung mit dem Osten und ein möglichst vernünftiges Verhältnis zu den Ländern dort suchten. Aber wenn Deutsche nach Osten gehen, wer weiß, wie weit sie gehen werden? Die Erfahrungen des Jahrhunderts warnten: Rapallo, Hitler-Stalin-Pakt, der Schlüssel für eine deutsche Vereinigung liegt in Moskau. De Gaulles Nachfolger Pompidou gab das französische Veto gegen einen Beitritt Großbritanniens zur EWG auf und wünschte sich eine entente cordiale innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Die Ostpolitik hat die Europapolitik nie gefährdet, sie fand nur in den Anfangsjahren wegen ihrer manchmal dramatischen Umstände mehr Aufmerksamkeit. Alle Kanzler der Folgezeit (Brandt, Schmidt und Kohl) wußten und sagten immer wieder, daß sie nach Osten nur gehen konnten, weil sie durch ein festes Fundament im Westen gesichert seien. Adenauer hatte sein Hauptziel erreicht: Seine Nachfolger gingen ‚in fest vorgezeichneten Bahnen‘, keiner spielte auch nur mit dem Gedanken, frei schwebend zwischen West und Ost noch einmal deutsche Politik zu versuchen. Die Bundesrepublik war nicht nur durch Institutionen und Interessen an den Westen gebunden, sie fühlte sich ihm verbunden.

In Bonn wurde alle Zeit klar unterschieden: Europapolitik galt der immer weiteren Verflechtung mit den westeuropäischen Gemeinschaften, Ostpolitik galt den kommunistisch regierten Ländern im Osten. Aber auch die gehörten zu Europa, und so wurde im westdeutschen Weltbild Europa allmählich wieder Europa. Die Verengung auf den Westteil blieb bis 1990 dominierend, aber die Rolle der Bundesrepublik veränderte sich: Aus einem westeuropäischen Staat wurde ein Staat des Westens in der Mitte Europas. Dabei handelte es sich keineswegs nur um eine deutsche Entwicklung. Im Zuge der Entspannung in den siebziger Jahren rückten sich die meisten Staaten Europas über die Ost-West-Grenze hinweg näher, und in Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn erfuhr der alte Begriff Mitteleuropa eine Renaissance; die dort lebenden Völker wehrten sich leidenschaftlich dagegen, mit der Sowjetunion zusammen zu Osteuropa gerechnet zu werden.

Die Bundesrepublik hat sich nie als Teil Mitteleuropas betrachtet, ihre Veränderung hat Richard von Weizsäcker beschrieben: „Die Bundesrepublik Deutschland ist der Osten des Westens geworden, die DDR der Westen des Ostens [...]. Trotz doppelter Randlage bleibt Deutschland aber von den Bedingungen seiner Lage in der Mitte Europas geprägt. Zwar ist diese Mitte geteilt, aber sie bleibt Mitte.“ Natürlich ist hier mit Westen und Osten nicht das jeweilige politische System gemeint, die DDR wurde so wenig Westen im ideologischen Sinn wie die Bundesrepublik Osten. Aber die nachlassende Kraft der Ideologien ließ alte Gemeinsamkeiten wieder mehr ins Bewußtsein treten: geographische Nähe, nationale und kulturelle und historische Traditi-

onen. Die Wiederannäherung zwischen West- und Osteuropa hat nicht erst 1990 begonnen, sondern schon zwei und teilweise drei Jahrzehnte früher. Sie war behindert und begrenzt, aber sie wuchs ständig.

Politisch bedeutete das für die Bundesrepublik zweierlei: Sie faßte im Ostteil Europas schnell Fuß, schneller und mehr als ihre Partner im Westteil, wirtschaftliche Kraft und alte Nähe taten ihre Wirkung. Im Ergebnis wuchs das politische Gewicht Bonns, wiederum ein Grund für Besorgnisse im Westen: Die Deutschen stärker und das in Verbindung mit dem Osten! Also wiederum ein Grund für Bonn, sich mehr um Integration im Westen zu bemühen.

Die zweite Folge erfolgreicher Ostpolitik hat Helmut Schmidt mit einem dramatischen Vergleich erklärt: Die Bundesrepublik habe im Osten 18 Millionen Geiseln zu betreuen: Wieviele ‚Deutschstämmige‘ dürfen aus der Sowjetunion und Polen ausreisen? Wieviele DDR-Bürger dürfen die Bundesrepublik besuchen? All das und vieles andere, besonders für West-Berlin, ließ sich nicht erzwingen, sondern nur erhandeln. Bonn war humanitär erpreßbar geworden, in Grenzen natürlich. Aber es gab nun einen weiteren Unterschied zu seinen westeuropäischen Partnern: Die anderen wünschten ein korrektes, gutes Verhältnis zum kommunistischen Osten, die Bundesrepublik brauchte es. Auch das noch einmal ein Grund für kritische Fragen der anderen an ihre Deutschen.

All das kulminierte in den Jahren 1989/90, als die Ostprobleme der Bundesrepublik eine unerwartete Dimension annahmen: Eine Vereinigung mit der DDR wurde nicht nur möglich, sie wurde unausweichlich, und die Frage war: Kann die Europäische Gemeinschaft das aushalten? Kann sie einen deutschen Partner ertragen, der übergroß wird, zum größten Mitglied der Gemeinschaft? Kann sie noch mit einem Mitglied rechnen, dessen Aufmerksamkeit und Kräfte von seinen nationalen Aufgaben beherrscht werden?

Margaret Thatcher widersetzte sich der deutschen Vereinigung bis zum letzten Augenblick. François Mitterrand reiste zu Gorbatschow, um zu bremsen oder zu verhindern; im Dezember 1989, als es die DDR kaum noch gab, machte er ihr einen, den ersten, Besuch.

Zwei Kräfte haben ermöglicht, die Ängste und Gefahren zu bewältigen: Amerika und Europa. Amerika, klug geführt vom Vater Bush und Außenminister Baker, gab durch seine Macht die Sicherheit und Beruhigung, die alle Europäer wünschten, auch die im Osten: Mit der NATO kontrollieren die USA die vereinten, stärker gewordenen Deutschen.

Europa, und das heißt hier die westeuropäische Gemeinschaft, erwies sich als so stark, daß es das Übergewicht des vereinten Deutschland auffangen konnte. Europa bot die Möglichkeit, das nationale Engagement für die Vereinigung mit europäischem Engagement, der Union und dann dem Euro, auszubalancieren. Europa hat die Deutschen wirtschaftlich und politisch eingebunden, es hat sie durch ihre eigenen Interessen gefesselt, und es hat sie als Idee und Ziel überzeugt. Die Deutschen konnten Europa nicht verlassen, nicht einmal vernachlässigen – und sie wollten es nicht.

Für die Deutschen war die deutsche Frage die Frage nach ihrer Einheit, für die anderen Europäer war sie die Frage nach der Beherrschung der deutschen Übergröße. Beide Fragen, existentielle Probleme für den Kontinent, wurden 1990 zugleich gelöst. Deutschlands Vereinigung war die Bewährungsprobe der Europapolitik, sie war ihr höchster Triumph.