

Drei außenpolitische Revolutionen. Das neue Deutschland als Faktor des internationalen Staatensystems

Eckart Conze

I.

In den Gesprächen, die Helmut Kohl 1989/90 mit zahlreichen europäischen Politikern führte, bezog sich der deutsche Bundeskanzler nicht wesentlich häufiger auf Konrad Adenauer als auf Otto von Bismarck. Die Bezugnahmen auf den Reichskanzler und auf den ersten Bundeskanzler wiesen argumentativ in die gleiche Richtung, konnten allerdings in der Bewertung der Politik Bismarcks und Adenauers unterschiedlicher kaum ausfallen. Helmut Kohl wurde nicht müde zu betonen, dass seine Politik nicht auf die Wiederherstellung eines deutschen Nationalstaats Bismarckscher Prägung ziele. Schon im Oktober 1989, also noch vor dem Mauerfall, versicherte der Bundeskanzler das dem misstrauischen italienischen Ministerpräsidenten Andreotti. Ziel der Bundesrepublik sei „eine europäische Friedensordnung, in der auch die deutschen Probleme gelöst würden. Wie diese Lösung letztlich aussehen würde, könne man jetzt noch nicht wissen. Sicher werde es aber nicht eine Lösung im Sinne des Nationalstaates von Bismarck sein.“¹

Deutsche und europäische Frage müssten untrennbar verknüpft werden, unterstrich Kohl ein ums andere Mal, und dabei nun bezog er sich immer wieder auf Konrad Adenauer. So beispielsweise im Februar 1990 im Gespräch mit Gorbatschow, den der deutsche Kanzler daran erinnerte, dass schon Adenauer in den 1950er Jahren betont habe, die deutsche Frage könne nur unter einem europäischen Dach gelöst

1 | *Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Ministerpräsident Andreotti, Bonn, 18.10.1989, abgedruckt in: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. Bearbeitet von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann. München 1998, Nr. 62, S. 452–455, hier S. 453.*

werden. Ja, Adenauer verdiene immer wieder neu gelesen zu werden, erwiderte Gorbatschow daraufhin.² Ob es sich aus seiner Sicht auch lohne, Bismarck neu zu lesen, hat uns Gorbatschow in seinen Gesprächen mit dem Bundeskanzler nicht verraten. Lediglich als Helmut Kohl seinem sowjetischen Gesprächspartner im Juli 1990 mit Bismarck zu verstehen gab, man müsse den Mantel der Geschichte ergreifen, stimmte Gorbatschow dem zu. Diese Aussage Bismarcks sei sehr interessant.³

Dieser Beitrag behandelt indes nicht den historischen Rekurs auf Bismarck oder Adenauer als Argument im Prozess der deutschen Vereinigung 1989/90. Vielmehr wendet er sich mit Blick auf die internationale Politik und in diachron vergleichender Perspektive den Grundlagen, Rahmenbedingungen und Ausformungen des politischen Handelns Bismarcks, Adenauers und Kohls insbesondere im Blick auf die Frage der deutschen Einheit zu. Vergleichen heißt freilich nicht gleichsetzen, sondern vielmehr, das je Eigene und Besondere der historischen Konstellation herauszuarbeiten, in denen sich das politische Handeln Bismarcks, Adenauers und Kohls vollzog. Die hier vorgenommenen Überlegungen sind personenbezogen, sie stehen jedoch nicht in der Tradition jenes individualisierenden, personenzentrierten Ansatzes, der, gerade auch in Deutschland, als Geschichte der „Männer und Mächte“ die Geschichtsschreibung der internationalen Politik lange Zeit geprägt hat. Sie negieren nicht die Bedeutung einzelner Persönlichkeiten und individuellen Handelns für politische Entwicklung, kontextualisieren dieses Handeln aber und korrelieren es mit anderen Einfluss- und Wirkungsfaktoren.⁴ Auch deshalb ist die Referenzebene für den vergleichenden Blick dieses Aufsatzes das internationale System, dessen Entwicklung in drei Zeitschnitten – die Jahre um 1870, die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und die Jahre um 1990 – näher beleuchtet werden soll.

2| *Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Generalsekretär Gorbatschow, Moskau, 10.2.1990, abgedruckt in: ebd., Nr. 174, S. 795–807, hier S. 806.*

3| *Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Präsident Gorbatschow, Moskau, 15.7.1990, abgedruckt in: ebd., Nr. 350, S. 1340–1348, hier S. 1340.*

4| *Vgl. Eckart Conze: Jenseits von Männern und Mächten. Geschichte der internationalen Politik als Systemgeschichte, in: Hans-Christof Kraus/Thomas Nicklas (Hg.): Geschichte der Politik. Alte und neue Wege. München 2007, S. 41–64.*

II.

In den gut vier Jahrzehnten zwischen dem Wiener Kongress und dem Krimkrieg stabilisierte die 1814/15 entstandene Wiener Ordnung das europäische Staatensystem.⁵ Sie hielt Regeln und Instrumentarien bereit zur Konfliktvermeidung beziehungsweise Konfliktkontrolle. Ihre Funktionsfähigkeit beruhte nicht zuletzt auf ihrer grundsätzlichen Akzeptanz, ihrer Legitimität bei den fünf europäischen Großmächten England, Frankreich, Preußen, Österreich und Russland. Das Konzert der Mächte in seiner Wiener Form war allerdings unter den Bedingungen des überall in Europa heraufziehenden Nationalstaats nicht dazu in der Lage, den Mächtebeziehungen und damit dem Staatensystem insgesamt auf Dauer innere Kohäsion zu verleihen und die zwischenstaatliche Kooperation langfristig zu institutionalisieren. Gerade weil die Wiener Ordnung in ihrem Kern eine konservative und Status-quo-orientierte Ordnung war, führte der wachsende liberale und nationale Druck in den einzelnen Staaten Europas zu ihrer Infragestellung und schließlich Auflösung. Das begann schon in den europäischen Revolutionen von 1848 und beschleunigte sich nach der Jahrhundertmitte, am augenfälligsten zunächst mit dem Krimkrieg (1853–1856). Die entscheidenden Veränderungen der politischen Geographie Europas in den folgenden Jahren, insbesondere die Bildung des Königreichs Italien und des Deutschen Reiches, waren Resultate der Durchsetzung nicht nur des nationalen Gedankens und des Nationalstaatsprinzips, sondern auch des liberalen Gedankens der Selbstbestimmung, der auf Individuen wie auf Nationen gleichermaßen anwendbar war. Nationalstaatsbildung und die „Nationalisierung“ des europäischen Staatensystems waren nur die Konsequenz beziehungsweise der Ausdruck von innergesellschaftlichen Nationsbildungsprozessen, in welchen sich der immer machtvoller werdende Souveränitäts- und politische Ge-

5| *Zum Begriff der Wiener Ordnung – auch in Abgrenzung von dem des Wiener Systems – vgl. Anselm Doering-Manteuffel: Vom Wiener Kongress zur Pariser Konferenz. England, die deutsche Frage und das Mächtesystem 1815–1856. Göttingen u. a. 1991, S. 41–56, sowie Ders.: Die deutsche Frage und das europäische Mächtesystem 1815–1871. München 2001, S. 81. Den jüngsten Stand der Forschung spiegelt: Wolfgang Pyta (Hg.): Das europäische Mächtekonzept. Friedens- und Sicherheitspolitik vom Wiener Kongress 1815 bis zum Krimkrieg 1853. Köln 2009.*

staltungsanspruch der jeweiligen nationalen Bürgergesellschaften widerspiegelte.⁶

Nur oberflächlich lässt sich heute noch von einer 100 Jahre dauernden Existenz des Europäischen Konzerts zwischen dem Wiener Kongress und dem Beginn des Ersten Weltkriegs sprechen.⁷ Auch wenn das europäische Mächtesystem nach 1870 Großmachtkriege nicht kannte, ruhte es doch auf ganz anderen Grundlagen als in der ebenfalls von der Absenz von Großmachtkriegen gekennzeichneten Zeit zwischen 1815 und dem Krimkrieg. Die grundstürzenden Veränderungen des Mächtesystems waren nicht zuletzt Ergebnis eines tiefgreifenden Wandels der Auffassungen über Prämissen und Maximen außenpolitischen Handelns und über die Gestaltungsmechanismen und Strukturprinzipien einer internationalen Ordnung. Dieser Wandel war eng verbunden, ja, er resultierte aus den weit reichenden technischen, ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Veränderungen, denen die europäischen Staaten, wenn auch zeitlich versetzt und in unterschiedlicher Intensität, im Laufe des 19. Jahrhunderts unterlagen. Er fand auf der Ebene des Staatensystems seinen Ausdruck darin, dass in den rund zwei Dekaden zwischen 1848 und 1870 das multilaterale, netzwerkartig angelegte Vertragsrecht der Jahre 1814/15 als Basis vor allem der Großmachtbeziehungen seine politikbestimmende Bedeutung verlor. In der Transformation des Staatensystems trat an die Stelle der primär monarchisch definierten und auf Legitimitätsprinzipien fundierten Ordnung des frühen 19. Jahrhunderts eine staatlich, nationalstaatlich und von einzelstaatlich-nationalen Interessen bestimmte Ordnung. Die stabile und auf multilaterales Vertragsrecht gegründete Ordnung, deren Erosion nach 1848 begonnen hatte, wich nun endgültig einer

6 | Vgl. Eckart Conze: „Wer von Europa spricht, hat Unrecht.“ Aufstieg und Verfall des vertragsrechtlichen Multilateralismus im europäischen Staatensystem des 19. Jahrhunderts, in: *Historisches Jahrbuch 121 (2001)*, S. 214–241, insbes. S. 232–238.

7 | So beispielsweise die Argumentation bei Wolf D. Gruner: *Gleichgewicht, europäisches Staatensystem und europäische Einigungsidee*, in: Peter Krüger (Hg.): *Das europäische Staatensystem im Wandel. Strukturelle Bedingungen und bewegende Kräfte seit der Frühen Neuzeit*. München 1996, S. 207–212, sowie bei seinem Schüler Matthias Schulz: *Normen und Praxis. Das europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat 1815–1860*. München 2009.

prekären Machtbalance ohne systemische Konsolidierung auf europäischer Ebene.⁸

Für Bismarck war Europa nur noch ein „geographischer Begriff“.⁹ Constantin Frantz, einer der wichtigsten zeitgenössischen Kritiker des Reichskanzlers, stellte fest, das Prinzip des staatlichen Egoismus habe den letzten Rest einer europäisch-universalen Substanz in der Politik der Staatengemeinschaft ausgetilgt und damit Europa als Idee und Wirklichkeit zerstört.¹⁰ Mit dem Frankfurter Friedensvertrag von 1871 endete endgültig eine Epoche des europäischen Staatensystems. Nicht nur Preußen-Deutschland, sondern alle europäischen Mächte hatten sich von den rechtlichen und politischen Bindungen der Wiener Ordnung befreit und deren allgemeine Bindungskraft beseitigt. Was das europäische Staatensystem nach 1871 – nicht erst seit 1890 – kennzeichnete, war eine in ihrer Stabilität stets gefährdete Konstellation – und dies vor dem Hintergrund eines sich verschärfenden Nationalismus und einer konfliktfördernden gesellschaftlichen, wirtschaftlich-industriellen und militärischen Dynamik. Bismarcks Bündnissystem mag eine Zeit lang gewirkt haben wie ein europäisches Konzert – es war aber eben keines. Ihm fehlten die europäische Grundlage, die einvernehmliche Bindung und Selbstbeschränkung der europäischen Mächte.¹¹

Diese Entwicklungsphase des internationalen Systems, deren Beginn mit der Reichsgründung und der Politik Bismarcks eng verbunden ist, reichte von den 1870er Jahren bis ans Ende des Zweiten Weltkriegs. In ihrem Zentrum stand der sich als autonom verstehende nationale Machtstaat, der sich durch kein multilateral angelegtes System in seiner Souveränität beschränken ließ. Das änderte sich auch nach dem

8 | Vgl. Peter Krüger: *Das Problem der Stabilisierung Europas nach 1871. Die Schwierigkeiten des Friedensschlusses und die Friedensregelung als Kriegsgefahr*, in: Ders. (Hg.): *Das europäische Staatensystem*, S. 171–188, insbes. S. 185; vgl. aber auch Eberhard Kolb: *Stabilisierung ohne Konsolidierung? Zur Konfiguration des europäischen Mächtesystems 1871–1914*, ebd., S. 189–195.

9 | *Bismarck sprach 1876 von einer „notion géographique“*; vgl. *Die Große Politik der europäischen Kabinette 1871–1914*. Bd. 2. Berlin 1922, S. 86f. (21.10./2.11.1876).

10 | Vgl. Theodor Schieder: *Bismarck und Europa. Ein Beitrag zum Bismarck-Problem*, in: Werner Conze (Hg.): *Deutschland und Europa. Historische Studien zur Völker- und Staatenordnung des Abendlandes*. Düsseldorf 1951, S. 15–40, hier S. 15.

11 | Vgl. Krüger: *Das Problem der Stabilisierung*, S. 185.

Ersten Weltkrieg nicht grundlegend, weil die Idee einer neuen multilateralen Ordnung, wie sie im Völkerbund Gestalt annahm, mit den Interessen der Akteure im Staatensystem nicht harmonierte und sich deshalb nicht durchsetzen konnte. In den 1930er Jahren demonstrierten die aggressivsten Mächte, allen voran Deutschland und Italien, aber auch Japan, ihre Nichtachtung des Versuchs zu internationaler Stabilisierung. Sie traten aus dem Völkerbund aus und führten aus national-egoistischem Machtkalkül Krieg. Erst der Zweite Weltkrieg beendete die Epoche des autonomen Machtstaats in Europa und markierte den Übergang in eine neue Ordnung des internationalen Systems.¹²

III.

Gerade wegen seiner grundsätzlichen Absage an den Nationalismus und die Idee des autonomen nationalen Machtstaats als Leitprinzipien internationaler Politik und außenpolitischen Handelns ist Konrad Adenauer als „außenpolitischer Revolutionär“ bezeichnet worden,¹³ der entschieden mit den überkommenen Denktraditionen und Handlungsorientierungen brach.¹⁴ Adenauer sah in ihnen nicht nur die Ursache für die nationalsozialistische Außenpolitik der Gewalt, sondern auch für die mangelhafte Fähigkeit des Kaiserreichs und der Weimarer Republik, Deutschlands Position im europäischen Staatensystem langfristig zu stabilisieren. Das Denken in nationalen Kategorien war Adenauer nicht fremd, aber sein nationales Denken war durch seine westdeutsch-rheinländische Herkunft und seine politischen Erfahrungen an der westlichen Peripherie des Reiches geprägt.¹⁵ Konfrontiert mit den Sicherheitsinteressen der westlichen Siegermächte, insbesondere denjenigen Frankreichs, war Adenauer nach dem Zweiten Weltkrieg überzeugt, mit einer Politik des Ausgleichs und der Verständigung den deutschen Interessen – nicht nur den westdeutschen – am besten zu dienen.

12| Vgl. Anselm Doering-Manteuffel: *Internationale Geschichte als Systemgeschichte*, in: Wilfried Loth/Jürgen Osterhammel (Hg.): *Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten*. München 2000, S. 93–115, hier S. 94.

13| Christian Hacke: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen?* Frankfurt/Main u. a. 1993, S. 55.

14| Ausführlicher zu den Grundlagen der Außenpolitik Adenauers vgl. Eckart Conze: *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*. München 2009, S. 45–51.

15| Vgl. dazu Hans-Peter Schwarz: *Adenauer. Der Aufstieg 1876–1952*. Stuttgart 1986, S. 202–229.

Aus der Absage an das politische Leitprinzip der Nation ergab sich indes noch keine neue operative Politik. Alte Prägungen und Überzeugungen wirkten vielfach weiter, zumal sich auch Deutschlands Nachbarn nicht von einem Tag auf den anderen von der Idee der Nation verabschiedeten. In Frankreich gewann der Gedanke der Nation nach der nationalen Demütigung, die die Niederlage von 1940 und der Status der Siegermacht von Washingtons Gnaden bedeuteten, sogar noch neues Gewicht. Die unversöhnliche, auf Kontrolle und Beherrschung Deutschlands gerichtete französische Besatzungspolitik machte es den Deutschen nicht leicht, dem Nachbarn politische Konzepte und Strategien jenseits der Nation zu unterbreiten.

Hinzu kam freilich auch, dass trotz der Diskreditierung des Nationalismus in der Bundesrepublik die Idee der Nation gerade angesichts der deutschen Teilung eine politische und kulturelle Wertschätzung erfuhr, gegen die eine auf internationale und supranationale Interdependenz und Verflechtung gerichtete Politik nicht ohne Weiteres durchzusetzen war, sosehr sie auch den Interessen des jungen Staates entsprechen mochte. Dies galt umso mehr, als mit der SPD unter Kurt Schumacher einer Partei die Oppositionsrolle zufiel, an deren Westorientierung zwar nicht zu zweifeln war, die aber die Erhaltung beziehungsweise Wiederherstellung eines deutschen Reiches „als staatliches und nationales Ganzes“, wie es hieß, zum vordringlichen Ziel ihrer Politik erklärte und überdies eine Position nationaler Gleichberechtigung zur Grundlage, ja Vorbedingung von Verhandlungen der Bundesrepublik mit den Alliierten erhob.¹⁶

Zweifelsohne ist den Überzeugungen und Überlegungen Adenauers großes, ja entscheidendes Gewicht zuzuschreiben, wenn man die ersten außenpolitischen Schritte der Bundesrepublik und, jenseits dieser Schritte, die außenpolitischen Grundentscheidungen des Bonner Staates analysieren und bewerten möchte. Die Situation, in der die Bundesrepublik entstand und in der ihre außenpolitischen Grundentscheidungen getroffen wurden, war kein politisches Vakuum. Die Genese der westdeutschen Außenpolitik, so wie sie sich nach 1949 vollzog, war abhängig von der weltpolitischen Situation des Jahres 1945. Das bezieht sich zum einen auf das Ende des Zweiten Weltkriegs und die Niederringung des nationalsozialistischen Deutschlands. Die Geschichte des

16 | Vgl. Hacke: *Außenpolitik*, S. 39–49 (dort auch das Zitat).

Nationalsozialismus, seiner Terror- und Gewaltherrschaft, seiner Kriegs- und Vernichtungspolitik, sie bestimmte die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an. Das geschah in mindestens doppelter Weise: durch die Absage an deutsche außenpolitische Traditionslinien, die durch den Nationalsozialismus diskreditiert, wenn nicht pervertiert worden waren; aber auch durch die Wirkungen der NS-Herrschaft und Kriegführung auf Europa und die Welt, die wie ein schwerer Schatten auf jeder deutschen Nachkriegspolitik lagen. Ein Schatten, dem keine Bundesregierung – bis heute – entfliehen konnte.

Zum anderen indes lässt sich die Außen- und Deutschlandpolitik der jungen Bundesrepublik nicht verstehen ohne den weltpolitischen Hintergrund des Ost-West-Konflikts, jenes ideologisch spätestens seit 1917 prädisponierten Systemkonflikts, der sich nach der Niederringung Hitler-Deutschlands und mit dem Zerfall der 1941 entstandenen Anti-Hitler-Koalition mit den USA, Großbritannien und der Sowjetunion als ihren Hauptmächten, innerhalb kürzester Zeit machtpolitisch auflud und zwischen 1944 und 1947 zum Kalten Krieg eskalierte. Kalter Krieg und Ost-West-Konflikt¹⁷ bestimmten den Rahmen deutscher Außenpolitik entscheidend. Gleichzeitig jedoch öffnete der Kalte Krieg insbesondere der Bundesrepublik Handlungsmöglichkeiten und Handlungsfreiräume, die den – gemessen an den wenigen Jahren, die seit 1945 vergangen waren – vergleichsweise raschen Aufstieg und Souveränitätsgewinn des westdeutschen Staates ermöglichten. Diese politischen Freiräume eröffneten sich zuvorderst durch den engen Schulterschluss zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der jungen Bundesrepublik; sie ergaben sich aus den zwar nicht identischen, sich aber überschneidenden und ergänzenden Interessen Washingtons und Bonns in der Gründungsphase der Bundesrepublik.

„Es besteht für uns kein Zweifel, dass wir nach unserer Herkunft und nach unserer Gesinnung zur westeuropäischen Welt gehören.“¹⁸ Mit

17| *Zu den Begriffen Ost-West-Konflikt und Kalter Krieg vgl. Eckart Conze: Konfrontation und Détente. Überlegungen zur historischen Analyse des Ost-West-Konflikts, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 46 (1998), S. 269–282; vgl. auch Jost Dülffer: Europa im Ost-West-Konflikt 1945–1990. München 2004, S. 4f.*

18| *Regierungserklärung Konrad Adenauers, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, 20.9.1949, S. 22f.*

diesem Kernsatz seiner Regierungserklärung vom 20. September 1949 erteilte Konrad Adenauer nicht nur der historischen Abgrenzung der Deutschen vom Westen und seinen politischen Ideenwelten eine klare Absage, sondern er distanzierte sich auch von dem gerade in der deutschen Außenpolitik seit dem 19. Jahrhundert wirkungsmächtigen Topos der deutschen Mittellage. Aus der Zugehörigkeit Deutschlands zum westlichen Kulturkreis entwickelte der Bundeskanzler sein Programm der außen- und bündnispolitischen Westintegration, wie er es der Zentrumspolitikerin Helene Wessel bereits am 27. August 1949, knapp zwei Wochen nach der gewonnenen Bundestagswahl, brieflich dargelegt hatte und seitdem zu wiederholen nicht müde wurde: „Auf außenpolitischem Gebiet liegt unsere Linie fest. Sie richtet sich in erster Linie darauf, ein enges Verhältnis zu den Nachbarstaaten der westlichen Welt, insbesondere auch zu den Vereinigten Staaten herzustellen. Es wird von uns mit aller Energie angestrebt werden, dass Deutschland so rasch wie möglich als gleichberechtigtes und gleichverpflichtetes Mitglied in die europäische Föderation aufgenommen wird.“¹⁹

Damit waren Westintegration und Gleichberechtigung, also Souveränitätsgewinn, als zwei Nahziele der westdeutschen Politik benannt. Zu diesen beiden Zielen gehörte ein drittes: die Sicherheit, präziser: die äußere Sicherheit. Konrad Adenauer war sich der prekären Lage der Bundesrepublik an der Frontlinie des Kalten Krieges in unmittelbarer Nachbarschaft zum Herrschaftsbereich der Sowjetunion bewusst. Sicherheit ließ sich freilich nicht im Alleingang gewinnen, sondern nur durch die Einbindung der Bundesrepublik in die Bündnisstrukturen des Westens und durch Sicherheitsgarantien, die, realistisch betrachtet, nur von den USA kommen konnten. Nur die USA mit ihrem politischen, militärischen und ökonomischen Gewicht konnten die Sicherheit Westdeutschlands – wie Westeuropas insgesamt – gewährleisten. Doch der Schulterschluss mit den Vereinigten Staaten bot der Bundesrepublik nicht nur Schutz gegen kommunistische Expansionsabsichten. Er versprach dem Bonner Staat auch die amerikanische Unterstützung des westdeutschen Ziels, baldmöglichst als gleichberechtigtes Mitglied in den Kreis der westeuropäischen Mächte aufgenommen zu werden. Das Mittel hierzu war die europäische Integration, die in den USA seit dem

19| *Brief Konrad Adenauers an Helene Wessel, 27.8.1949, zitiert nach Schwarz: Adenauer, S. 671.*

Marshall-Plan ihren mächtigsten Advokaten und Promotor hatte.²⁰ Und der europäische Zusammenschluss würde wiederum die Sicherheit der Bundesrepublik erhöhen. So waren die unmittelbaren Ziele der Außenpolitik Konrad Adenauers und der ersten Bundesregierung auf das Engste miteinander verflochten.

Doch wohin zielte Konrad Adenauers Außenpolitik – und damit die Außenpolitik der Bundesrepublik – konzeptionell und längerfristig? Hier lieferte zunächst das Grundgesetz wichtige Vorgaben. Insbesondere seine Präambel war außenpolitisch relevant. Ihr Zentrum bildete die doppelte Willenserklärung, welche das deutsche Volk zum einen aufforderte, „seine nationale und staatliche Einheit zu wahren“, und ihm zum anderen auftrag, „als gleichwertiges Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. In Verbindung mit dem Schlusssatz der Präambel – „Das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“²¹ – war damit die Lösung der nationalen Frage zum bestimmenden Imperativ jedes politischen Handelns erhoben worden. Das galt in besonderer Weise für die Außenpolitik, denn es stand außer Frage, dass die deutsche Teilung ganz wesentlich durch die Entwicklungen der internationalen Politik nach 1945 und die Konfrontation von USA und Sowjetunion bedingt, ja hervorgebracht worden war. Nur aus einer Veränderung der internationalen Konstellation konnten Änderungen des Status quo der Teilung und Schritte hin zu einer Wiedervereinigung resultieren, und auf eine solche Veränderung musste die westdeutsche Außenpolitik – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – hinwirken. Es ist freilich bemerkenswert, dass die Präambel des Grundgesetzes, das 1949 mit überwältigender Mehrheit verabschiedet worden war, dem Einheitspostulat das Bekenntnis zur europäischen Einigung gleichrangig hinzufügte. Auch hierin können wir eine im Grunde von allen Parteien geteilte Absage an die verhängnisvolle Idee des autonomen nationalen Machtstaats erkennen, die durch den Friedensimperativ noch zusätzlich pointiert wurde. Beide Elemente bedeuteten einen entschiedenen Bruch mit älteren deutschen außenpolitischen Traditionen, nicht nur mit der Außen- und Kriegspolitik des Nationalsozialismus.

20 | Vgl. hierzu Geir Lundestad: „*Empire*“ by Integration. *The United States and European Integration, 1945–1997*. Oxford 1998, oder Beate Neuss: *Geburthelfer Europas? Die Rolle der Vereinigten Staaten im europäischen Integrationsprozess 1945–1958*. Baden-Baden 2000.

21 | *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (1949), Präambel.*

IV.

Über vier Jahrzehnte hinweg entwickelten diese außenpolitischen Leitprinzipien ihr eigenes Gewicht. An der grundsätzlichen Abhängigkeit der deutschen Frage von der internationalen Politik im Zeichen des Ost-West-Konflikts änderte sich zwischen 1949 und 1989 nichts. Der Ost-West-Konflikt war die Ursache der deutschen Teilung, er war das grundlegende Strukturmerkmal des internationalen Systems seit dem Zweiten Weltkrieg, und erst aus der Auflockerung und schließlich Auflösung dieser Strukturen ergaben sich Möglichkeiten, die deutsche Teilung zu überwinden. Gerade vor diesem Hintergrund ist es wichtig, sich die Bedeutung der Entwicklungen in der Sowjetunion und in der von Moskau beherrschten Welt seit 1985, seit der Amtsübernahme Michail Gorbatschows, vor Augen zu führen.²² Ohne diese Veränderungen und ihre Rückwirkungen auf die internationale Politik ist das Ende der DDR nicht zu erklären. Die deutsche Teilung war nicht die Strafe der Geschichte für die Verbrechen des Nationalsozialismus, denn sonst wären die Deutschen höchst ungleich bestraft worden. Die deutsche Teilung war vielmehr eine Folge des Ost-West-Konflikts und dessen machtpolitischer Zuspitzung nach 1945. Deutschland war geteilt, weil die Welt geteilt war – nicht umgekehrt – und daher konnte die deutsche Teilung erst dann überwunden werden, als der ideologische und machtpolitische Gegensatz zwischen Sowjetunion und USA, der das bipolare internationale System nach 1945 geschaffen und stabilisiert hatte, überwunden war. Und auch wenn es 1990 keine Rückkehr nach Potsdam gab, so zeigen doch die internationalen Entwicklungen seit dem Fall der Mauer eindeutig, dass die deutsche Frage zwischen dem 8. Mai 1945 und dem 3. Oktober 1990 nie nur, ja nicht einmal überwiegend, eine Sache der Deutschen allein war.²³

Im „Zwei-plus-Vier-Prozess“, der konzeptionell auf die USA zurückging, sollten Bundesrepublik und DDR partnerschaftlich und kooperativ mit

22| Vgl. dazu im Überblick *Mária Huber: Moskau, 11. März 1985. Die Auflösung des sowjetischen Imperiums. München 2002.*

23| *Zur Politik der deutschen Einheit im internationalen Kontext vgl. neben zahlreichen Veröffentlichungen beteiligter Akteure die Darstellungen von Andreas Rödder: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung. München 2009; Hanns Jürgen Küsters: Entscheidung für die deutsche Einheit. Einführung in die Edition, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit, S. 21–236; Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 689–746; in internationaler Perspektive Mary E. Sarotte: 1989. The Struggle to Create Post-Cold War Europe. Princeton 2009.*

den vier Mächten über die internationalen Aspekte der deutschen Einheit verhandeln. Voraussetzung dafür war die Existenz einer frei gewählten Regierung der DDR, weshalb der „Zwei-plus-Vier-Prozess“ erst nach den Volkskammerwahlen vom 18. März 1990 in Gang kommen konnte. Das erinnerte an die deutschlandpolitischen Diskussionen und die internationale Deutschlandpolitik der 1950er Jahre, in der im Hinblick auf mögliche Friedensverhandlungen stets die Frage der demokratischen Legitimation der ostdeutschen Regierung eine wichtige Rolle gespielt hatte. Aber auch an anderen Fragen, beispielsweise der Bündniszugehörigkeit eines vereinigten Deutschland, wurde deutlich, dass trotz der Jahrzehnte, die mittlerweile vergangen waren, die Verhandlungen über die deutsche Einheit Probleme zu lösen hatten, die in den 1950er Jahren schon thematisiert worden waren. Gegen Ende der 1950er Jahre war mit den letzten Vier-Mächte-Verhandlungen über die deutsche Einheit der deutschlandpolitische Status quo gleichsam eingefroren und in den folgenden Jahrzehnten stabilisiert worden war, ohne dass man die deutsche Frage gelöst hatte.²⁴

In der Außenpolitik der Bundesrepublik und im außenpolitischen Handeln der Regierung Kohl wirkten auch nach 1990 jene Leitorientierungen weiter, die sich in den Jahrzehnten nach 1945 herausgebildet hatten. Es war nicht zuletzt das geradezu programmatische Festhalten an diesen Leitorientierungen – von der europäischen Integration bis hin zum Atlantizismus – die in der dramatischen Transformation des internationalen Systems der Jahre 1989 bis 1991 die internationale Zustimmung zur deutschen Einheit ermöglichten und insbesondere das Einverständnis der vier Siegermächte, das bekanntlich von französischer, britischer und sowjetischer Seite nicht ohne Weiteres und nur nach durchaus spannungsgeladenen bilateralen und multilateralen Verhandlungen zu gewinnen war.²⁵

24 | *Einen Vergleich der deutschlandpolitischen Konstellation am Ende der 1950er Jahre und 1989/90 liefert Eckart Conze: Vom Herter-Plan zum Genscher-Plan. Zum Zusammenhang von deutscher Einheit, europäischer Sicherheit und internationaler Abrüstung am Ende der fünfziger Jahre und heute, in: Europäische Rundschau 18 (1990) 4, S. 65–77.*

25 | *Zu Frankreich und der Politik des französischen Präsidenten Mitterrand im Prozess der deutschen Vereinigung 1989/90 vgl. insbesondere Ulrich Lappenküper: Mitterrand und Deutschland. Die enträtselte Sphinx. München 2011; zur Politik Großbritanniens und insbesondere von Premierministerin Margaret Thatcher ist besonders aufschlussreich: Patrick Salmon (Hg.): German Unification 1989–90. Documents on British Policy Overseas. London 2009.*

Seit 1990 liegt die Bundesrepublik – wie das Deutsche Reich zwischen 1871 und 1945 – wieder als deutscher Nationalstaat mitten in Europa. Aber politisch verbindet die Bundesrepublik nichts mit dem „vergangenen Reich“. Wenn man von einer Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik reden möchte, wie es die deutsche Zeitgeschichtsschreibung seit 1990 vielfach tut, dann liegt ein wichtiger Ansatz für ein solches Narrativ darin, dass die Bundesrepublik nach 1949 nicht schlagartig, aber doch in langfristiger Wirksamkeit, die politischen Traditionslinien aus der Zeit vor 1945 gekappt hat – und das bezieht sich gerade auch außenpolitisch nicht nur auf die Jahre des Dritten Reiches.²⁶

Die strukturellen Zwänge des Ost-West-Konflikts, die seit ihrer Gründung 1949 die Außenpolitik der Bundesrepublik bestimmt hatten, existierten nach 1990 nicht mehr. Das wiedervereinigte Deutschland war zu einer Neubestimmung seiner außenpolitischen Interessen, seiner nationalen Interessen gezwungen, die nicht länger durch die offene deutsche Frage, die deutsche Teilung, determiniert wurden. Die Bundesrepublik lag seit 1990 nicht mehr an der Trennlinie zweier antagonistischer Blöcke, sondern nahm – wie der deutsche Nationalstaat zwischen 1871 und 1945 – eine europäische Mittellage ein.

Daraus ergab sich indes keineswegs eine Rückkehr zu den außenpolitischen Traditionen und Orientierungen des Deutschen Reiches. Eine Rückkehr insbesondere zur Politik des autonomen nationalen Machtstaats kam nicht in Frage. Dafür war die Bundesrepublik viel zu stark in die multilateralen und supranationalen Strukturen der atlantischen Allianz und der europäischen Integration eingebunden, ja das politische Bekenntnis zur Fortsetzung dieser Einbindung war eine entscheidende Bedingung für die Zustimmung der deutschen Nachbarn und Bündnispartner zur Herstellung der deutschen Einheit gewesen.

Auch die langen Schatten der nationalsozialistischen Vergangenheit endeten nicht 1990. Aber was bedeutete die NS-Vergangenheit für die Außenpolitik des vereinigten Deutschland? Dass deutsche Außenpolitik im Zeichen der nationalsozialistischen Rassen- und Raumideologie nach

26 | *Für den auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland untersucht diesen Transformationsprozess jetzt die Dissertation von Andrea Wiegshoff: „Wir müssen alle etwas umlernen ...“. Zur Internationalisierung des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik Deutschland 1945/51–1969. Diss. phil. Marburg 2011.*

1933 systematisch einen Krieg vorbereitet hatte, der sich mit den schlimmsten Menschheitsverbrechen verband, beeinflusste die Art und Weise, wie Deutschland als europäische Großmacht seine Interessen vertrat. Die Bundesrepublik hielt am zivilen Stil ihrer Außenpolitik fest, sie bevorzugte weiterhin Instrumente sanfter oder kooperativer Macht, auch weil sie rasch erkennen musste, dass außenpolitische Alleingänge innerhalb kürzester Zeit zu politischer Isolierung und zu schweren Spannungen innerhalb Westeuropas und der transatlantischen Beziehungen führen würden.²⁷ Aber gehörte es nicht auch zu den Lehren aus der Geschichte und aus der deutschen Geschichte vor 1945 zumal, dass Deutschland nicht tatenlos zusehen konnte, wenn sich wie beispielsweise im zerfallenden Jugoslawien ein Völkermord anbahnte? Hatte Deutschland hier nicht eine besondere, eine historische Verpflichtung zur Intervention, notfalls auch mit militärischen Mitteln? Die Diskussion über die Auslandseinsätze der Bundeswehr, die in der Bundesrepublik in den 1990er Jahren geführt wurde, war wesentlich von diesem historischen Argument geprägt, und es wurde schnell klar, dass sich aus der NS-Vergangenheit nicht automatisch eine außenpolitische Strategie ableiten ließ, sondern dass man die Frage zu stellen hatte, was denn die Geschichte des deutschen Nationalstaats und insbesondere die Geschichte des Nationalsozialismus und seiner Verbrechen für die deutsche Außenpolitik bedeuteten.

Die Bundesrepublik war seit 1990 eine kontinentale Großmacht mit weltpolitischem Gewicht.²⁸ Über weltpolitisches Gewicht verfügte allerdings auch schon der westdeutsche Staat spätestens seit den 1970er Jahren. Aber durch die Überwindung der Teilung Europas und, mehr noch, den Zerfall der Sowjetunion gewann Deutschland eine neue gesamteuropäische Bedeutung, die es so vor 1990 nicht hatte. Für die wachsende Interdependenz der internationalen Politik und der Weltwirtschaft war die Bundesrepublik mit der über Jahrzehnte gewachsenen und eingeübten multilateralen, auf kooperativen Interessenausgleich setzenden Grundorientierung ihrer Außenpolitik gut vorbereitet.

27 | Michael Staack: *Großmacht oder Handelsstaat? Deutschlands außenpolitische Grundorientierung in einem neuen internationalen System*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12 (1989), S. 14–24, hier S. 16.

28 | Gregor Schöllgen: *Zehn Jahre europäische Großmacht. Eine Bilanz deutscher Außenpolitik seit der Vereinigung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24 (2000), S. 6–12.

Das festzustellen, meint jedoch nicht, dass die Bundesrepublik jemals darauf verzichtet hätte, nationale Interessen zu verfolgen und, wo immer möglich, durchzusetzen. Das Offenhalten der deutschen Frage gehörte zu diesen nationalen Interessen ebenso wie das Engagement für einen liberalen Welthandel, auf den die Exportwirtschaft der Republik angewiesen war. Durch Multilateralismus und Integration verfolgte die Bundesrepublik – wie im Übrigen auch die anderen Staaten Westeuropas – nationale Interessen.

Mit der wachsenden globalen Interdependenz von Politik und Wirtschaft ging allerdings zugleich eine starke Tendenz zur Nationalisierung beziehungsweise Renationalisierung von Politik einher. Das galt nicht nur für Ostmittel- und Südosteuropa, wo der Zusammenbruch des Kommunismus und der Zerfall der Sowjetunion zur Rückkehr eines nicht selten ethnisch aufgeladenen Nationalismus führten, sondern es galt auch für die westeuropäischen Staaten, deren Außenpolitik nun nicht länger unter dem Systemzwang des Ost-West-Konflikts, der integrierenden und disziplinierenden Wirkung der östlichen Bedrohung und der durch sie gestärkten amerikanischen Hegemonie, stand. Dass Multilateralismus und Integration keine Selbstläufer sind, wurde in den 1990er Jahren rasch deutlich, und die Entwicklungen der letzten Jahre haben das noch viel klarer gezeigt.²⁹

Ein neuer internationaler Bedingungsrahmen von Außenpolitik war in den 1990er Jahren noch kaum zu erkennen. Zwar sprach der amerikanische Präsident George Bush sen. von einer „neuen Weltordnung“. Doch jenseits der Tatsache, dass die USA nach dem Untergang der Sowjetunion die einzig verbliebene Supermacht darstellten, waren die Konturen dieser neuen Weltordnung überhaupt nicht zu erkennen. Es war fraglich, ob sich innerhalb weniger Jahre ein neues internationales System von ähnlicher Stabilität und Langfristigkeit herausbilden würde wie das durch den Ost-West-Gegensatz geprägte. So verloren die Strukturbedingungen internationaler Politik, wie sie sich in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatten, an Bedeutung.

29| Vgl. Christian Hacke: *Deutschlands neue Rolle in der Weltpolitik*, in: Werner Süß (Hg.): *Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*. Opladen 2002, S. 285–298, hier S. 293.

Der Blick auf die internationale Entwicklung der 1990er Jahre zeigt, dass die hohe Komplexität eines sich transformierenden internationalen Systems von der durch den Ost-West-Konflikt und die deutsche Frage geprägten Außenpolitik der Bundesrepublik enorme Veränderungs- und Anpassungsleistungen verlangte.³⁰ Die Geschichte der Bundesrepublik in den 1990er Jahren ist zu einem erheblichen Teil die Geschichte dieser außenpolitischen Anpassung und Neuorientierung. Lange Zeit gültige Sicherheiten lösten sich auf, und eine Bundesrepublik, deren internationales Gewicht ohne jede Frage gestiegen war, sah sich gezwungen, außenpolitisch Position zu beziehen und ihre Interessen zu entwickeln.

Doch dies geschah vor dem Hintergrund der Geschichte eines Staates, der seit 1949 über vier Jahrzehnte eigene außenpolitische Traditionslinien und Handlungsorientierungen entwickelt hatte. Und zu den wichtigsten Orientierungen gehörte der breite Konsens, dass gerade auch in der Außenpolitik kein Weg hinter 1945 zurück führte und dass ein tiefer Graben die Bundesrepublik vom Deutschen Reich trennte – vom Reich Hitlers genauso wie vom Reich Bismarcks.

30 | *Die permanente Notwendigkeit, Anpassungsleistungen zu erbringen, hatte freilich auch schon die Außenpolitik der Bundesrepublik vor 1990 charakterisiert. Für Helga Haftendorn: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000. München 2001, konstituiert dies sogar den zentralen Entwicklungsstrang der Außenpolitik der Bundesrepublik.*