

Zwischen Mauerbau und NATO-Doppelbeschluss: Der Außen- und Sicherheitspolitiker Gerhard Schröder

Joachim Wintzer

Dieser Beitrag¹ befasst sich mit dem Abschnitt der Biographie von Gerhard Schröder, in welchem der CDU-Politiker in unterschiedlichen Funktionen zu einem der führenden Außenpolitiker der alten Bundesrepublik avancierte. Dabei übte er maßgeblichen Einfluss auf die Formulierung der Außenpolitik aus und wirkte auf die innenpolitische Auseinandersetzung um die Außenpolitik ein. Der hier betrachtete Zeitraum umfasst die Amtszeiten des Außenministers Schröder von 1961 bis 1966 und die des Verteidigungsministers von 1966 bis 1969, in denen er als Repräsentant der Exekutive fungierte. In den Legislaturperioden, in denen sich die Unionsparteien CDU und CSU in der Opposition befanden und die von der sozial-liberalen Koalition betriebene Außenpolitik bekämpften, hatte der Christdemokrat als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses von 1969 bis zum Jahre 1980 eines der wenigen Ämter mit außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten inne.

Zu Schröders Wirken als Bundesminister des Auswärtigen liegen bereits zwei Studien vor. Torsten Oppelland hat in seiner Biographie² die Ministerzeit unter den Bundeskanzlern Konrad Adenauer und Ludwig Erhard ausführlich untersucht – wie ebenso Franz Eibl in seiner Monographie.³ Da Schröders Tätigkeit als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses bisher noch nicht zusammenfassend gewürdigt worden ist, wird diese Facette des Außenpolitikers Schröder ausführlich dargestellt werden. Durch die von der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien edierten Protokolle lässt sich das Wirken des Parlamentariers Schröder nun en detail nachzeichnen.⁴

Der Überblick beginnt mit der Darstellung der Besonderheiten der deutschen Außenpolitik. Eine Betrachtung des Außenpolitikers Schröder wäre un-

1 Dieser Artikel ist die überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Verfasser auf der Veranstaltung „Dem Staate verpflichtet“ zum 100. Geburtstag von Gerhard Schröder am 9. September 2010 in Bonn gehalten hat.

2 Vgl. Torsten Oppelland: Gerhard Schröder (1910–1989). Politik zwischen Staat, Partei und Konfession (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 39). Düsseldorf 2002.

3 Vgl. Franz Eibl: Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961–1966. München 2001.

4 Vgl. dazu: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1969–1972. 2 Teilbde. Bearb. von Joachim Wintzer und Wolfgang Hölscher. Düsseldorf 2007; Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972–1976. 2 Teilbde. Bearb. von Wolfgang Hölscher und Joachim Wintzer. Düsseldorf 2010. Die Edition der achten Wahlperiode 1976–1980 ist derzeit in Bearbeitung.

vollständig, wenn nicht jeweils auf die Karrierechancen hingewiesen würde, welche sich Schröder eröffneten. Ferner wird die innenpolitische Auseinandersetzung über die Außenpolitik Berücksichtigung finden.

Von der Innen- zur Außenpolitik

Durch den Beitrag von Torsten Oppelland in diesem Band⁵ wird anschaulich dargelegt, wie Gerhard Schröder aufgrund der eigentümlichen Rechtslage Deutschlands bereits in seiner Amtszeit als Innenminister Außen- und Sicherheitspolitik betreiben konnte und musste. Außenpolitik bezeichnet die Beziehungen eines souveränen Staates zu anderen Staaten. Für die besondere Lage der Bundesrepublik war kennzeichnend, dass die analytische Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik keine Geltung hatte: Die Wehrmacht hatte im Zweiten Weltkrieg bedingungslos kapitulieren müssen. Die Koalition angeführt von den vier Siegermächten Vereinigte Staaten von Amerika, Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich übernahm die „oberste Gewalt“. Im Potsdamer Abkommen vom 1. August 1945 einigten sich die Siegermächte auf die Grundlagen einer gemeinsamen Besatzungsherrschaft.⁶ Die weit reichenden Entscheidungen betrafen bekanntlich auch die Grenzen. Ausgehend vom Deutschen Reich in den Grenzen von 1937 wurden die deutschen Ostgebiete der polnischen Verwaltung übergeben. Diese Entscheidungen waren indes nicht endgültig, sondern sollten – wie es im Völkerrecht üblich war – in einem Friedensvertrag unter deutscher Beteiligung geregelt werden. Bei der Konferenz in Potsdam saß kein Vertreter der Deutschen am Verhandlungstisch. Die Juristen bezeichnen eine derartige Maßnahme als eine „res inter alios acta“, also eine Angelegenheit, die zwischen Vertragspartnern vereinbart wurde, andere aber nicht binden kann. Es ist ein Wesensmerkmal der deutschen Außenpolitik, dass einige ihrer bedeutendsten Vertreter wie Schröder, Konrad Adenauer, Karl Carstens, Walter Hallstein und Wilhelm Grewe Juristen bzw. Völkerrechtler waren.

Bezeichnend für das Selbstverständnis der Bundesrepublik war ferner, dass der westliche Teilstaat das Verhältnis zum anderen deutschen Staat, der DDR, nicht als Außenpolitik betrachtete. Die Deutschlandpolitik – die Beziehungen

5 Zum Beitrag „Wehrhafte Demokratie und demokratisches Staatsbewusstsein: Der Bundesminister des Innern in der Regierung Adenauer“ vgl. S. 125–137.

6 Für den Wortlaut des Kommuniqués vom 2. August 1945 über die Konferenz von Potsdam (Potsdamer Abkommen) vgl. Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90. Bearb. von Hanns Jürgen Küsters und Daniel Hofmann. München 1998, S. 2101–2148.

zum anderen deutschen Staat, der DDR – fiel aus rechtlichen Gründen ressortmäßig nicht in die Kompetenz des Auswärtigen Amts.

Das Engagement des Innenminister Schröder für eine grundgesetzliche Regelung der Notstands hatte zum Ziel, die Rechte der alliierten Siegermächte – also ausländischer Staaten – in der Bundesrepublik Deutschland durch Gesetzgebung zu beschränken.⁷ Schröder selbst hat seine Zeit im Innenministerium als „Ministerentwicklungsstelle“ bezeichnet. Schon damals galt sein Interesse der auswärtigen Politik.

Die außenpolitischen Rahmenbedingungen 1961

Die internationalen Rahmenbedingungen änderten sich in dem Jahr, in dem Gerhard Schröder Bundesminister des Auswärtigen wurde. Durch den Mauerbau vom 13. August 1961 hatte die DDR einräumen müssen, dass sie ihre Existenz nur aufrechterhalten konnte, wenn sie ihren Bürgern die Ausreise verwehrt, sie einsperrte. Dieser Erfolg der Bundesrepublik mit ihrem „Schaufenster“ West-Berlin in der Konkurrenz der beiden Systeme führte indes nicht zum erhofften Ziel, der Wiedervereinigung.

Der Mauerbau hatte zu einer Ernüchterung über den amerikanischen Verbündeten geführt. Wie konnten die mächtigen USA es hinnehmen, dass der freie Verkehr zwischen den Sektorengrenzen von den Machthabern in der „Zone“ eingeschränkt wurde? Die neue Administration von Präsident John F. Kennedy war verständlicherweise nicht bereit, eine militärische Auseinandersetzung mit unbekanntem Folgen für den freien Transfer zwischen den Sektorengrenzen zu riskieren. Die offensive, vom amerikanischen Außenminister John Foster Dulles verfochtene Konzeption des „roll-back“ war somit gescheitert.

Durch den Mauerbau wurde offensichtlich, dass die Wiedervereinigung nicht durch eine „Politik der Stärke“ herbeigeführt werden konnte – zumindest nicht in absehbarer Zeit. Die Schließung des letzten Schlupflochs im „Eisernen Vorhang“ ermöglichte der SED-Diktatur eine zeitweilige Konsolidierung.

Die Berlin-Krise führte den beiden Supermächten zudem vor Augen, dass die Gefahr eines nicht gewollten Atomkrieges beträchtlich war, wenn kein gegenseitiges Einverständnis über die Einflussphären bestand. Dies wurde ein Jahr später bei der Kuba-Krise offensichtlich.

7 Schröder blieb nicht der einzige Innenminister der Bundesrepublik, welcher aus dem Bundesministerium des Innern in das Auswärtige Amt wechselte: Hans-Dietrich Genscher folgte ihm ein Jahrzehnt später auf diesem Weg.

Kennedy zog aus der Berlin- und der Kuba-Krise die Schlussfolgerung, dass die beiden Supermächte zu einer Verständigung kommen müssten. Eine Verständigung zwischen den beiden Supermächten bedeutete einen Abbau der Spannungen in Mitteleuropa. Welche Konzessionen konnte der Westen der Sowjetunion machen? Dies betraf die Anerkennung des Status quo in Berlin beziehungsweise die Umwandlung Berlins in eine freie Stadt und den Atomwaffenverzicht.⁸

Der Mauerbau wirkte als Wahlhelfer für SPD und FDP. Bundeskanzler Adenauer zögerte, sofort nach Berlin zu reisen, um seine Solidarität mit den Berlinern zu zeigen. Wenn man den Umfragen vor dem Mauerbau Glauben schenken kann, büßte die Union deshalb ihre absolute Mehrheit ein.⁹ Bei der Bundestagswahl am 17. September 1961 verlor die CDU/CSU ihre absolute Mehrheit im Deutschen Bundestag. Sie musste erneut mit der FDP koalieren. Der Einfluss des kleineren Koalitionspartners war noch nicht ausreichend, um der FDP den Zugriff auf das wichtige Auswärtige Amt zu sichern. In den Koalitionsverhandlungen setzte die FDP durch, dass Adenauer vor dem Ende der Wahlperiode zurücktreten musste.

Schröders Amtsantritt und sein außenpolitisches Weltbild

Nach dem Ausscheiden von Heinrich von Brentano aus der Bundesregierung wurde Schröder am 14. November 1961 dessen Nachfolger und der dritte Außenminister der Bundesrepublik Deutschland. Sein persönliches Verhältnis zu Konrad Adenauer war gut. Schröder hat es selbst einmal als ein Vater-Sohn-Verhältnis beschrieben.

Schröder hat einige programmatische Reden gehalten, in denen er seine Auffassung über die Ziele und Mittel der deutschen Außenpolitik darlegte. Diese tragen Titel wie „Verantwortung für Deutschland“¹⁰, „Frieden, Freiheit, Ordnung“¹¹ und „Politik der Vernunft“¹²

Schröder war kein Verfechter des „Primats der Außenpolitik“. Seiner Auffassung nach war die Außenpolitik mit den inneren Verhältnissen so ver-

8 Vgl. dazu Rolf Steininger: Der Mauerbau. Die Westmächte und Adenauer in der Berlin-Krise 1958–1963. München 2001, S. 280–285.

9 Vgl. dazu Hans-Peter Schwarz: Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967. Stuttgart 1991, S. 666f.

10 Gerhard Schröder: Verantwortung für Deutschland. Bonn 1968.

11 Ders.: Frieden, Freiheit, Ordnung. Grundlinien der deutschen Außenpolitik. Bonn 1962.

12 Ders.: Politik der Vernunft. Schwerpunkte der deutschen Außenpolitik. Düsseldorf 1963. – Vgl. ferner: Ders.: Grundprobleme der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa-Archiv 17 (1962), S. 581–594.

flochten, als dass sich aus analytischer Sicht ein Vorrang der Außenpolitik ergeben konnte.

Umgekehrt lehnte er die marxistische Auffassung ab, welche die Außenpolitik nur als Funktion der Wirtschaft betrachtete. Als eine wesentliche Voraussetzung für eine aktive und erfolgreiche Außenpolitik betrachtete er die wirtschaftliche Stabilität der Bundesrepublik. Dank ihrer Wirtschaftskraft sei die Bundesrepublik für viele Staaten zu einem attraktiven Partner geworden. Die Wirtschaftskraft und der hohe Lebensstandard allein seien „für den Rang eines Volkes vor der Geschichte“ nicht maßgebend.¹³ Die Außenpolitik eines Landes erscheine nur dann glaubwürdig, wenn die Ziele der demokratisch gewählten Vertreter vom Volk geteilt würden. Dies erschöpfe sich nicht in der Zustimmung zu Deklarationen, sondern bedeute, dass für diese Ziele Lasten und Risiken in Kauf genommen werden müssten.

Als Frontstaat im Kalten Krieg müsse sich die Bundesrepublik darauf einstellen, dass der sowjetische Druck zunehmen könne. Schröder warnte vor der Illusion, Sicherheit durch wirtschaftliche Güter zu erkaufen. Die Bundesrepublik dürfe dem sowjetischen Druck nicht einfach nachgeben und sich passiv verhalten. Als Realist wusste Schröder, dass es keine „Zauberformel“ gab, um Gefahren zu bannen. Er empfahl einen nüchternen Blick, Geduld und Entschlossenheit.¹⁴

Als seine Ziele definierte Schröder Frieden, Freiheit und Ordnung: Ohne Frieden sei Ordnung nicht möglich, denn der Krieg zerstöre die Ordnung der Völker. Freiheit ohne Ordnung führe zur Anarchie. Dies gelte für die Innen- und die Außenpolitik. Jedes Volk müsse sich für eine gerechte Ordnung der Völker einsetzen. Ordnung ohne Freiheit bedeute Diktatur, wie das Beispiel des Nationalsozialismus und die kommunistische Herrschaft im Osten Europas zeigten. Frieden ohne Freiheit sei ein Zustand, in dem nur Unterdrücker und Knechte gediehen. Dies sei der Zustand, wie er in der DDR herrsche.¹⁵

Als gebürtiger Saarländer, der in Königsberg studiert hatte, war der deutsche Nationalstaat der Bezugspunkt seines Handelns. Die deutsche Teilung war für ihn nicht hinnehmbar. Die Deutschen hatten nach Ansicht Schröders allen Grund, auf ihr Land stolz zu sein, auf dessen Vergangenheit – das „Dritte Reich“ ausgenommen – und dessen Qualitäten. Diesen Stolz brauche ein Volk, um seine beste Wirksamkeit zu entfalten.¹⁶ Wenn man Schröders Haltung an-

13 Vgl. Gerhard Schröder: Frieden, Freiheit, Ordnung, S. 3.

14 Vgl. ebd., S. 5.

15 Vgl. ebd., S. 6f.

16 Vgl. Gerhard Schröder im Gespräch mit Meinold Krauss (ZDF-Sendereihe „Zeugen des Jahrhunderts“). Stuttgart u. a. 1989, S. 75.

hand der Theorien der internationalen Beziehungen beschreiben sollte, müsste er als ein Neorealist bezeichnet werden.

In den Jahren von Schröders Amtszeit hatte die deutsche Außenpolitik mit vielfältigen Herausforderungen zu kämpfen. Im Folgenden wird am Beispiel der Deutschland- und Ostpolitik, der Beziehungen zu Frankreich und der Lage im Nahen Osten aufgezeigt werden, wie der Außenminister auf die Wechselfälle der sich verändernden Weltlage reagierte.

Deutschland- und Ostpolitik

Schröder hielt an der Nichtanerkennungspolitik der DDR fest. Gemäß der Hallstein-Doktrin drohte die Bundesrepublik allen Staaten, welche diplomatische Beziehungen zur DDR aufnahmen, mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen.¹⁷ Schröder dehnte die Hallstein-Doktrin sogar noch aus. Die DDR versuchte in den 1960er Jahren mit allen Mitteln, die Nichtanerkennungspolitik der Bundesrepublik zu unterlaufen. So bot sie den mit dem Deutschen Reich im Krieg befindlichen Staaten Verhandlungen über den Abschluss von Friedensverträgen ab. Die „Schröder-Doktrin“ sah in dem Abschluss von Separatfriedensverträgen einen unfreundlichen Akt gegenüber der Bundesrepublik.¹⁸

Die Friedensnote ist von den von Schröder angeregten diplomatischen Initiativen die bekannteste und bedeutendste.¹⁹ Bundeskanzler Erhard gab am 25. März 1966 eine außenpolitische Regierungserklärung vor dem Bundestag ab, in der er das Parlament über den Inhalt einer Note in Kenntnis setzte, welche die Bundesregierung an fast alle anderen Staaten übermittelt hatte.

Die Bundesregierung stellte in dieser Note fest, dass sie weder eine Revanchepolitik noch eine restaurative Politik verfolge. Sie strebe „eine ge-

17 Am 22. September 1955 erklärte Bundeskanzler Adenauer vor dem Bundestag: „Ich muß unzweideutig feststellen, daß die Bundesregierung auch künftig die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der ‚DDR‘ durch dritte Staaten, mit denen sie offizielle Beziehungen unterhält, als einen unfreundlichen Akt ansehen würde, da er geeignet wäre, die Spaltung Deutschlands zu vertiefen.“ Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, Bd. 26, S. 5647.

18 Vgl. dazu die kritischen Bemerkungen aus der Sicht der DDR bei Herbert Kröger: Von der Hallstein-Doktrin zur Schröder-Doktrin. Vom Völkerrechtsbruch zum Aggressionsverbrechen, in: Staat und Recht 11 (1962), S. 1893–1918.

19 Vgl. Karl Carstens: Die deutsche Friedensnote vom 25. März 1966, in: Gerhard Schröder et alia (Hg.): Ludwig Erhard. Beiträge zu seiner politischen Biographie. Festschrift zum fünfundsiebzigsten Geburtstag. Frankfurt/Main u. a. 1972, S. 383–392; Hans-Dietrich Genscher: Neue Ansätze in Gerhard Schröders Ostpolitik – Die Friedensnote vom 25. März 1966, in: Hermann Kunst/Helmut Kohl/Peter Egen (Hg.): Dem Staate verpflichtet. Stuttgart 1980, S. 85–90.

rechte, auf friedlichen Vereinbarungen beruhende europäische Ordnung“ an, in der alle Völker „frei und als gute Nachbarn miteinander leben“ könnten. Die Note enthielt mehrere Vorschläge für eine Entspannung der Lage in Europa, welche in den 1970er Jahren im Rahmen der KSZE umgesetzt wurden. Die Umsetzung der Vorschläge sollte mit Fortschritten in der deutschen Frage gekoppelt werden.

Die Bundesregierung zeigte sich bereit, einem Abkommen zuzustimmen, in dem die in Frage kommenden Staaten sich verpflichten, die Zahl der Atomwaffen in Europa nicht weiter zu erhöhen, sondern sie stufenweise zu verringern. Die Militärbündnisse NATO und Warschauer Pakt sollten als eine vertrauensbildende Maßnahme Manöverbeobachter austauschen.²⁰ Dieser Vorschlag wurde in den 1970er Jahren im Rahmen der KSZE-Verhandlungen realisiert.

Ein weiteres zukunftsweisendes Element war ferner die Bereitschaft, Verträge über einen Gewaltverzicht abzuschließen. Schröder hatte die Schlusssätze verfasst: „Wenn wir keine großen Schritte tun können, vielleicht können wir Schritt um Schritt weiter vorankommen.“ Willy Brandt hat dieses Bild aufgegriffen und später die „Politik der kleinen Schritte“ propagiert.

Um den natürlich massiv erhobenen Vorwürfen von östlicher Seite entgegenzutreten zu können, die Bundesrepublik betreibe eine aggressive Politik, initiierte Schröder die „Politik der Bewegung“. Der Kern dieser neuen Politik war es, durch Verhandlungen mit den osteuropäischen Staaten eine Gesprächsgrundlage unterhalb der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu finden. Zu diesem Zweck sollten Handelsvertretungen eingerichtet werden, so dass die Bundesrepublik zwar nicht durch einen Botschafter, aber immerhin durch einen Vertreter in dem jeweiligen Land vertreten war. Die Sowjetunion ließ diese Isolierung der DDR zu, weil sie an der Intensivierung des wirtschaftlichen Handels interessiert war. Die Propaganda gegen die angeblich revan-chistische Politik nahm jedoch nicht ab. Die Friedensnote blendete die Grenzfrage aus, womit insbesondere das polnische Interesse, in friedlichen Grenzen zu leben, keine Beachtung fand.

Frankreich und die europäische Einigung

Ein besonderes Kapitel der deutschen Außenpolitik nahmen in den 1960er Jahren die Beziehungen zu Frankreich und die damit verbundene Entwicklung der europäischen Integration ein. Unter der Präsidentschaft Charles de Gaulles

20 Für den Wortlaut der Note der Bundesregierung vom 25. März 1966 („Friedensnote“) vgl. Bulletin 1966, S. 329–331. – Vgl. dazu auch AAPD 1966, Bd. 1, Dok. 58.

konsolidierte sich Frankreich nach der Unabhängigkeitserklärung Algeriens und wurde zu einer Atommacht mit dem Anspruch, Westeuropa unter seiner Führung zu einen.

Einige Monate vor dem Ende seiner Amtszeit schloss Bundeskanzler Adenauer mit de Gaulle im Januar 1963 einen Freundschaftsvertrag ab.²¹ Der Vertrag konnte so interpretiert werden, als ob sich die Bundesregierung von der atlantischen Gemeinschaft mit den USA weg hin zu Frankreich orientieren wolle. Schröder sah diesen Vertrag mit Skepsis. De Gaulle war Schröders Haltung wohl bekannt. Bei der Unterzeichnung des Vertrages umarmte der französische Staatspräsident Adenauer und küsste ihn. Dann wandte er sich an Schröder und sagte: „Sie küsse ich nicht, noch nicht. Aber die Gefühle sind dieselben.“²²

Der Vertrag wurde schließlich vom Bundestag ratifiziert. In einer Präambel zum Ratifizierungsgesetz wurde gegen den Willen Adenauers festgestellt, dass die Bundesrepublik ihre außenpolitische Orientierung nicht verändern werde.

Nach dem Wechsel von Adenauer zu Erhard behielt Schröder sein Amt. Wie Schröder später bekannte, hatte er sich mit Erhard nie über die Ziele der auswärtigen Politik unterhalten müssen. Die Übereinstimmung war so weitgehend, dass Schröder Erhards Außenpolitik vollkommen zustimmen konnte.²³

In der zeitgenössischen Publizistik wurde eine Konfrontation zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“, den Befürwortern einer Anlehnung der Bundesrepublik an die USA oder Frankreich, konstruiert.²⁴ Schröder lehnte eine enge Anbindung an das gaullistische Frankreich auf Kosten der Beziehungen zur westlichen Vormacht ab. In den Medien wurde er deswegen als einer der Wortführer der „Atlantiker“ bezeichnet.²⁵ Seiner – zutreffenden – Auffassung

21 Für den Wortlaut des deutsch-französischen Vertrags vom 22. Januar 1963 vgl. BGBl. 1963, II, S. 706–710.

22 Vgl. Herbert Blankenhorn: Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949–1979. Frankfurt/Main 1980, S. 438.

23 Vgl. Gerhard Schröder im Gespräch mit Meinold Krauss, S. 54.

24 Vgl. dazu Klaus Hildebrand: ‚Atlantiker‘ versus ‚Gaullisten‘. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland während der sechziger Jahre, in: *Revue d'Allemagne* 22 (1990), S. 583–592. Günter Buchstab: Zwischen „Zauber und Donner“. Die CDU/CSU und de Gaulle, in: Wilfried Loth/Robert Picht (Hg.): *De Gaulle, Deutschland und Europa*. Opladen 1991, S. 95–107. Eckart Conze: Staatsräson und nationale Interessen: Die „Atlantiker-Gaullisten“-Debatte in der westdeutschen Politik- und Gesellschaftsgeschichte der 1960er Jahre, in: Ursula Lehmkuhl/Clemens A. Wurm/Hubert Zimmermann (Hg.): *Deutschland, Großbritannien, Amerika. Politik, Gesellschaft und internationale Geschichte im 20. Jahrhundert. Festschrift für Gustav Schmidt zum 65. Geburtstag*. Stuttgart 2004, S. 197–226. Tim Geiger: *Atlantiker gegen Gaullisten. Außenpolitischer Konflikt und innerparteilicher Machtkampf in der CDU/CSU 1958–1969*. München 2008.

25 Zu Schröders Image in den Medien vgl. Peter Hoeres: Außenpolitik, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung. Deutsche Streitfälle in den „langen 1960er Jahren“, in: *Historische Zeitschrift* 291 (2010), S. 689–720.

nach konnte Frankreich die Verteidigung der Bundesrepublik nicht gewährleisten. Schröder sah selbst Adenauer nicht als einen Gaullisten an, da diesem die Abhängigkeit vom atomaren Schutzschirm der USA immer gegenwärtig gewesen sei. Durch die Intensivierung des Verhältnisses zu einer der westlichen Siegermächte konnte die Bundesrepublik dem Druck der USA und Großbritanniens etwas entgegensetzen, in den oben erwähnten Fragen Konzessionen auf Kosten der Bundesrepublik einzugehen.

Trotz aller Versuche der „Gaullisten“ in der CDU/CSU-Fraktion, eine zweite Amtszeit des Außenministers zu verhindern, wurde der „Atlantiker“ Schröder bei der Regierungsbildung 1965 von Erhard erneut berücksichtigt. Die sogenannte Affäre Huyn überschattete die Regierungsbildung.²⁶ Der Legationsrat im Auswärtigen Amt Graf Huyn hatte am 21. Oktober 1965 „aus Gewissensgründen“ den Freiherrn von und zu Guttenberg davon in Kenntnis gesetzt, dass Schröder angeblich entgegen den Bestimmungen des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages einen Konsultationspakt mit Großbritannien vorbereite.

Gegen Ende von Schröders Amtszeit wurden die Europäischen Gemeinschaften und die NATO durch de Gaulle herausgefordert. Der General entschied, dass Frankreich die militärische Integration der NATO verlassen müsse. Im EWG-Ministerrat betrieb der französische Vertreter eine Politik des „leeren Stuhls“, weil sich Frankreich in Fragen nationaler Bedeutung nicht überstimmen lassen wollte.²⁷ Schröder zeigte für diese Haltung ein gewisses Verständnis, weil er sich auch Konstellationen vorstellen konnte, in denen die Bundesrepublik ihre nationalen Interessen wahren wollte. Aus französischer Sicht mussten neben der Frage der Finanzierung des Agrarmarkts zwei offene Fragen gelöst werden, einerseits der zum 1. Januar 1966 vorgesehene Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im EWG-Ministerrat und die Stellung der EWG-Kommission im Institutionengefüge. Schröder bezweifelte, dass die Gemeinschaft Mehrheitsentscheidungen durchsetzen könne, „wenn sie solche Interessen verletzen oder berühren, die von einem Mitglied als lebenswichtig bezeichnet werden“. Er verwahrte sich gegen den Vorwurf, die Bundesrepublik dominiere in Abwesenheit des französischen Vertreters den EWG-Ministerrat. Die Bundesregierung setze sich schließlich dafür ein, Großbritannien den Beitritt gegen den französischen Widerstand zu gestat-

26 Vgl. Martin Schaad: Eine „gaullistische“ Inszenierung: Zur Affäre um den Grafen Huyn, in: Historisch-Politische Mitteilungen 8 (2001), S. 94–111.

27 Vgl. dazu Torsten Oppelland, „Entangling Alliances With None“ – Neither de Gaulle Nor Hallstein. The European Politics of Gerhard Schröder in the 1965/66 Crisis, in: Wilfried Loth (Hg.): Crises and Compromises: The European Project 1963–1969. Baden-Baden 2001, S. 227–243.

ten. Die deutsche Außenpolitik strebe nicht nach Dominanz, sondern nach Gleichberechtigung.²⁸

Am 9. Februar 1966 berichtete Schröder dem Auswärtigen Ausschuss über ihre Bewertung der Tagung des EWG-Ministerrats am 28./29. Januar 1966 in Luxemburg. Gemäß dem zwischen den EWG-Staaten vereinbarten „Luxemburger Kompromiß“ sollte bei Abstimmungen im Rat eine einstimmige Beschlussfassung angestrebt werden, wenn sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel standen.

Am 21. Februar 1966 kündigte de Gaulle auf einer Pressekonferenz an, Frankreich aus der militärischen Integration der NATO herauszulösen.²⁹ Diese Wendung gab dem „Atlantiker“ Schröder Gelegenheit, Festigkeit gegenüber dem französischen Verbündeten zu demonstrieren. In der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 27. Mai 1966 kündigte er baldige Verhandlungen mit der französischen Regierung über eine neue Rechtsgrundlage für den weiteren Aufenthalt der französischen Truppen in der Bundesrepublik an. Der deutschen Öffentlichkeit warf er vor, die NATO-Krise und die damit zusammenhängenden Fragen zu „häufig und zu offen debattiert“ zu haben. Dadurch sei seiner Meinung nach die Verhandlungsposition der Bundesregierung erheblich beeinträchtigt worden.³⁰ Schröder wiederholte seine Kritik gegenüber den außenpolitischen Experten am 6. Oktober 1966: Die deutsche Öffentlichkeit überschlage sich geradezu in Konzessionsbereitschaft. Das französische Ziel, um nahezu jeden Preis mehr Unabhängigkeit gegenüber den USA zu erlangen, könne er nicht teilen. Die USA blieben der Garant der deutschen Sicherheit.³¹

Der Nahe Osten

Die Bundesrepublik hatte in den 1950er Jahren diplomatische Beziehungen zu den arabischen Staaten aufgenommen – zum Staat Israel indes nicht. Als das Wiedergutmachungsabkommen mit dem Staat Israel im Jahre 1952 verhandelt worden war, hätte Bundeskanzler Adenauer gerne die Beziehungen zu Israel aufgenommen. Der Widerstand der öffentlichen Meinung in Israel machte einen derartigen Schritt illusorisch. Im Laufe der nächsten Jahre drehte sich dieses Verhältnis um. Die Bundesrepublik wurde als ein geachtetes Mitglied der Staatengemeinschaft betrachtet – voll integriert in die europäischen Gemeinschaften und die NATO. In Israel überlagerten zunehmend pragmati-

28 Vgl. dazu Auswärtiger Ausschuss 1965–1969, Dok. 2, SVP B; Zitat S. 9.

29 Für den Wortlaut der Ausführungen vgl. Charles de Gaulle: Discours et messages, Bd. 5, S. 6–23.

30 Vgl. Auswärtiger Ausschuss 1965–1969, Dok. 12, SVP A; Zitat S. 146.

31 Vgl. ebd., Dok. 17, SVP A; insbes. S. 204.

sche Überlegungen die verständlichen Gefühle. Verteidigungsminister Franz Josef Strauß erklärte sich nach einer inoffiziellen Anfrage der israelischen Regierung bereit, Waffen nach Israel zu liefern.

Diese Waffenlieferungen konnten lange geheim bleiben, im Jahre 1964 wurden sie indes bekannt. Die arabischen Staaten reagierten empört. Nachdem bekannt geworden war, dass Walter Ulbricht zu einem Besuch in Ägypten empfangen werden sollte, stellte sich die Frage, wie die Bundesrepublik darauf reagieren sollte. Bundeskanzler Erhard entschied sich – ohne Anhörung seines Außenministers – dafür, den gordischen Knoten zu durchschlagen und schlug Israel die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen vor. Als Reaktion darauf brachen die arabischen Staaten ihre Beziehungen zur Bundesrepublik ab.³² Schröder sprach sich in der Folgezeit dagegen aus, die Wiederherstellung der diplomatischen Beziehungen „mit großen Summen“ zu erkaufen.³³ Eine Friedensregelung zwischen Israel und seinen Nachbarn blieb ihm ein wichtiges Anliegen. In den folgenden Jahren unternahm er zahlreiche Reisen in die Region.

Vom Sicherheitspolitiker zum Verteidigungsminister

Die Bundesrepublik hatte in der Londoner Schlussakte vom 3. Oktober 1954 auf die Herstellung von atomaren, biologischen und chemischen Waffen verzichtet³⁴, sich in den folgenden Jahren aber darum bemüht, Einfluss auf die atomare Einsatzplanung der NATO zu erhalten, den Kennedy den NATO-Partnern im Rahmen einer Multilateral Force (MLF) angeboten hatte. Es war Schröder ein persönliches Anliegen, auf diese Weise den Einfluss der Bundesrepublik im Bündnis zu vergrößern. Nachdem der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen am 1. Juli 1968 unterzeichnet worden war, stellte sich die Frage, ob eine Unterzeichnung und Ratifikation ohne den Inhalt erläuternde Interpretationen der Nuklearmächte ratsam sei. Nach Auffassung Schröders gab der Verzicht auf atomare, biologische und chemische Waffen der Bundesrepublik das Recht, sich mit Vorschlägen und Nachfragen an die Staatenwelt zu wenden. Die deutsche Außenpolitik müsse allerdings vermeiden, in eine Situation zu geraten, in der sich alle anderen Staaten auf einen Nichtverbreitungsvertrag geeinigt hätten und die Frage im Raume stünde: „Alle anderen machen die Sache mit, nur die Deutschen nicht; was steckt dahinter?“³⁵

32 Vgl. dazu Kurt Birrenbach: Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel, in: Schröder et alia (Hg.): Ludwig Erhard, S. 363–381.

33 Vgl. Auswärtiger Ausschuss 1965–1969, Dok. 17, S. 209.

34 Für den Wortlaut vgl. Europa-Archiv 1954, S. 6979f.

35 Vgl. Auswärtiger Ausschuss 1965–1969, Dok. 17, SVP A und D; Zitate S. 195

Das Auseinanderbrechen der Koalition zwischen CDU/CSU und FDP führte zum Rücktritt Bundeskanzler Erhards. Bei einer Abstimmung der CDU/CSU-Fraktion über die Nachfolge Erhards unterlag Schröder dem Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Kurt Georg Kiesinger. Dieser bildete am 1. Dezember 1966 eine Große Koalition mit der SPD. Weil der SPD-Vorsitzende Willy Brandt das Amt des Außenministers für sich beanspruchte, wechselte Schröder in das Bundesministerium der Verteidigung.

Als Verteidigungsminister hatte Schröder wenig Einfluss auf die operative Außenpolitik. Er setzte sich weiterhin für den Mitbesitz von Atomwaffen ein. In einem 1989 geführten Gespräch bekannte er rückblickend: „Ich habe oft bedauert, daß eine solche Sache nicht stärker in das deutsche Bewußtsein gebracht worden ist, denn hier war die einzige Stelle, an der die Deutschen eine unmittelbare aktive Nähe zu Atomwaffen haben konnten.“³⁶

Ausschussvorsitzender und Schattenaußenminister 1969–1972

Im Wahljahr 1969 scheiterte Schröder mit seiner Kandidatur für das Amt des Bundespräsidenten knapp am SPD-Kandidaten Gustav Heinemann. Heineemanns Diktum, seine Wahl sei als „ein Stück Machtwechsel“ anzusehen, bestätigte sich kurze Zeit später. Bei der Bundestagswahl am 28. September 1969 erzielten SPD und FDP eine knappe Mehrheit. Nach kurzen Verhandlungen kam es zur Bildung einer sozial-liberalen Koalition. Willy Brandt wurde der Nachfolger Kiesingers im Amt des Bundeskanzlers. Zum ersten Mal erhielt die FDP den Zugriff auf das Auswärtige Amt. Der FDP-Vorsitzende Walter Scheel wurde neuer Außenminister.

In den Unionsparteien gingen nicht wenige davon aus, dass dieser „Betriebsunfall“ bei den nächsten Wahlen revidiert werden könne. Doch zunächst einmal mussten sich die führenden Männer der CDU/CSU damit abfinden, dass ihnen der Zugriff auf repräsentative Ämter weitgehend entzogen war. Fraktionsvorsitzender blieb Rainer Barzel, der sich damit gute Chancen ausrechnen konnte, als Spitzenkandidat für die nächste Wahl nominiert zu werden. Kai-Uwe von Hassel übernahm das Amt des Bundestagspräsidenten. Eine hervorgehobene Stellung unter den Parlamentariern hatten – und haben – ferner die Ausschussvorsitzenden.

Heute erinnert man sich an die ersten Regierungsjahre von Willy Brandt als eine Zeit der Auseinandersetzung um die neue Ostpolitik. Die Koalition hatte indes auch weitreichende innenpolitische Reformpläne. Sie überließ die Vorsitze der beiden wichtigsten Ausschüsse zur Außen- und Deutschlandpolitik

36 Vgl. Gerhard Schröder im Gespräch mit Meinold Krauss, S. 50.

der Opposition: den Auswärtigen Ausschuss und den Ausschuss für innerdeutsche Beziehungen. Diese Haltung war nicht ohne Vorbild. Bundeskanzler Adenauer hatte sich nach der ersten Bundestagswahl dafür eingesetzt, dass die SPD-Fraktion den Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses erhielt. Carlo Schmid wurde der erste Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses.³⁷ 1955 begleitete er Adenauer bei dessen Moskaureise. Die parlamentarische Einbindung der Opposition mochte aus Sicht der neuen Bundesregierung die Weiterführung einer gemeinsamen Außenpolitik erleichtern.³⁸

Da Schröder als ehemaliger Außen- und Verteidigungsminister einer der profiliertesten Außenpolitiker der Union war, wurde sein Name bereits Wochen vor der Konstituierung der Ausschüsse als Kandidat für den Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses gehandelt. Indes war er nicht der einzige Interessent. Walter Hallstein, ehemaliger Staatssekretär im Auswärtigen Amt und Präsident der EWG-Kommission, sowie der Sicherheitspolitiker Georg Kliesing warfen ihren Hut in den Ring. Der langjährige Ausschussvorsitzende Hermann Kopf hatte den Wiedereinzug in den Bundestag nicht geschafft. Die CDU/CSU-Fraktion entschied im November 1969, Schröder als ihren Kandidaten für den Ausschussvorsitz zu benennen. Aufgrund der interfraktionellen Vereinbarung über die Vergabe der Ausschussvorsitze war Schröders Wahl in der ersten Sitzung des Auswärtigen Ausschusses nur eine Formalität.³⁹

Der parlamentarische Grundsatz, dass ein Bundesminister nicht Vorsitzender in „seinem“ Ausschuss werden solle, wurde durch Schröders Amtszeit im Verteidigungsministerium eingehalten: Schröder wurde schließlich nicht Vorsitzender des Verteidigungsausschusses, sondern des Auswärtigen Ausschusses. Wenn man es akademisch ausdrücken möchte: Es war keine Hausberufung.⁴⁰

Schröder galt aufgrund seines Temperaments, seines Auftretens und seines unbestreitbaren Sachverstands als der richtige Mann, die bevorstehende Auseinandersetzung um die Außenpolitik in ruhige Bahnen zu lenken. Als stellvertretender CDU-Bundeschef und als Vorsitzender des Evangelischen Arbeitskreises gehörte Schröder zu den Schwergewichten seiner Partei. Aufgrund der von Barzel betriebenen Verjüngung der Führungsebene

37 Vgl. dazu Auswärtiger Ausschuss 1949–1953, S. XXV–XXVIII.

38 Zum Problem einer gemeinsamen Außenpolitik vgl. Wolfgang Hölscher: Abschied vom Konzept der gemeinsamen Außenpolitik. Zur parlamentarischen Auseinandersetzung über die neue Ostpolitik in den Jahren 1969 bis 1972, in: Historische Zeitschrift 290 (2010), S. 347–385.

39 Vgl. dazu Auswärtiger Ausschuss 1969–1972, Dok. 1, S. 4.

40 Zu Schröders Amtsführung als Vorsitzender vgl. ausführlich Auswärtiger Ausschuss 1969–1972, S. XIV–XXI.

der CDU/CSU-Fraktion wurde Schröder indes nicht zu einem der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gewählt.⁴¹

Als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses musste Schröder die Sitzungen unparteilich moderieren, seine Chance, mit pointierten Wortbeiträgen in die Diskussion einzugreifen, war gering. Dieser Nachteil zog indessen nicht so schwer, weil die Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses vertraulich waren (und sind). Im Bundestagsplenum hatte er wie jeder Abgeordnete die Möglichkeit, das Wort zu ergreifen. Wichtig indes war, dass er sein Amt als einer der außenpolitischen Experten der Bundesrepublik in die Waagschale werfen konnte – und dies in einer Wahlperiode, die wie keine andere von außenpolitischen Dingen überlagert war.

Durch den Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses erhielt der Außenpolitiker Schröder eine Bühne, um sich für höhere Ämter zu empfehlen. In seinem ersten Interview nach der Übernahme des Ausschussvorsitzes gab Schröder seine Vorstellungen bekannt:⁴² Von der neuen Regierung erhoffte er ein ernsthaftes Bemühen, die gemeinsame Außenpolitik der letzten Jahre weiterzuführen. Seine Fraktion werde versuchen, die Außenpolitik durch eigene konstruktive Vorschläge zu beeinflussen. Damit werde sie ihren Anspruch deutlich machen, die deutsche Außenpolitik bald wieder selbst gestalten zu können. Schröder erwartete von der sozial-liberalen Koalition, das „dringendste Problem“ nämlich die „Verständigungspolitik gegenüber den östlichen Nachbarn“ offensiv anzugehen.

Wie sah die Amtsführung des neuen Vorsitzenden aus? Als Bundesminister hatte er darauf bestanden, dass die unterschiedlichen Rollen von Exekutive und der Legislative beachtet werden mussten.⁴³ Gemäß Schröders Verständnis von parlamentarischer Außenpolitik waren die Abgeordneten für ihre Fragen und Äußerungen verantwortlich – so wie die Vertreter der Exekutive für ihre Antworten. Die Ausschussmitglieder sollten durch die Auskünfte der Exekutive in die Lage versetzt werden, sich ein eigenes Urteil zu bilden.

Schröder sah es daher nicht als seine Aufgabe an, zwischen den unterschiedlichen Positionen zu vermitteln. Ihm ging es um einen verträglichen

41 Vgl. dazu Andreas Grau: *Gegen den Strom. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1973* (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 47). Düsseldorf 2005, S. 32–37.

42 Vgl. Schröder steckt den neuen Kurs ab, in: *Welt am Sonntag*, 16. November 1969, S. 2.

43 Vgl. dazu Auswärtiger Ausschuss 1953–1957, S. LXIV, LXX; Auswärtiger Ausschuss 1961–1965, S. LXXXV–LXXXIX. Zur Betonung der Prärogative der Regierung durch Schröder vgl. auch Oppelland: *Gerhard Schröder*, S. 716, Anm. 153; Georg Kliesing: *Gerhard Schröder als Parlamentarier in den Jahren 1969 bis 1976*, in: *Kunst/Kohl/Egen: Dem Staate verpflichtet*, S. 129–138, hier S. 130f.

Ablauf der Sitzungen ohne emotionale Ausbrüche. Jeder Abgeordnete konnte schließlich seine Apologie oder Kritik der auswärtigen Politik der Regierung vor dem Bundestagsplenum öffentlich machen.

Der Auswärtige Ausschuss war mehr als jeder andere Ausschuss darauf angewiesen, dass Bundeskanzler und Außenminister ihn über die Entwicklung der auswärtigen Beziehungen fortlaufend und ausführlich informieren. Im Unterschied zu anderen Ausschüssen können die von ihm federführend zu bearbeitenden Gesetzesvorlagen nicht abgeändert werden. Ein von einem Regierungsmitglied paraphierter Vertrag mit einem anderen Staat kann vom Ausschuss nur angenommen oder abgelehnt werden, der Wortlaut darf nicht geändert werden. Die einzige Möglichkeit der Einflussnahme sind Klarstellungen im Ratifizierungsgesetz wie etwa beim deutsch-französischen Vertrag vom Januar 1963.⁴⁴

Die Regierung Brandt/Scheel beeilte sich, ihre neue Ostpolitik umzusetzen. Der in Moskau verhandelnde Emissär des Bundeskanzlers, Egon Bahr, konnte sich nach wenigen Monaten mit dem sowjetischen Außenminister Andrei Gromyko auf den Wortlaut des Moskauer Vertrages einigen.⁴⁵ Im Dezember 1970 erfolgte die Unterzeichnung des Warschauer Vertrages mit Polen. Die Verträge erkannten die Oder-Neiße-Grenze für die Bundesrepublik an. Diese Anerkennung stand unter dem Vier-Mächte-Vorbehalt für ganz Deutschland.⁴⁶ Die Verträge enthielten einen Artikel über den Gewaltverzicht. In diesem Punkt wurde das Angebot der Friedensnote umgesetzt.

Zwischen den Verhandlungen der Bundesrepublik mit der UdSSR, Polen und der DDR über einen Grundlagenvertrag gab es ein Junktim zu den

44 Es hat in der Geschichte der Bundesrepublik bisher nur einen Vertrag gegeben, den der Auswärtige Ausschuss dem Plenum nicht zur Annahme empfohlen hat. Dies ist der deutsch-französische Vertrag über die Abtretung des Mundatwaldes, der schließlich neu verhandelt wurde.

45 Für den Wortlaut des Vertrags vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR vgl. BGBl. 1972, II, S. 354f.

46 Artikel 1 des Warschauer Vertrages vom 7. Dezember 1970 lautet: „(1) Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen stellen übereinstimmend fest, daß die bestehende Grenzlinie, deren Verlauf im Kapitel der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 von der Ostsee unmittelbar westlich von Swinemünde und von dort die Oder entlang bis zur Einmündung der Lausitzer Neiße und die Lausitzer Neiße entlang bis zur Grenze mit der Tschechoslowakei festgelegt worden ist, die westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen bildet. (2) Sie bekräftigen die Unverletzlichkeit ihrer bestehenden Grenzen jetzt und in der Zukunft und verpflichten sich gegenseitig zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität. (3) Sie erklären, daß sie gegeneinander keinerlei Gebietsansprüche haben und solche auch in Zukunft nicht erheben werden.“ Vgl. BGBl. 1972, II, S. 362. – In der Diskussion zu den Vorträgen der Veranstaltung zum 100. Geburtstag von Gerhard Schröder am 9. September 2010 bekräftigte Hans-Dietrich Genscher, der seinerzeit als Innenminister die rechtliche Prüfung des Vertrages mitverantwortlich gewesen war, dass die Bundesrepublik die Grenze damit nicht anerkannt habe.

Verhandlungen der Vier Mächte über ein Abkommen über Berlin, welches am 3. September 1971 abgeschlossen wurde.⁴⁷ Der Westen – und natürlich auch die Bundesrepublik – war daran interessiert, die Bindungen und Verbindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin zu bewahren und auszubauen. Die Ratifizierung der Ostverträge war somit auch im Interesse der westlichen Alliierten. Aus der Perspektive der UdSSR betraf das Vier-Mächte-Abkommen nur das Gebiet von Berlin (West).

Schröder zeigte Verständnis für die Bundesregierung, wenn diese sich bei laufenden Verhandlungen nicht in die Karten schauen lassen wollte. Der Ausschuss konnte schließlich einem Minister nicht die Verantwortung für sein Regierungshandeln abnehmen. In dieser Hinsicht versuchte er die Erwartungen seiner eigenen Fraktionskollegen zu dämpfen, welche eine rasche und umfassende Information erwarteten.

In den ersten Monaten seiner neuen Tätigkeit begann Schröder eine Medienoffensive. In zahlreichen Interviews mit Zeitungen, im Rundfunk und auch im Fernsehen meldete er sich zu Wort. Ohne sein parlamentarisches Amt als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses wäre es wesentlich schwieriger für ihn gewesen, in der Öffentlichkeit Gehör zu finden. Auf diese Weise konnte Schröder kaschieren, dass er bei den außenpolitischen Debatten im Bundestag nicht der Wortführer seiner Fraktion war, sondern Barzel, Kiesinger und Strauß den Vortritt lassen musste. Im Unterschied zu der auf Konfrontation angelegten Linie der Unionsfraktion hielt Schröder sich mit einem abschließenden Urteil über die beginnende neue Ostpolitik zurück.⁴⁸ In den Medien wurde sogar darüber spekuliert, ob Schröder den Ostverträgen zustimmen werde.

Schröders Zurückhaltung war Ausdruck seines Verständnisses der Gewaltenteilung und entsprach seiner Rolle als Ausschussvorsitzendem. Indem er sich von den anderen Unionspolitikern absetzte, konnte er zudem für sich reklamieren, dass er sein Urteil nicht in erster Linie parteitaktisch, sondern nach sachlichen Erwägungen fällen werde. Falls die Koalition scheitern sollte, konnte er für sich in Anspruch nehmen, die Brücken für eine gemeinsame Außenpolitik nicht abgerissen zu haben. Als Brückenbauer, der die Gräben zwischen den Lagern zuschütten konnte, würde er die Außenpolitik der sozial-liberalen Koalition fortsetzen können, wenn die Union wieder einmal die Regierungsverantwortung übernehmen konnte – sei es als Bundeskanzler oder als Außenminister.

47 Für den Wortlaut des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 vgl. Europa-Archiv 1971, D443–453.

48 Zur Rolle Schröders vgl. auch Grau: Gegen den Strom, S. 517–519.

Schröder folgte dem Beispiel anderer Ausschussvorsitzenden. Über seine zahlreichen Auslandsreisen wurde in der Presse berichtet. Sein parlamentarisches Amt wie sein Renommee öffneten ihm die Türen zu hochrangigen Gesprächspartnern. Auf diese Weise konnte er den deutschen Standpunkt bzw. den der Unionsparteien erläutern und sich ein eigenes Bild von den internationalen Entwicklungen machen. So wurde er im Januar 1971 von Außenminister Gromyko und Ministerpräsident Alexei Kossygin zu Gesprächen in Moskau empfangen.⁴⁹ Schröder mag sich bei seinen Berichten im Ausschuss über diese Reisen an seine frühere Auftritte als Außenminister erinnern haben.

Im Oktober 1971 änderten sich die innerparteilichen Rahmenbedingungen. Barzel wurde zum neuen Parteivorsitzenden gewählt. Der von Schröder unterstützte rheinland-pfälzische Ministerpräsident Helmut Kohl unterlag. Damit war die Frage der Kanzlerkandidatur zugunsten des Fraktionsvorsitzenden entschieden.⁵⁰

Schröder mag diese Personalentscheidung mit dazu veranlasst haben, endlich seine Auffassung zur neuen Ostpolitik darzulegen.⁵¹ Wenn er seinen Einfluss in der Fraktion nicht einbüßen wollte, musste er sich mit der konfrontativen Haltung der CDU/CSU arrangieren. Zum ersten Mal wandte er sich in einem Interview am 19. Dezember 1971 gegen eine Ratifizierung des Moskauer Vertrags. In einem Beitrag für die Wochenzeitung „Die Zeit“ vom 4. Februar 1972 bekräftigte er seine Kritik.⁵² Schröder setzte sich somit an die Spitze der Kritiker, während der Fraktionsvorsitzende Barzel bei der Ratifizierung auch Rücksicht auf die Geschlossenheit der Fraktion nehmen musste. Die Verleihung des Friedensnobelpreises an Willy Brandt hatte bewiesen, dass die Vertragspolitik der Regierung Brandt/Scheel vom Ausland begrüßt wurde.

Schröders Ablehnung der neuen Ostpolitik war nicht taktisch motiviert, sondern entsprach seinen Überzeugungen. In seiner ersten großen Plenarrede in der sechsten Wahlperiode am 23. Februar 1972 rechnete er mit der Bundesregierung ab. Bei der ersten Lesung der Ratifizierungsgesetze zu den Verträgen von Moskau und Warschau setzte er dem „So nicht!“ Barzels⁵³, das eine Zustimmung der Union nicht gänzlich ausschloss, eine – wie es Wolfgang Hölscher formuliert hat – „rhetorisch meisterhafte „So-ganz-und-gar-nicht-Rede“ entgegen. Schröder monierte, dass die Verträge die Teilung Deutschlands vertieften. Sie erschwerten die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts

49 Zum Besuch Schröders in der UdSSR vgl. AAPD 1971, Bd. 1, Dok. 22.

50 Vgl. dazu Oppelland: Gerhard Schröder, S. 721–724.

51 Vgl. Auswärtiger Ausschuss 1969–1972, S. XIX.

52 Vgl. ‚Nein‘ zu den Ostverträgen, in: Die Zeit, 4. Februar 1972, S. 3.

53 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, Bd. 79, S. 9762, S. 9764.

für alle Deutschen. Nicht zuletzt gefährde die Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition langfristig den Zusammenhalt des Westens und stelle das „empfindliche Machtgleichgewicht“ in Europa in Frage.⁵⁴

Diese sachliche vorgetragene Kritik von einem außenpolitischen Experten verfehlte ihre Wirkung nicht. Aus Sicht der Parlamentsmehrheit war damit die Hoffnung obsolet geworden, dass Schröder die CDU/CSU-Fraktion zu einer Zustimmung zu den Verträgen würde bewegen wollen. In der eigenen Fraktion erhielt Schröder große Zustimmung. Er wurde als „Schattenaußenminister“ nach einem Regierungswechsel gehandelt. Der parlamentarische Kampf um die Ratifizierung kulminierte in dem gescheiterten konstruktiven Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Brandt am 27. April 1972.

Der parlamentarische Widerstand der Union stärkte die Verhandlungsposition der Bundesregierung. Die UdSSR zeigte sich bereit, gewisse Bedenken der CDU/CSU auszuräumen. Durch eine gemeinsame EntschlieÙung von Bundestag und Bundesrat zu den Ostverträgen sollte das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen bekräftigt werden. Die sowjetische Regierung war bereit, diese deutsche Interpretation hinzunehmen.

Vor der Schlussabstimmung über die Ratifizierungsgesetze am 13. Mai 1972 erklärte sich der Ausschussvorsitzende zwar dazu bereit, die vorgelegte EntschlieÙung mitzutragen. Dies änderte aber nichts an seinem grundsätzlichen Widerstand gegen die Verträge. Schließlich unterwarf er sich der Fraktionsdisziplin und enthielt sich wie die Mehrheit der Unionsabgeordneten am 17. Mai 1972.⁵⁵

Wie berechtigt war Schröders Kritik an der neuen Ostpolitik? Sein Vorwurf, Bahr habe bei den Verhandlungen in Moskau unter hohem Zeitdruck verhandelt, um so schnell wie möglich zu einem Vertragsabschluss zu kommen, ist nicht von der Hand zu weisen.⁵⁶ Wenn die Union die Bundestagswahl 1969 gewonnen hätte, hätten sich die Verhandlungen vermutlich über einen längeren Zeitraum erstreckte. Ob die sowjetische Regierung hinsichtlich Berlins mehr Konzessionen gemacht hätte, ist indes zu bezweifeln. Die Hoffnung der Architekten der neuen Ostpolitik, dass diese der Auftakt zur Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems und der Liberalisierung des Ostblocks sein werde, hat sich nicht erfüllt. Die Einberufung der KSZE Jahre später führte

54 Vgl. ebd., S. 9820–9825.

55 Zur Haltung Schröders in dieser Phase vgl. Grau: Gegen den Strom, S. 339f., S. 345f., S. 358.

56 Zu den Unterschieden zwischen der Konzeption Schröders und der Brandts vgl. Ernst Kuper: Frieden durch Konfrontation und Kooperation. Die Einstellung von Gerhard Schröder und Willi Brandt zur Entspannungspolitik. Stuttgart 1974; ferner Torsten Oppeland: Der „Ostpolitiker“ Gerhard Schröder. Ein Vorläufer der sozialliberalen Ost- und Deutschlandpolitik, in: Historisch-Politische Mitteilungen 8 (2002), S. 73–93.

aber auch nicht zu der befürchteten Schwächung des Westens. Die Kodifizierung der Menschenrechte stärkte die Opposition in den Warschauer-Pakt-Staaten.

Reisediplomatie eines „elder statesman“

Zwischen der letzten Sitzung des Auswärtigen Ausschusses der sechsten Wahlperiode am 15. Juni 1972 und der ersten Sitzung in der siebten Wahlperiode am 31. Januar 1973 lagen siebeneinhalb Monate. Normalerweise gilt die sitzungsfreie Zeit als Stunde der Exekutive, in der sie ohne Kontrolle des Parlaments schalten und walten kann. Aber auch Ausschussvorsitzende können sich diese Situation zunutze machen.

Vom 14. bis 28. Juli 1972 reiste Schröder auf Einladung des chinesischen Volksinstituts für Außenpolitische Angelegenheiten in die Volksrepublik China.⁵⁷ Begleitet wurde er von sechzehn Journalisten. Entgegen den Intentionen von Brandt und Scheel, die mit Rücksicht auf die Sowjetunion die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Volksrepublik nicht forcieren wollten, bereitete „der Bonner Marco Polo“, wie er in der Presse genannt wurde, diese Annäherung durch seine Gespräche mit der chinesischen Führung vor.

Der „Mann der Exekutive“ kam mit einem gemeinsam von ihm und dem chinesischen Vizeaußenminister Chiao Kuan-hua unterzeichneten Dokument nach Bonn zurück. Darin wurde der Wunsch beider Staaten nach normalen Beziehungen, auch auf diplomatischer Ebene, zum Ausdruck gebracht. Im Auswärtigen Amt wurde aufmerksam registriert, wie Schröder seinen Ausschussvorsitz instrumentalisierte. Referent Schollwer notierte am 27. Juli 1972 für den Parlamentarischen Staatssekretär Moersch, es sei nicht anzunehmen, dass Schröder dieselben ostpolitischen Ziele verfolge wie die Bundesregierung, wenn diese eine Normalisierung der Beziehungen zu Peking anstrebe. Schröder informierte auf einer Pressekonferenz am 31. Juli 1972 über seine Reise und die Ergebnisse. Damit brachte er die Bundesregierung in Zugzwang. Nach Vorgesprächen im August und September wurde die Aufnahme diplomatischer Beziehungen bei einem Besuch von Bundesminister Scheel in Peking im Oktober 1972 vereinbart. Schröder hat über diese Reise ein Buch mit dem bezeichnenden Titel „Mission ohne Auftrag“ verfasst.⁵⁸

57 Zur Reise Schröders vgl. Oppelland: Gerhard Schröder, S. 731f.; Ilse Dorothee Pautsch: „Worte, die wir ausgesprochen haben, gelten wie immer!“ Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China 1972, in: Wolfgang Elz/Sönke Neitzel (Hg.): Internationale Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Winfried Baumgart zum 65. Geburtstag. Paderborn u. a. 2003, S. 458–480.

58 Vgl. Gerhard Schröder: Mission ohne Auftrag. Die Vorbereitung der diplomatischen Beziehungen zwischen Bonn und Peking. Bergisch Gladbach 1988.

Der Ausgang der Bundestagswahl am 19. November 1972 bot der zur stärksten Fraktion aufgestiegenen SPD die Gelegenheit, die letzte christdemokratische Bastion auf dem Felde der Außenpolitik zu schleifen. Bereits eine Woche nach der Wahl wurde in der Presse berichtet, dass sich die Koalitionsfraktionen SPD und FDP darauf geeinigt hätten, sich bei der Verteilung der Ausschussvorsitze den Auswärtigen Ausschuss zu sichern.

Zur Begründung wurde angegeben, dass die Sozialdemokraten „diesmal jedoch unter allen Umständen den Auswärtigen Ausschuss“ wollten, „weil sie erkannt haben, welch starken öffentlichen Einfluss diese Funktion einem Oppositionspolitiker einräume, wenn sie so wahrgenommen wird wie den letzten Jahren von Schröder, beispielsweise bei seiner Einladung nach Peking“.⁵⁹

Von diesen Pressemeldungen aufgeschreckt, reagierte Schröder umgehend. Am 29. November 1972 telefonierte er mit Außenminister Scheel, der sich im Urlaub auf Sylt befand. Wie Scheel ihm versicherte, hatten sich die zuständigen Gremien noch nicht mit dieser Frage befasst.⁶⁰ Dem Außenpolitiker Schröder drohte seine Machtbasis verloren zu gehen. Die Fraktionen kamen schließlich nach langen Verhandlungen überein, dass die CDU/CSU den Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses behalten könne. Damit war Schröders Verbleiben im Amt gesichert.

In der sechsten Wahlperiode hatte Schröder seine Schlüsselstellung als Ausschussvorsitzender verwandt, um seine politischen Ambitionen zu untermauern. In der siebten und in der achten Wahlperiode beschränkte sich seine Außenwirkung weitgehend auf seine Auslandsreisen. Neben der bereits erwähnten Reise nach China sorgte insbesondere sein Treffen mit dem PLO-Vorsitzenden Arafat für Aufsehen.⁶¹ Auch diesmal handelte es sich um eine „Mission ohne Auftrag“, weil die Reise nicht mit der CDU/CSU-Fraktion abgestimmt war.

Die Chance, durch seine außenpolitische Expertise wieder in höchste Ämter der Exekutive aufzusteigen, schwand mit zunehmendem Zeitablauf. Er konzentrierte sich daher zunehmend darauf, die außenpolitische Debatte zu moderieren. Seine Auffassung vom Umgang der außenpolitischen Experten untereinander resümierte er in der Sitzung vom 13. November 1974: Er beabsichtige, „daß wir in Deutschland möglichst ungeachtet der Parteigrenzen eine realistische, natürliche und gesunde Auffassung entwickeln. Dies dauert ein Stück, bis wir an die Stelle kommen.“⁶²

59 Vgl. Schröder verliert Ausschuß, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 25. November 1972, S. 2.

60 Vgl. die Notiz vom 30. November 1972, in: ACDP 01-483-165/1.

61 Vgl. dazu Auswärtiger Ausschuss 1972–1976, S. LXXV.

62 Vgl. ebd., Dok. 37, S. 938.

Die Fortentwicklung der neuen Ostpolitik, die in den KSZE-Prozess einmündete, lehnte Schröder mit denselben Argumenten ab wie die Ostverträge. Eine wirkliche Entspannung konnte seiner Ansicht nach nicht durch die Anerkennung des Status quo erreicht werden. Die KSZE-Schlussakte beseitige keine einzige der Spannungsursachen für den Ost-West-Konflikt.⁶³ Auch in der achten Wahlperiode 1976–1980 wurde Schröder erneut von seiner Fraktion zum Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses bestimmt. In den Sitzungen begnügte er sich mit der Rolle des Moderators, der nur zuweilen eine realistische Analyse der internationalen Lage anmahnte.

Fazit

Ein vergleichender Blick erleichtert die Einordnung des Außenpolitikers Schröder. Zwischen den Rivalen und Partnern seiner Alterskohorte liegen nur wenige Jahre Abstand: Schröder (Jahrgang 1910), Brandt (Jahrgang 1913), Carstens (Jahrgang 1914), Strauß (Jahrgang 1915) und Scheel (1919) prägten die Außenpolitik der 1960er und 1970er Jahre. Die größte Nähe gab es eindeutig zwischen Schröder und seinem zeitweiligen Mitarbeiter Carstens. Diesem gelang es, was Schröder verwehrt blieb: durch die außenpolitische Expertise in höhere Ämter aufzusteigen. Strauß besaß einen viel stärker ausgeprägten Machtinstinkt. Im Vergleich zu Schröder neigte Strauß zu einem sprunghaften, manchmal bedenkenlosen Verhalten. Während Strauß es genoss zu polarisieren, versuchte Schröder zu überzeugen. Die außenpolitische Konzeption Brandts und Scheels war optimistischer als die kühle Analyse Schröders.

Schröder begann seine Karriere als Außenpolitiker als Bundesminister und beendete sie als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses. In diesen Jahren hat er die Außenpolitik der Bundesrepublik maßgeblich mitgestaltet. Die von ihm initiierte Politik der Bewegung war der Ausgangspunkt für die neue Ostpolitik, wenn deren Weiterführung auch nicht seiner ursprünglichen Intention entsprach. Seinen Grundüberzeugungen blieb er über die Jahre hinweg treu. Sein Fraktionskollege Kliesing sagte über Schröder: Ein Grundsatz der Schröderschen Außenpolitik lautete, man müsse jeden Schritt zum richtigen Zeitpunkt tun.⁶⁴

In seinem Vorwort zu einem Buch über ein Journalistengespräch mit Gerhard Schröder nannte der ehemalige Bundeskanzler Helmut Schmidt ihn einen *elder statesman*, „einen Mann mit großem Wissen und großer Erfahrung;

63 Vgl. Gerhard Schröder: Unsere Vorbehalte gegenüber der KSZE, in: *Evangelische Verantwortung* 9 (1975), S. 8–11.

64 Vgl. Kliesing: Gerhard Schröder als Parlamentarier, S. 134.

einen Mann, der über den politischen Moden und den politischen Trends steht; einen Mann, der die Politik seines Landes nicht so sehr durch ein bestimmtes Amt beeinflusst, sondern weil sein Rat gesucht ist“. Die Deutschen hatten nur wenige Persönlichkeiten wie ihn, deren Urteil im Ausland gefragt war und auf den man sich bei allen Meinungsunterschieden verlassen konnte.⁶⁵

65 Vgl. Gerhard Schröder im Gespräch mit Meinold Krauss, S. 7.