

Karl Carstens in der Außen- und Deutschlandpolitik der sechziger und siebziger Jahre

Von Tim Christian Szatkowski

„Wägen“ und „wagen“ – diesem nicht nur in seiner Heimatstadt Bremen bekannten Leitgedanken hat sich Karl Carstens zeit seines Lebens, in allen ihm anvertrauten Ämtern, verpflichtet gefühlt, als politischer Beamter in den fünfziger und sechziger Jahren, unter anderem als Staatssekretär des Auswärtigen Amts von 1960 bis zum Ende der Koalition aus CDU/CSU und FDP 1966, als Parlamentarier und Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion des Bundestags (1973–1976) wie auch als Bundespräsident in den Jahren 1979 bis 1984.¹

Meint „wägen“ den bedächtigen, kritikfreudigen und skeptischen Part dieses Mottos, also die abwägende Prüfung alles Neuen und Unbekannten, eher seine Abwehr, so „wagen“ das Aufgeschlossenheit gegenüber vernünftig erscheinenden Neuerungen, die Bereitschaft zu Änderungen, die Bejahung evolutionärer Fortschritte. Solch ein (Politik-)Verständnis hat Carstens über Jahrzehnte hinweg in vielerlei Variationen, aber im Kern unberührt, präsentiert. Als Bundespräsident fühlte er sich Goethe verpflichtet: „Er sei für jede Verbesserung zu haben, so sagte er [Goethe], aber alles Gewalttame und Sprunghafte sei ihm, weil nicht naturgemäß, in der Seele zuwider.“² Im März 1975 formulierte der Fraktionsvorsitzende ein liberal-konservatives Reformverständnis: Die Bürger sahen ihm zufolge in der Sicherung von Bewährtem die „unabdingbare Voraussetzung für notwendige Reformen“.³ In der Außenpolitik folgte Karl Carstens einem Leitstern, den er in der Festgabe für Gerhard Schröder zum 70. Geburtstag am 11. September 1980 wie folgt umschrieb: „Gerhard Schröder hat als Außenminister bewahrt und erneuert. Er hat nichts Wesentliches aufgegeben und doch manches hinzugewonnen.“⁴

Doch waren die Veränderungen, für die Gerhard Schröder verantwortlich zeichnete – und somit auch Carstens als Staatssekretär des Auswärtigen Amts

1 Das bisher ausführlichste Carstens-Porträt stammt von Wolfgang WIEDEMAYER, *Karl Carstens. Im Dienste unseres Staates*, Stuttgart 1980.

2 Rede zum 150. Todestag von Johann Wolfgang von Goethe in Bonn, 22.3.1982, in: Karl CARSTENS, *Reden und Interviews (3). 1. Juli 1981–30. Juni 1982*, Bonn 1982, S. 269.

3 Carstens im Deutschen Bundestag, 19.3.1975, Sten. Ber. 7. WP, Bd. 92, S. 11028.

4 Geleitwort von Karl CARSTENS, in: *Dem Staate verpflichtet, Festgabe für Gerhard Schröder*, Stuttgart, Berlin 1980, S. 9. Zu Schröder vgl.: Franz EIBL, *Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961–1966* (Studien zur Zeitgeschichte, 60), München 2001; Torsten OPPELLAND, *Gerhard Schröder (1910–1989). Politik zwischen Staat, Partei und Konfession* (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 39), Düsseldorf 2002.

unter Schröder von 1961 bis 1966 –, mehr als nur oberflächliche, inhaltsleere Korrekturen? Überwog hier nicht doch das „Wägen“? Zeigten nicht die Reaktionen des Fraktionsvorsitzenden Carstens auf die Neue Ostpolitik Willy Brandts und Egon Bahrs einen unversöhnlichen Gegner, der die seit Anfang 1970 von der sozial-liberalen Regierung und Koalition in der Außen- und Deutschlandpolitik eingeschlagenen Wege in Bausch und Bogen verdammt?

Hier sollen zunächst einige grundlegende Hinweise zu den außenpolitischen Aktionsebenen der Sicherheits- und Europapolitik gegeben werden. Darauf aufbauend wird das Verhältnis Carstens' zu den wichtigsten Bündnispartnern der Bundesrepublik, zu den Vereinigten Staaten und Frankreich, näher zu bestimmen sein. Die beiden anschließenden Abschnitte beschäftigen sich mit der Ost- und Deutschlandpolitik in den sechziger und siebziger Jahren. Das Ziel besteht darin, einige Charakteristika im außenpolitischen Denken und Handeln Carstens' in diesen beiden Jahrzehnten, immer im Vergleich zu anderen Akteuren (Kanzler, Außenminister) oder politischen Gruppen, aufzuzeigen. Worin liegen die Stärken, worin die Schwächen? Überwog das Element des Statischen? Welche flexiblen Ansätze sind zu verzeichnen? Dass Carstens während der sechziger Jahre als politischer Beamter dabei Handlungszwängen unterlag, die mit seinen eigenen Vorstellungen in Konflikt geraten konnten, wird jedoch nicht eingehender verfolgt.

1. Sicherheits- und Europapolitik

Für Carstens stand fest, dass die deutsche Außenpolitik vorrangig drei Ziele verfolgen müsse: die Bewahrung der Sicherheit und Freiheit des Landes, die Integration (West-)Europas und die Wiedervereinigung Deutschlands.⁵ Unverkennbar entspricht diese Prioritätenskala derjenigen Konrad Adenauers und der prägnanten Formel, die Eugen Gerstenmaier für sie gefunden hat: Freiheit – Frieden – Einheit.⁶ Die Positionierung des Sicherheits- und Freiheitsmomentes an herausgehobener Stelle resultierte aus der Einschätzung, durch die Weltmacht im Osten unaufhörlich bedroht zu sein, sei es militärisch, politisch oder ideologisch. Diese Grundauffassung hat Karl Carstens nie revidiert. Wer

⁵ *Grundsätze der deutschen auswärtigen Politik*, Aufzeichnung vom 1.10.1965, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA/AA) Berlin, Bestand Büro Staatssekretär (B 2), Bd. 159.

⁶ Horst MÖLLER, *Die Politik Konrad Adenauers im Spannungsfeld von Westintegration und „Deutscher Frage“*, in: *Nachdenken über Geschichte. Beiträge aus der Ökumene der Historiker in memoriam Karl Dietrich Erdmann*, hg. v. Hartmut BOOCKMANN und Kurt JÜRGENSEN, Neumünster 1991, S. 622f.; Karl Dietrich BRACHER, *Weichenstellungen Deutscher Politik in den Anfängen der Bundesrepublik (1949–1955)*, in: *Die moderne Demokratie und ihr Recht. Modern Constitutionalism and Democracy. Festschrift für Gerhard Leibholz zum 65. Geburtstag*, hg. v. Karl Dietrich BRACHER u. a., Tübingen 1966, S. 21.

Politik „verantwortlich“ betreiben wollte, musste diese Tatsache jeweils angemessen einbeziehen.⁷

Die Vereinigten Staaten von Amerika fungierten als wichtigster Bündnispartner der Westdeutschen. Erst ihr nuklearer Schutz und ihr Engagement auf dem europäischen Kontinent versetzten die Bundesrepublik in die Lage, ihren weiteren Hauptzielen mit einiger Aussicht auf Erfolg näher zu kommen.

Neben den Bemühungen im Rahmen der Sicherheitspolitik nahm die europäische Integration im Denken und Handeln Carstens' einen hohen Rang ein. Als Motive sind unter anderem auszumachen: außenpolitisches Gewicht, wirtschaftliches Gedeihen, Entwicklung europäischer Werte und Traditionen, Wahrung der Menschenrechte und Vorrang des Rechts.⁸ Als „eigentliche“ – das heißt wichtigste – Funktion der Integrationspolitik sah Carstens die freiheits- und friedenssichernde Funktion an.⁹

Als unabweislich betrachtete Carstens die über die wirtschaftliche hinausgreifende politische Einigung (West)Europas. Es war kein Zufall, dass er sich bei den Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen ihm und dem „zweiten“ Staatssekretär, Rolf Lahr, 1961 und 1963 eben die Angelegenheiten der politischen Einigung vorbehielt.¹⁰ Die in den Römischen Verträgen vorgesehene Endphase der EWG konnte allein nicht von Bestand sein, sondern musste ihre Ergänzung und Fortsetzung in einer politischen Gemeinschaft finden – „oder sie wird sich wieder zurückentwickeln und das Erreichte wird gefährdet sein“.¹¹

Als Zielvorstellung gab Carstens stets einen europäischen Bundesstaat an,¹² dennoch war auch er „angesiedelt zwischen Nation und Integration“.¹³ Den europäischen Völkern sollte es ebenso und erst recht in einer europäischen Föderation gelingen, ihre jeweils eigene Art „zu schützen und zu formen“.¹⁴ Die Einschätzung, dass Carstens eine Stellung zwischen der EWG-Kommis-

7 15 *Thesen zur Deutschlandpolitik*, Aufzeichnung vom Juni 1969, in: Bundesarchiv Abt. Koblenz (künftig: BAK), NL Carstens (N 1337), Bd. 570a und 592.

8 Karl CARSTENS, *Integratoren im Prozeß der europäischen Einigung*, in: *Europa–Einheit in der Vielfalt. Orientierungen für die Zukunft der europäischen Integration*, hg. v. Reinhold BISKUP, Bern, Stuttgart 1988, S. 52.

9 Karl CARSTENS, *Von der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur europäischen Rechtsgemeinschaft*, in: *Recht sichert die Freiheit. Perspektiven der Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, hg. v. Heiner GEISSLER, Bonn 1978, S. 61, 72.

10 Vgl. den Organisationsplan des Auswärtigen Amtes vom Juli 1963 in: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* (künftig: AAPD) 1963, München 1994, S. 1815.

11 Karl CARSTENS, *Europa verwirklicht sich. Die europäische Einigung und der Einfluß von Wirtschaft und Technik auf ihre Entwicklung*, in: *Bulletin*, 21.6.1961, S. 1079.

12 Aufzeichnung vom 5.4.1960 in: BAK, N 1337, Bd. 649.

13 Waldemar BESSON, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe*, München 1970, S. 342f.

14 CARSTENS, *Integratoren* (wie Anm. 8), S. 33.

sion unter Walter Hallstein und Frankreich („Europa der Nationen“), vor allem unter Charles de Gaulle, einnahm,¹⁵ steht nicht zu seiner langfristigen Perspektive eines europäischen Bundesstaats im Widerspruch. Die Gliedstaaten eines Bundesstaates können – wie der Föderalismus in Deutschland zeigt – sehr wohl in vielen Bereichen eine kraftvolle und eigenständige Rolle spielen.

In institutioneller Hinsicht hat Carstens, wie aus den einschlägigen Veröffentlichungen hervorgeht,¹⁶ einen Zustand folgender Art als ideal angesehen: eine selbstbewusst, doch nicht überheblich agierende Kommission, die mit ihrem Vorschlagsrecht als eigentlicher Motor in einer viele Politikbereiche einbeziehenden Gemeinschaft fungiert, ein Ministerrat, in dem die Möglichkeit, Mehrheitsentscheidungen zu fällen, kräftig ausgebaut ist, ein demokratisch legitimes Parlament mit umfassenden Kontrollrechten. Hervorzuheben ist, dass Carstens die europäische Einigungspolitik als Teil der auswärtigen Politik verstand, die einen „unmittelbaren Bezug zu dem zentralen deutschen Ziel, der Beseitigung der Teilung unseres Landes“, aufwies.¹⁷ Ja, er begriff sie geradezu als Bedingung für eine Lösung der offenen deutschen Frage im Sinne der Wiedervereinigung. Die Gegenläufigkeit von Wiedervereinigungs- und Integrationspolitik – einer der Hauptwürfe, die an die Adresse Konrad Adenauers gerichtet wurden¹⁸ – negierte er weitgehend.

Überhaupt ist die Affinität der europapolitischen Vorstellungen Karl Carstens' zu denjenigen Konrad Adenauers unverkennbar. Wie der erste Nachkriegskanzler sah auch er die Politik der Westintegration, insonderheit die der europäischen Einigung, als gute Voraussetzung – wenn auch nicht als Garantie – für eine Wiedervereinigung „in Frieden und Freiheit“ an. Zweitens war beiden gemeinsam, dass sie in dem antagonistischen System der beiden Weltmächte ein einiges (West-)Europa als entscheidende Voraussetzung für die Bewahrung von Frieden und Freiheit betrachteten. Die dritte Gemeinsamkeit findet sich in dem Bestreben, in jedem Fall eine über die wirtschaftliche hinausgreifende politische Einigung herbeizuführen – in welcher Form auch immer –, um das historische Werk der europäischen Integration auf die Dauer zu sichern.¹⁹

15 Vgl. zu den beiden Polen die Ausführungen Hallsteins zur Kommission und das Schlusskapitel in: Walter HALLSTEIN, *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf, Wien 1969, S. 56–60, 249–255; das Kapitel *Der Gemeinsame Markt* in: Maurice Couve de MURVILLE, *Außenpolitik 1958–1969*, München 1973, S. 235–286.

16 Vgl. seine vier Beiträge zur europäischen Integration in: Karl CARSTENS, *Vom Geist der Freiheit. Betrachtungen über Deutschland aus christlicher Verantwortung*, Stuttgart 1989, S. 189–242, hier S. 210ff. und 223ff.

17 Carstens im Bundestag am 15.10.1964, Sten. Ber. 4. WP, Bd. 56, S. 6843.

18 Rudolf MORSEY, *Die Deutschlandpolitik Adenauers. Alte Thesen und neue Fakten*, Op-laden 1991, unter anderem S. 12f., 19f.

19 Zu Konrad Adenauers europapolitischen Vorstellungen Hans-Peter SCHWARZ, *Adenauer und Europa*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 27 (1979), S. 471–523, insbes. S. 474, 510, 520.

2. Verhältnis zu den Vereinigten Staaten und zu Frankreich

Auch nach 1962, als sich der bis Sommer 1968 anhaltende „weltpolitische Wind der Veränderung“²⁰ endgültig Bahn brach, den die Präsidenten John F. Kennedy und Lyndon B. Johnson verstärkten,²¹ hielt Karl Carstens an der vorrangigen Bedeutung der Vereinigten Staaten für die Bundesrepublik fest. Dies galt sowohl für die Sicherheits- als auch für die Deutschlandpolitik.

Allerdings sprach er nun deutlich von der großen Gefahr, eine Politik zu betreiben, „die letzten Endes der freien Welt abträglich ist“.²² Folgerichtig markierte er die Grenzen der Entspannungspolitik unmissverständlich: Es durfte kein Sicherheitsvakuum in Europa geben, Deutschland durfte nicht diskriminiert, „Pankow“ nicht aufgewertet werden. Maßnahmen der Entspannung mussten konkrete Schritte zur Lösung des Deutschland-Problems beinhalten.²³ Zwar klammerte er sich nicht stur an die traditionelle Formel von der „Entspannung durch Wiedervereinigung“, zu einem Umkehrschluss zeigte er sich jedoch nicht bereit.

Unter diesen Umständen könnte vermutet werden, dass es zwischen Carstens und Außenminister Schröder zu Reibungen kam. Verkörperte nicht gerade Carstens den „Geist der letzten Jahre“ (d. h. der fünfziger Jahre) und Gerhard Schröder einen allzu „Liberalen“, einen kalten Pragmatiker, der unbedenklich darüber hinweg sah, dass die Deutschen zu „Opfer(n) der amerikanischen Entspannungspolitik“ wurden?²⁴ Tatsächlich trifft dieses Bild, das Heinrich Krone von Schröder zeichnete, so nicht zu. Es war das seiner Kritiker.²⁵ Was Carstens betrifft, wird man sagen können, dass er stark in der durch Adenauer begründeten Tradition stand – gerade bei den durch die Entspannungspolitik aufgeworfenen Fragen –, dass er sich jedoch auch nicht völlig dem Wandel der Zeit verschloss und Neuerungen aufnahm, wenn sie ihm denn gerechtfertigt erschienen. Beiden, Schröder und Carstens, war insbesondere gemeinsam, dass

20 Klaus HILDEBRAND, *Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4), Stuttgart, Wiesbaden 1984, S. 21.

21 Vgl. zur amerikanischen Deutschlandpolitik die Studie von Adrian W. SCHERTZ, *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons. Unterschiedliche Ansätze innerhalb der amerikanischen Regierung*, Köln u. a. 1992, insbes. S. 221ff.

22 Thesen für das Gespräch Ludwig Erhards mit Staatspräsident de Gaulle am 21.7. vom 19.7.1966, in: PA/AA, B 150, Bd. 80.

23 Ausführungen auf einer Botschafter-Konferenz am 20.4.1964 über „die deutsche Außenpolitik in der gegenwärtigen Lage des Ost-West-Konflikts“, nachgewiesen in: PA/AA, B 150, Bd. 27.

24 Einträge Heinrich Krones vom 7.10.1962, 5.8. und 16.10.1963 in: Heinrich KRONE, *Tagebücher. Zweiter Band: 1961–1966*, bearb. v. Hans-Otto KLEINMANN (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 44), Düsseldorf 2003, S. 100, 206, 234.

25 Zu einer abgewogeneren Einschätzung vgl. OPPELLAND (wie Anm. 4), S. 539–543, 680–684.

sie die USA immer als wichtigsten, unerlässlichen Bündnispartner begriffen. Für beide hatte das zur Folge, dass sie auf die amerikanische Politik, ebenso in ihren abträglichen oder vermeintlich abträglichen Zügen, stärker einzugehen bereit waren als Adenauer.

Diese Einschätzung bestätigt sich bei der Behandlung des am 5. August 1963 von den USA, Großbritannien und der Sowjetunion unterzeichneten Teststopp-Abkommens.²⁶ Es zeigte deutlich, dass viele der bisherigen, von der Bundesregierung formulierten deutschlandpolitischen Positionen nicht länger als unüberschreitbare Grenze der Politik der Entspannung markiert wurden. So enthielt der Vertrag eine All-States-Clause, die der DDR den Beitritt bzw. über ihn die Aufwertung und Anerkennung als Staat eröffnete. Schröder und Carstens gelang es nur noch, den Schaden durch öffentliche Erklärungen der Amerikaner und Briten einigermaßen zu begrenzen.²⁷ Auf der anderen Seite ist unverkennbar, dass beiden niemals vorschwebte, dem Abkommen nicht beizutreten – ganz im Gegensatz zu Adenauer.²⁸ Das Hauptmotiv war, die internationale Isolierung der Bundesrepublik zu vermeiden.²⁹ Sich den von den USA auferlegten Zwängen in der Entspannungspolitik zu entziehen, war kaum möglich und schien auch nicht klug zu sein. Fortan ging es für Schröder und Carstens um die Verhinderung von Schlimmerem in der Sicherheits- und Deutschlandpolitik, also die Verbesserung vorliegender Entwürfe.

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen waren in der Phase der Ost-West-Entspannung zwischen 1963 und 1968 – aus einer ganzen Reihe von Gründen, die überwiegend aus der amerikanischen Entspannungspolitik resultierten³⁰ – Belastungen ausgesetzt, und das obwohl in Bonn von Herbst 1963 an für drei Jahre gleich drei prominente „Atlantiker“ der Regierung angehörten, neben Bundeskanzler Erhard Außenminister Schröder und Verteidigungsminister Kai-Uwe von Hassel. Für Konrad Adenauer lag die Reaktion auf diese Entwicklung auf der Hand. So wurde in der Forschung wiederholt auf den „Zusammenhang zwischen den tiefen Rissen im deutsch-amerikanischen Verhält-

26 Ilse Dorothee PAUSCH, *Im Sog der Entspannungspolitik. Die USA, das Teststopp-Abkommen und die Deutschland-Frage*, in: *Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963*, hg. v. Rainer A. BLASIUS (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Bd. 68), München 1994, S. 118–153.

27 Aufzeichnung Carstens' vom 4.8.1963; in: AAPD 1963, Dok. 302, S. 1024.

28 Hans-Peter SCHWARZ, *Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967*, Stuttgart 1991, S. 846–850.

29 Gespräch Carstens' mit dem Botschafter in der UdSSR, Groepper, am 7.8.1963 in: AAPD 1963, Dok. 283, S. 947f.

30 Vgl. Wolfram F. HANRIEDER, *Deutschland. Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1994*, 2. Aufl., Paderborn u. a. 1995, S. 175–180; Helga HAFTENDORN, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67*, Baden-Baden 1994, insbes. S. 57–66, 125–141, 160–166, 239–252.

nis und dem Einschwenken Adenauers auf die europapolitische Linie de Gaulles“ hingewiesen.³¹ Lässt sich eine solche Reaktion auch im Falle von Karl Carstens ausmachen?

Dass die amerikanische Sicherheitsgarantie brüchig wurde und die USA der Bundesregierung in der Deutschlandpolitik oftmals nur noch „lip service“ gewährten,³² bedauerte Carstens zutiefst, doch einem präferentiellen Zusammengehen mit Frankreich unter Missachtung der USA redete er deswegen noch lange nicht das Wort. Ein Ausspielen der französischen Karte lehnte er auf allen drei in Betracht kommenden Ebenen ab. In der Sicherheitspolitik verwarf er entschieden die Politik Charles de Gaulles, die unter anderem darauf zielte, die Bundesrepublik als abhängigen Junior-Partner Frankreichs unter dem Schutz der *force de frappe* zu gewinnen.³³ Dagegen favorisierte Carstens das auf ein Mehr an nuklearer Verantwortung für die nichtnuklearen Beteiligten an der NATO zielende Projekt der Einrichtung einer Multilateral Force (MLF), die sich jedoch als ein „Fabelwesen“ herausstellte.³⁴ Das für die französische Europapolitik charakteristische intergouvernementale Integrationsmuster kritisierte er nicht im Prinzip, wohl aber dann, wenn es zur alleinigen Leitlinie zu werden drohte, und vor allem, wenn mit ihm auch noch die Aufgabe der „atlantischen Partnerschaft“ verknüpft war.³⁵ Das der gaullistischen Europakonzeption innewohnende Konzept der „Europäisierung“ der deutschen Frage³⁶ stieß auf Ablehnung, da mit ihm die Aufgabe der Vier-Mächte-Verantwortung einhergegangen wäre.

Auf der anderen Seite plädierte Carstens nie für einen einseitigen Atlantizismus. Es war das Zusammenspiel einer atlantischen und europäischen Komponente, das er als ideal für die deutsche Außenpolitik wertete. Dem Verhältnis zu den beiden wichtigsten Partnern des Westens, zu Frankreich und den USA, kam eine je gesonderte, je spezifische Bedeutung zu. Regelmäßig betonte Carstens den exceptionellen Wert des französischen Verbündeten, den er vornehmlich für die Integrationspolitik als unverzichtbar ansah.³⁷ Im übrigen war auch an eine Lösung der deutschen Frage in Frontstellung zu Frankreich nicht zu denken.

31 Eckart CONZE, *Die gaullistische Herausforderung. Die deutsch-französischen Beziehungen in der amerikanischen Europapolitik 1958–1963*, München 1995, S. 163.

32 Aufzeichnung zur Deutschlandpolitik, September 1967, in: BAK, N 1337, Bd. 663.

33 Ulrich LAPPENKÜPER, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949–1963. Von der „Erbfeindschaft“ zur „Entente élémentaire“* (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 49), München 2001, S. 1610.

34 Zur Multilateral Force HAFTENDORN, *Kernwaffen* (wie Anm. 30), S. 107–148 (Zitat S. 119).

35 Zum Begriff der „atlantischen Partnerschaft“ (bzw. „Grand Design of Atlantic Partnership“) CONZE, *Die gaullistische Herausforderung* (wie Anm. 31), S. 227–238.

36 Pressekonferenz Charles de Gaulles am 4.2.1965 in: *Archiv der Gegenwart* (künftig: AdG) vom 5.2.1965, S. 11677f.

In der Europapolitik, die stets zwei Ebenen kennt, die der europäischen Integration und die der bilateralen Beziehungen der europäischen Partner untereinander,³⁸ begannen die sechziger Jahre eigentlich verheißungsvoll, nämlich mit dem Versuch, auch im politischen Bereich Fortschritte zu erzielen. Im November 1961 legte die französische Delegation der Regierungskommission unter Christian Fouchet, die auf der Bonner Konferenz im Juli 1961 mit der Ausarbeitung eines Statuts für eine europäische politische Union beauftragt worden war, den sogenannten Fouchet-Plan I vor.³⁹ Einwände der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes gegen die Unauflöslichkeitsklausel in Artikel 1 (es wurde die Einrichtung einer gleichfalls unauflöslichen „Union der sozialistischen Staaten“ als neues Hindernis auf dem Weg zur Wiedervereinigung befürchtet) ließ Carstens nicht gelten. Die Akzeptanz solcher Einwände musste das erklärte Ziel der Bundesregierung, einen europäischen politischen Zusammenschluss auf föderativer Basis, unmöglich machen. Auch diese Haltung veranschaulicht die Formel Freiheit – Frieden – Einheit.⁴⁰

Die Bemühungen um eine politische Union mussten – so sah es Carstens – das Verhältnis zwischen ihr und den bereits bestehenden drei Gemeinschaften sowie die gemeinsame Verteidigungspolitik ohne Beeinträchtigung der atlantischen Bindungen in der NATO berücksichtigen. Ferner war für Carstens ein das „Gesamtinteresse“ verkörperndes und von den Weisungen der Regierungen unabhängiges Organ notwendig – was nichts anderes als eine Verstärkung der supranationalen Komponente bedeutete –, sowie eine föderative Ausgestaltung (wenigstens als Zielperspektive).⁴¹ Alle diese Forderungen fanden sich im Fouchet-Plan II (Januar 1962) nicht oder noch weniger verwirklicht als zuvor, so dass sich Carstens wie die meisten politisch Verantwortlichen in der Bundesrepublik enttäuscht abwandte. Er sprach von einem Rückfall in Positionen, „die wir gemeinsam mit der französischen Regierung längst überwunden zu haben geglaubt hätten“.⁴²

37 Schreiben Carstens' an Herbert Blankenhorn, 20.11.1958, in: *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente 1949–1963*, hg. v. Horst MÖLLER und Klaus HILDEBRAND, Bd. 1, *Außenpolitik und Diplomatie*, bearb. v. Ulrich LAPPENKÜPER, München 1997, Nr. 261, S. 795–797.

38 Horst MÖLLER, *Europakonzeptionen und Europapolitik in der Bundesrepublik Deutschland nach 1949*, in: *Politique européenne et question allemande depuis la paix de Westphalie*, Textes réunis et présentés par Françoise KNOPPER et Alain RUIZ, Toulouse 2000, S. 83.

39 Dazu Herbert MÜLLER-ROSCHACH, *Die deutsche Europapolitik 1949–1977. Eine politische Chronik*, Bonn 1980, S. 115–117.

40 Aufzeichnung der Abteilung 7 bzw. des Ministerialdirektors Franz Krapf vom 27.10.1961 und Vorlage Carstens' für Schröder vom 6.11.1961 in: PA/AA, B 130, Bd. 2219.

41 Weisung Carstens' an den Leiter der Abteilung 2 des Auswärtigen Amtes vom 7.11.1961, 1961 in Ebd., Bd. 2220.

42 Vermerk vom 24.1.1962 in: PA/AA, B 2, Bd. 285. Zum Fouchet-Plan II vgl. MÜLLER-ROSCHACH (wie Anm. 39), S. 117f.

Der Fouchet-Plan II wurde dennoch – in anderer Form – realisiert, weil der Elysée-Vertrag vom Januar 1963 als vergleichbare Konzeption auf bilateraler Basis gewertet werden kann. Carstens hat ihn später als einen der großen Aktivposten in den deutsch-französischen Beziehungen begrüßt, damals jedoch war bei ihm eine gewisse Skepsis unübersehbar. Noch am Morgen des 21. Januar 1963 unternahm er den Versuch, auf Bundeskanzler Adenauer einzuwirken, nur in dem Fall zu unterschreiben, dass Charles de Gaulle sein Veto in der Frage des Beitritts Großbritanniens zur EWG zurückziehen sollte.⁴³ Ferner berichtete Carstens in seinen „Erinnerungen“ von einem im Rahmen der Elysée-Konferenz unternommenen Versuch, in den Vertrag einen Passus über das nordatlantische Bündnis aufzunehmen, der aber am Widerstand de Gaulles scheiterte.⁴⁴

War die Spitze des Auswärtigen Amts bis zum Abschluss der Elysée-Konferenz am 22. Januar 1963 von den Geschehnissen weitgehend ausgeschlossen, weil sich der deutsch-französische Bilateralismus als eine Angelegenheit von zwei Hauptakteuren, des Bundeskanzlers und des französischen Staatspräsidenten, erwies, ergaben sich danach größere Möglichkeiten der Einwirkung. Von seiner Reise in die Vereinigten Staaten (4. bis 7. Februar 1963), die er im Auftrag der Bundesregierung unternommen hatte, um dort die Wogen zu glätten, brachte Carstens die Anregung mit, den Elysée-Vertrag schriftlich mit dem Ziel zu interpretieren, die atlantischen Bindungen der Bundesrepublik zu betonen.⁴⁵ Dabei stand aber für ihn niemals eine Präambel zum Ratifikationsgesetz zur Erwägung, geschweige denn eine Textänderung. Für ihn kam nur eine allgemeine Entschließung des Bundestags in Frage, keine Entschließung, wie sie dann tatsächlich – in der Form einer Präambel – verabschiedet wurde.⁴⁶

Die Untersuchung der Haltung Carstens' zum Elysée-Vertrag wirft die Frage auf, ob er in die Phalanx der „Atlantiker“ oder der „Gaullisten“ einzureihen ist.⁴⁷ Es ist evident, dass er eine enge deutsch-französische Kooperation auf möglichst vielen Feldern als maßgeblich ansah, dass er aber auch der Politik Charles de Gaulles in vielen Punkten skeptisch bis ablehnend begegnete. So stand er in den sechziger Jahren in der Sache selbst meist hinter Gerhard Schröder, suchte aber unnötige Reibungen im Verhältnis zu Frankreich zu umgehen. Vom Außenminister unterscheidet sich Carstens darin, dass in seinem Prioritätenkatalog außenpolitischer Ziele die Integration Europas noch vor dem Streben nach nationaler Einheit rangierte, die geradezu als Bedingung für die Über-

43 Hermann KUSTERER, *Der Kanzler und der General*, Stuttgart 1995, S. 306f.

44 Karl CARSTENS, *Erinnerungen und Erfahrungen*, hg. v. Kai von JENA und Reinhard SCHMOECKEL, Boppard am Rhein 1993, S. 251.

45 Aufzeichnung vom 9.2.1963 in: AAPD 1963, Dok. 88, S. 293.

46 CARSTENS, *Erinnerungen* (wie Anm. 44), S. 253f.

47 Dazu einfürend HILDEBRAND (wie Anm. 20), S. 102.

windung der deutschen Teilung gesehen wurde. Die europäische und die deutsch-französische Komponente waren bei Carstens ausgeprägter als bei Schröder.⁴⁸ Die Beziehungen zu Frankreich gewannen unter diesen Voraussetzungen an substantiellem Wert. Zwar waren die Vereinigten Staaten aufgrund der sicherheitspolitischen Erfordernisse der Partner Nummer 1, aber Frankreich kam gleich danach, gewissermaßen als Nummer „1b“. Carstens war ein gemäßigter „Atlantiker“. Zu den „einseitigen Atlantikern“ zählte er nicht.⁴⁹

Nur anderthalb Jahre nach Abschluss des Elysée-Vertrags erreichten die deutsch-französischen Beziehungen einen Tiefpunkt, von dem sie sich über zwei Jahre lang nicht erholen sollten.⁵⁰ Von Sommer 1964 an, seit dem Besuch de Gaulles in der Bundesrepublik im Rahmen der halbjährlichen Konsultationsgespräche (3./4. Juli), bis zu den ersten Schritten der Großen Koalition unter Bundeskanzler Kiesinger in der Frankreichpolitik war das bilaterale politische Verhältnis erheblich gestört, selbst wenn im Ergebnis keine Abstriche prinzipieller Art am historischen Werk der Aussöhnung sichtbar wurden. Der Staatspräsident musste erkennen, dass seine Europakonzeption, für deren Umsetzung er der Bundesrepublik bedurfte, bei Bundeskanzler Erhard und Außenminister Schröder auf strikte Ablehnung stieß.

Im Juli 1964 war Frankreich offenbar sogar bereit, den Westdeutschen eine Option in der Sicherheitspolitik anzubieten. De Gaulle warf Carstens gegenüber die Frage auf: „Warum gehen Sie nicht mit uns zusammen? Wir haben die Bombe auch.“⁵¹ Aber eine Beteiligung der Bundesrepublik an der *force de frappe* – wohl ohnehin nicht im Sinne einer gleichberechtigten Partnerschaft – kam für Schröder und Carstens nie in Betracht: „Ich zweifle auch heute noch, dass wir damals eine Chance versäumt haben.“⁵² Von den deutschen Gaullisten dagegen wurde die Offerte – ungerechtfertigter Weise – durchaus als „historische ... Chance“ begriffen.⁵³

Auch der französischen bzw. gaullistischen Ostpolitik, die nach 1963/64 Gestalt anzunehmen begann, wollte die Bundesregierung nicht folgen. Für de Gaulle und seine Mitstreiter kam eine vertragliche Regelung der Deutschland-

48 Zu Gerhard Schröders Vorstellungen in der Europa- und Frankreichpolitik vgl. EIBL (wie Anm. 4), S. 60–72; OPPELLAND (wie Anm. 4), S. 454–466.

49 Eintrag Krones vom 26.11.1964, in: KRONE (wie Anm. 24), S. 337.

50 Gilbert ZIEBURA, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, 2. Aufl., Stuttgart 1997, S. 172–176.

51 Protokoll des Gesprächs Carstens' mit de Gaulle am 4.7.1964 in: AAPD 1964, Dok. 186, S. 768.

52 CARSTENS, *Erinnerungen* (wie Anm. 44), S. 272.

53 Horst OSTERHELD, *Außenpolitik unter Bundeskanzler Ludwig Erhard 1963–1966. Ein dokumentarischer Bericht aus dem Kanzleramt* (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 23), Düsseldorf 1992, S. 101–104 (Zitat S. 101).

Frage erst als „Folge“ des Dreischritts „Entspannung, Verständigung, Zusammenarbeit“ („détente – entente – coopération“) in Betracht.⁵⁴ Das heißt mit anderen Worten: Wiedervereinigung durch Entspannung. Carstens schwenkte nie grundsätzlich auf diese Linie ein. Offenkundig war ferner, dass für de Gaulle ein vereintes Deutschland nur die Territorien von Bundesrepublik und DDR umfassen konnte. Mochte Carstens das insgeheim nicht bestreiten, so war er doch zu einem Vorab-Verzicht nicht bereit, da das die Bundesregierung eines Faustpfandes beraubt hätte. Es blieb aus seiner Sicht – trotz der Bereitschaft zu Formelkompromissen – immer wieder klarzustellen: „Wir müssen fordern, dass Frankreich sich die These ‚Lösung der Grenzfrage in einem gesamtdeutschen Friedensvertrag‘ zu eigen macht.“⁵⁵

Ebenso war für Carstens die „Europäisierung“ der deutschen Frage ausgeschlossen, die der französische Staatspräsident erstmals im Februar 1965 vorstellte. Er verwarf sie, da sie ein unangemessenes Mitspracherecht der osteuropäischen Staaten zu etablieren drohte und eine dezidiert anti-atlantische Spitze hatte.⁵⁶ Darin wusste sich der Staatssekretär mit Gerhard Schröder einig, der in keinem Fall eine gemeinsame Ostpolitik mit Frankreich zu betreiben gedachte.⁵⁷ Zwar gab es in der „Politik der Bewegung“ des Außenministers, die Carstens unterstützte, sehr wohl Gemeinsamkeiten mit der auf französischer Seite konzipierten Ostpolitik, doch der strukturelle Gegensatz lag in der Tatsache begründet, dass Schröder die USA nicht aus Europa hinausdrängen wollte.⁵⁸

Auch in der Bundesrepublik Deutschland sprach ein „Gaullist“ wie Franz Josef Strauß von der „Europäisierung“ der deutschen Frage. Der Vorsitzende der CSU verstand darunter aber etwas anderes als die französischen Gaullisten. Für Strauß war die Bedingung für eine Lösung der deutschen Frage eine politisch, militärisch und wirtschaftlich starke europäische Föderation, die dem Beitritt auch der osteuropäischen Staaten einschließlich der DDR offen stehen sollte. Die Wiedervereinigung hätte sich so im Rahmen eines vereinten Gesamteuropa – das im übrigen von den USA nicht abhängig, aber mit den USA in gleichberechtigter Partnerschaft verbunden sein sollte – vollzogen.⁵⁹ Ohne

54 So de Gaulle anlässlich seines Besuchs in Polen im September 1967; AdG vom 15.9.1967, S. 13402ff.

55 Aufzeichnung der Abteilung I bzw. des Referats I A 3 vom 17.5.1965 mit handschriftlichen Bemerkungen Carstens' in: PA/AA, B 150, Bd. 53.

56 Aufzeichnung vom 24.5.1965, Ebd.

57 OPPELLAND (wie Anm. 4), S. 649f.

58 EBD., S. 583ff.

59 Wolfgang BENZ/Günter PLUM/Werner RÖDER, *Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*, Stuttgart/Bad Cannstatt 1978, S. 48ff.; HILDEBRAND (wie Anm. 20), S. 96f. Vgl. Franz Josef STRAUSS, *Entwurf für Europa*, Stuttgart 1966, S. 7–9.

dass Aussagen von ihm darüber vorliegen, kann man vermuten, dass sich Carstens von solchen Vorstellungen sehr viel stärker angezogen fühlte als Schröder, weil eine „Politik der Stärke“ über den Weg der europäischen Einigungspolitik auf der Linie seiner eigenen Vorstellungen lag.

In der Europapolitik scheiterten 1963/64 die Bemühungen der Bundesregierung um die politische Einigung vor allem am Widerstand Frankreichs. Obwohl man Frankreich in vielen Punkten entgegenkam, waren gewisse Mindestanforderungen zu erfüllen, von denen die Verantwortlichen auf deutscher Seite nicht abrücken wollten. Mehrfach legte Carstens Anfang 1964 Entwürfe eines „Stufenplans der Bundesregierung für die europäische Einigung“ vor. Es war an die Etablierung einer Politischen *Union* gedacht, die nach einigen Jahren in eine Europäische Politische *Gemeinschaft* auf föderativer Basis münden sollte. Hier ist die Revision des ersten Entwurfs bezeichnend, denn in der überarbeiteten Fassung wurden eine Kommission mit eigenständiger Initiativbefugnis und die Einsetzung einer Studiengruppe der NATO anvisiert. Carstens verstärkte somit die supranationale und atlantische Komponente. Stets im Blickfeld blieb der Beitritt Großbritanniens (zur EWG und Union).⁶⁰

In der EWG-Krise Mitte 1965 bis Anfang 1966 kulminierten dann die Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern des intergouvernementalen und denjenigen des supranationalen Einigungsgedankens.⁶¹ Eine weitgehende Lähmung der Gemeinschaft(en) für viele Jahre, von punktuellen Fortschritten abgesehen, war die Folge. In regelmäßigen Abständen beklagte Carstens in den siebziger und achtziger Jahren die institutionellen Mängel der EG, vor allem die Entmachtung der Kommission und die Lähmung des Ministerrats.⁶²

3. Deutschland- und Ostpolitik in den sechziger Jahren

In der Deutschlandpolitik bildete die Nichtanerkennungs- und Isolierungspolitik gegenüber der DDR das Fundament aller Aktionen. Noch Ende 1963 hielt Carstens fest, dass sich die Bundesrepublik mit den entsprechenden Maßnahmen „auf dem richtigen Wege“ befinde, auch wenn von einem „echten Fortschritt“ nicht gesprochen werden konnte.⁶³ Im Frühjahr 1965, nach den Erfahrungen mit der „Nahost-Krise“, sah aber auch er das Erfordernis der Ein-

60 „Stufenplan der Bundesregierung für die europäische Einigung“, vorgelegt von Carstens am 12.1.1964 und in überarbeiteter Fassung am 20.1. 1964 in: PA/AA, B 2, Bd. 127.

61 Zur EWG-Krise MÜLLER-ROSCHACH (wie Anm. 39), S. 155–180.

62 Vgl. seine Rede anlässlich der Entgegennahme des Robert-Schuman-Preises der Alfred-Toepfer-Stiftung F.V.S. am 9.5.1985 in Bonn in: CARSTENS, *Vom Geist der Freiheit* (wie Anm. 16), S. 200–215.

63 Niederschrift über die 95. Sitzung des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des Bundesrats am 28.11.1963, an der Carstens teilnahm, in: PA/AA, B 150, Bd. 17.

leitung einer „neuen“ Deutschlandpolitik.⁶⁴ Die Bundesregierung sollte am Alleinvertretungsanspruch und an der Isolierungspolitik gegenüber der „Zone“ festhalten, das aber „mit anderen Mitteln“ durchzusetzen suchen als bisher. Bemühungen um die Erhaltung und Stärkung des inneren Zusammenhalts des deutschen Volkes sollten „Priorität“ erhalten.⁶⁵ Im Herbst 1967 ließ Carstens „Bereitschaft zu Kooperation“ mit der DDR erkennen, dennoch gedachte er, eine „zweispurige Politik“ zu verfolgen. Die Nichtanerkennungspolitik blieb ein „Eckpfeiler“.⁶⁶ Diejenigen, die hofften, durch die Anerkennung der DDR die innerdeutsche Situation verbessern zu können, befanden sich seiner Meinung nach in einem „fundamentalen Irrtum“.⁶⁷ Wie die beiden Gleise, nämlich Nichtanerkennung und Kooperationsangebote, zusammengeführt werden könnten, wie das „Dilemma“, von dem er selbst sprach,⁶⁸ gelöst werden könne, darauf blieb Carstens die Antwort schuldig. Unter diesen Umständen war an menschliche Erleichterungen für die Deutschen in der DDR und der Bundesrepublik nicht zu denken.

Während der zweiten Berlin-Krise (1958–1962)⁶⁹ erlebte Carstens seinen steilen Aufstieg innerhalb des Auswärtigen Amts. Ende 1959 wurde er auf Intervention Adenauers unter Ausschaltung der Ostabteilung unter Georg Ferdinand Duckwitz mit der Vorbereitung der Pariser Gipfelkonferenz (Mai 1960) beauftragt, im Juli 1960 zum zweiten Staatssekretär befördert, wobei bezeichnenderweise ihm und nicht dem ersten Staatssekretär Hilger van Scherpenberg alle – im engeren Sinne – politischen Abteilungen (West I, West II, Ost) unterstanden. In den Wirrnissen der „Zeitwende“⁷⁰ schien ein konservativer Sachwalter deutschlandpolitischer Interessen wie Carstens die Idealbesetzung zu sein. In der Tat schritt er in diesen Jahren strikt auf traditionellen Bahnen. Das wurde bei vielen Gelegenheiten erkennbar, so wenn er Ende 1960 und Anfang 1961 die Aufnahme diplomatischer oder konsularischer Beziehungen zu Polen als „sehr bedenklich“ einstufte (Handelsmissionen waren „denkbar“).⁷¹

64 Zur deutschen Nahost-Krise Yeshayahu A. JELINEK, *Deutschland und Israel 1945–1965. Ein neurotisches Verhältnis* (Studien zur Zeitgeschichte, 66), München 2004, S. 401–467.

65 *Vorschläge zur Deutschlandpolitik*, Aufzeichnung vom 10.3.1965, in: PA/AA, B 150, Bd. 48.

66 Aufzeichnung zur Deutschlandpolitik, September 1967 (wie Anm. 32).

67 *15 Thesen zur Deutschlandpolitik*, Juni 1969 (wie Anm. 7).

68 Aufzeichnung zur Deutschlandpolitik, September 1967 (wie Anm. 32).

69 Zur Berlin-Krise vgl. Hans-Peter SCHWARZ, *Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957–1963* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 3), Stuttgart, Wiesbaden 1983, S. 80–94, 103–109, 125–152, 239–254; DERS., *Adenauer. Der Staatsmann* (wie Anm. 28), S. 467–502, 550–562, 629–640, 651–810 passim.

70 Wilhelm G. GREWE, *Rückblenden 1976–1951*, Frankfurt/M. u. a. 1979, S. 532.

71 Schreiben an Heinrich von Brentano, 16.1.1961, in: PA/AA, Bestand Ministerbüro (B 1), Bd. 128.

Bei einem Gespräch im März 1960 mit amerikanischen Vertretern über die Vorbereitung der Gipfelkonferenz antwortete er auf die Frage, welches denn – neben Berlin – weitere Themen für diese Konferenz sein könnten, nicht, dass die deutsche Frage als Verhandlungsgegenstand figurieren könne, da abträgliche Wirkungen (Zugeständnisse der Sowjets in der Berlin-Frage gegen westliche Konzessionen in der Deutschland-Frage) befürchtet wurden.⁷² Die Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen. Überraschend ist es daher nicht, dass er die „Renaissance der Wiedervereinigungspolitik“⁷³, die sich 1963/1964 in verschiedenen Deutschland-Plänen der Bundesregierung manifestierte, unterstützte.

Überraschend war es ebenso wenig, dass Karl Carstens im Dezember 1963 die erste Passierscheinabsprache scharf verurteilte, da sie einen höheren Grad der Anerkennung der DDR mit sich brachte und den Eindruck erweckte, Berlin (West) sei eine selbständige politische Einheit. Mit der Führung der Verhandlungen durfte, so Carstens, „unter keinen Umständen“ der Regierende Bürgermeister oder ein anderes Mitglied des Senats beauftragt werden.⁷⁴ Dass in der Unterzeichnungformel des Abkommens vom 17. Dezember 1963 schließlich der Regierende Bürgermeister genannt wurde, rief bei ihm konsequent „stärkste Bedenken“ hervor.⁷⁵ Im darauffolgenden Jahr setzte sich jedoch eine veränderte Meinung durch. Nachdem Carstens die Nützlichkeit der Passierscheinabsprachen erkannt hatte („eindrucksvolle ... Demonstration des deutschen Wiedervereinigungswillens“), war er sehr wohl bereit, gewisse politische Nachteile in Kauf zu nehmen.⁷⁶ Damit entfernte er sich zugleich ein Stück von der Position des Außenministers, der ein zentrales Element seiner „Politik der Bewegung“, die Isolation der DDR im Ostblock, gefährdet sah.⁷⁷

Die „neue“ Ostpolitik Schröders wurde unter anderem durch den sogenannten Jaksch-Bericht angestoßen, den sich der Bundestag im Juni 1961 parteiübergreifend zu eigen machte. Es ist charakteristisch, dass Carstens anstelle der dort erwähnten „Normalisierung“ der Beziehungen zu den Staaten in Osteu-

72 Memorandum of Conversation, 15.3.1960 in: *Foreign Relations of the United States, 1958–1960, Volume IX*, Washington 1993, S. 234f. Vgl. auch SCHWARZ, *Adenauer. Der Staatsmann* (wie Anm. 28), S. 473. Bei einer solchen Frage sind die Handlungsspielräume für einen politischen Beamten natürlich sehr stark begrenzt. Dennoch ist kaum anzunehmen, dass Carstens persönlich eine andere Auffassung vertrat.

73 HILDEBRAND (wie Anm. 20), S. 87f.

74 Aufzeichnung vom 9.12.1963 in: AAPD 1963, Dok. 460, S. 1593. Zur ersten Passierscheinabsprache 1963 vgl. HILDEBRAND (wie Anm. 20), S. 92–95.

75 Aufzeichnung vom 18.12.1963 in: AAPD 1963, Dok. 477, S. 1656f.

76 Aufzeichnung vom 14.4.1964 in: PA/AA, B 150, Bd. 26.

77 Protokoll des Gesprächs Erhards und Schröders mit Brandt in: AAPD 1964, München 1995, Dok. 64, S. 308.

ropa von einer „Verbesserung“ sprechen wollte.⁷⁸ Den Grundgedanken stand der Staatssekretär aufgeschlossen gegenüber, und so unterstützte er auch die von Gerhard Schröder ergriffenen Maßnahmen (Einrichtung von Handelsvertretungen, das erste Abkommen im März 1963 mit Polen), ohne zu ihren Initiatoren zu gehören. Von ihrer Konstruktivität – in langfristiger Perspektive – zeigte er sich wiederholt überzeugt. Ein „Operationsfeld im Rücken der SBZ“ (Schröder)⁷⁹ aufzubauen, lag gänzlich auf seiner Linie, sofern die mit der Hallstein-Doktrin gezogenen Grenzen nicht überschritten wurden.

Die sogenannte „Nahostkrise“ hat schließlich auch bei Carstens die Suche nach neuen Wegen in der Deutschland- und Ostpolitik gefördert. An ihrem Ausbruch trug er wie Schröder keinen Anteil, denn Waffenlieferungen an Israel (darunter Panzer, wenn auch über ein Drittland), die im Herbst 1964 bekannt wurden, waren immer auf seinen schärfsten Widerspruch gestoßen.⁸⁰ Kompliziert wurde die Situation durch die gleichzeitige Tätigkeit deutscher Rüstungsfachleute in der Vereinigten Arabischen Republik (VAR), die Forderung der Israelis nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen und vor allem den „Zusammenhang zwischen der sowjetischen Deutschland-Politik und der ägyptischen Anti-Israel-Politik“.⁸¹ Im Februar 1965 sah Carstens die Deutschlandpolitik in „schwerer Gefahr“.⁸² Eine Generalbereinigung im Nahen Osten sollte mittels des (allmählichen) Rückzugs der deutschen Wissenschaftler aus der VAR erfolgen, der Nicht-Übernahme neuer Verpflichtungen zu Waffenlieferungen, der angemessenen Vergabe von Entwicklungshilfe an Israel und an die arabischen Staaten sowie des Abschlusses eines Abkommens mit den Israelis über die Errichtung von Handelsvertretungen mit konsularischen Befugnissen.⁸³ Keinesfalls kam für Carstens und Schröder die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel in Betracht (ebenso wenig wie ein Abbruch der Beziehungen zur VAR, die die DDR als Staat anzuerkennen sich anschickte). Sie war mit Risiken behaftet, die „in keinem Verhältnis zu den möglichen Vorteilen eines solchen Schrittes“ standen.⁸⁴ Bundeskanzler Erhard entschied sich am Ende doch unter der Maßgabe moralischer Kriterien zu diesem Schritt,

78 Aufzeichnung vom 2.5.1961 in: PA/AA Berlin, B 2, Bd. 85. Zum Jaksch-Bericht 1961 und zum Begriff „Normalisierung“ vgl. Timothy Garton ASH, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München/Wien 1993, S. 30, 83.

79 Fernschreiben Carstens' vom 27.4.1964 betreffend die (in Anm. 23 erwähnte) Botschafter-Konferenz in Bonn vom 20.–22.4.1964 in: PA/AA Berlin, B 150, Bd. 27. Zu den mit der „Politik der Bewegung“ verfolgten Intentionen Schröders vgl. EIBL (wie Anm. 4), S. 149–154, 257–264; OPPELLAND (wie Anm. 4), S. 475–481.

80 Aufzeichnung vom 4.1.1965 in: AAPD 1965, München 1996, Dok. 2.

81 Kurt BIRRENBACH, *Meine Sondermissionen. Rückblick auf zwei Jahrzehnte bundesdeutscher Außenpolitik*, Düsseldorf/Wien 1984, S. 93.

82 Aufzeichnung vom 10.2.1965 in: AAPD 1965, Dok. 65, S. 287.

83 Aufzeichnung vom 3.11.1964 in: AAPD 1964, Dok. 308, S. 1227f.

84 Aufzeichnung vom 17.8.1963 in: AAPD 1963, Dok. 310, S. 1042f.

was Schröder und Carstens vergebens zu verhindern suchten.⁸⁵ Die Bundesrepublik schrammte knapp an einem Zusammenbruch der mit der Hallstein-Doktrin aufgebauten Positionen vorbei, da keine Welle der Anerkennung der DDR durch die arabischen Staaten ausgelöst wurde.

In einer Aufzeichnung vom 7. Januar 1965 präsentierte der Staatssekretär Vorschläge, die auf Vorarbeiten des Planungsstabs des Auswärtigen Amts beruhten. Sie können, wie das Gros seiner Aufzeichnungen der Jahre 1965 und 1966, als Ausdruck beharrlichen Festhaltens an traditionellen Überzeugungen, aber auch als Ausdruck von Ansätzen zur Flexibilisierung gedeutet werden. In einer Sitzung der CDU/CSU-Fraktion im Februar 1974 beschrieb Carstens seine damaligen Intentionen wie folgt: „eine im Ganzen harte, zähe, energische, ausdauernde Verteidigung der ... Politik mit gewissen Perspektiven einer Modifikation, die ich allerdings gesehen habe“.⁸⁶ Der Staatssekretär dachte an den Abschluss von „Teilabkommen“ zwischen der Bundesrepublik und früheren Kriegsgegnern des Deutschen Reiches. In die bilateralen Verhandlungen sollten die deutschen Grenzen, Wiedergutmachungsleistungen sowie langfristige Finanzierungs- und Warenregelungen einbezogen werden. Parallel zu den bilateralen Verhandlungen sollten solche der Vier Mächte mit der Bundesregierung geführt werden mit folgenden Zielen: die Schaffung der Bedingungen für gesamtdeutsche freie Wahlen, die Durchführung der Wahlen und eines gesamtdeutschen Plebiszits, das die von der Bundesregierung „stellvertretend für Gesamtdeutschland“ geschlossenen Verträge bestätigen sollte.⁸⁷

Ein flexiblerer Ansatz trat vornehmlich mit Blick auf die Grenzfrage hervor. Hier wurde die deutsche Verzichtleistung verhältnismäßig stark akzentuiert. Auf den zu erwartenden Vorwurf, dass die Regierung ihre Bereitschaft erkennen lasse, auf ehemals deutsches Gebiet zu verzichten, wollte Carstens antworten, „dass wir diesen Verzicht nur bedingt erklären würden, ... nur vorbehaltlich der Zustimmung durch das gesamte deutsche Volk“.⁸⁸ Die traditionelle Komponente zeigte sich hinsichtlich der DDR. Sie war von sämtlichen Verhandlungen strikt auszuschließen. Unter der Aufforderung, den Alleinvertretungsanspruch „um ein bedeutendes Stück weiter zu entwickeln“, verstand Carstens nicht etwa seinen Abbau, sondern ganz im Gegenteil seine Festigung.⁸⁹

Seine Vorstellungen hat Carstens in mehreren bedeutenden Aufzeichnungen 1965 und 1966 noch einmal gebündelt. Um die „Ausgangsposition(en)“ für eine Lösung der deutschen Frage unter veränderten weltpolitischen Bedingun-

85 OSTERHELD (wie Anm. 53), S. 167f.

86 Carstens am 19.2.1974. Protokoll in: ACDP, 08-001-1035/2, S. 11.

87 Aufzeichnung vom 7.1.1965 in: AAPD 1965, Dok. 4, S. 23–26.

88 EBD. S. 25.

89 EBD. S. 23, 25.

gen zu erhalten bzw. noch auszubauen, war für ihn eine „kraftvolle, gesicherte, freiheitlich-demokratische Bundesrepublik“ unumgänglich.⁹⁰ Auf der anderen Seite kam dem Ziel der Wiedervereinigung keine „absolute Priorität“ zu.⁹¹ Vor allem galt es, die eigene Sicherheit nicht zu gefährden. Es handelte sich also um eine Bestätigung der Formel *Freiheit – Frieden – Einheit*.

Zur Wahl stand, das Regime in der DDR als „Unterdrücker unserer Brüder in der Zone“ und entscheidendes Hindernis auf dem Weg zur Wiedervereinigung zu bekämpfen und nicht mit ihm zu paktieren oder sich mit seiner Existenz vorläufig abzufinden und kleine Schritte der Entspannung zu gehen. Carstens befürwortete die erste Alternative, auch wenn sie im Widerspruch zur „Entspannungseuphorie“ stand.⁹² Als „praktische Schritte“ kamen in Betracht: Ausweitung und Intensivierung persönlicher Kontakte zwischen der Bevölkerung in der DDR und der in Westdeutschland, Ausnutzung sämtlicher Einflussmöglichkeiten durch Massenmedien, eventuell der Ausbau des Interzonenhandels.⁹³ Jedoch bewegte sich all das lediglich in einem theoretischen Rahmen, da nicht einleuchtete, wie unter den begleitenden Umständen (keine Anerkennung eines zweiten deutschen Staates) Fortschritte erreicht werden könnten. Bei den Beteuerungen, das Zusammengehörigkeitsgefühl der Deutschen in West und Ost bewahren und vermehren sowie menschliche Erleichterungen herbeiführen zu wollen, handelte es sich zwar nicht um leere Worthülsen, um Pro-forma-Bekanntnisse, doch mussten sie unter den konkreten Bedingungen ohne Aussicht auf substantielle Ergebnisse sein. Hier liegt der wichtigste Ansatz zur Kritik an der Deutschlandpolitik, wie sie unter anderem Carstens vertrat.

In der Ostpolitik ging Carstens dagegen größere Schritte. Die Bundesrepublik sollte „generelle Opferbereitschaft“ erkennen lassen, ohne ihre Vorstellungen zu „konkretisieren“. Man konnte, so Carstens, sagen, dass das deutsche Volk bereit sei, für die Wiedervereinigung „beträchtliche Opfer und Beschränkungen“ (Grenzfrage, militärischer Status Gesamtdeutschlands, wirtschaftliche und finanzielle Leistungen) auf sich zu nehmen, um sie auch seinen Nachbarn „erwünscht erscheinen zu lassen“.⁹⁴ Dabei von einem „mutigen Schritt“ zu sprechen,⁹⁵ ist einerseits nicht falsch. Hier trat „wagen“ stärker zutage als in der Deutschlandpolitik. Andererseits müssen dann auch maßgebliche Kau-

90 Beantwortung eines Fragenkatalogs der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag zur Deutschlandpolitik vom 23.6. am 16.8.1966 durch Carstens. Nachgewiesen in: BAK, N 1337, Bd. 640.

91 *60 Thesen zur Deutschlandpolitik*, Aufzeichnung vom 27.1.1966, in: AAPD 1966, München 1997, Dok. 21, S. 83.

92 Beantwortung eines Fragenkatalogs durch Carstens (wie Anm. 90).

93 Ebd.

94 *60 Thesen zur Deutschlandpolitik*, 27.1.1966 (wie Anm. 91), S. 84.

95 EIBL (wie Anm. 4), S. 336.

telen Erwähnung finden: kein Verzicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt, keine materielle Präjudizierung der in einem Friedensvertrag mit einem vereinten Deutschland zu treffenden Lösung für die Oder-Neiße-Grenze, alle Maßnahmen in fester Verknüpfung mit der Wiederherstellung der Einheit.

Bei allen Bemühungen um die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten blieb zugleich die Tatsache bestimmend, dass die Wiedervereinigung ohne Mitwirkung der UdSSR nicht möglich sein konnte. So plädierte Karl Carstens mehrfach für ein „direktes Gespräch“ mit den Sowjets – unbeschadet der Verantwortung der drei Westmächte.⁹⁶ Die Kontaktaufnahme durfte jedoch keinesfalls im Sinne der Intentionen des Botschafters Hans Kroll erfolgen.⁹⁷

In der Frage der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zu osteuropäischen Staaten tat sich Carstens lange Zeit schwerer. Auf dem Höhepunkt der Nahost-Krise, im Frühjahr 1965, zeigte er sich von diesem Vorhaben überzeugt.⁹⁸ Alles konnte sich dann ja im Windschatten der ziemlich undurchsichtigen Krise abspielen. Nachdem sie einigermaßen überstanden war, hielt er sich offenkundig zurück. Zuerst sollten die wirtschaftlichen und kulturellen Kontakte intensiviert werden.⁹⁹ In der Übergangsphase von der Regierung Erhard/Schröder zur Regierung der Großen Koalition aber rang er sich zu einer bejahenden Entscheidung durch.¹⁰⁰ Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien im Januar 1967, die die De-facto-Aufgabe der Hallstein-Doktrin mit sich brachte, die auch mit Hilfe der sogenannten *Geburtsfehlertheorie* nicht kaschiert werden konnte, fiel zwar in die Zeit der Koalition aus CDU/CSU und SPD, doch die Basis für dieses nicht unbeträchtliche neue Element war unter Erhard und Schröder gelegt worden.¹⁰¹

Mit einer großen diplomatischen Aktion, ihrer Friedensnote, hatte sich die christlich-liberale Koalition zuvor, am 25. März 1966, noch aktiv in die Spannungsbemühungen einschalten können. Sie galt gerade Karl Carstens als leuchtendes Beispiel für das von ihm immer wieder als vorbildlich beschriebene liberal-konservative Reformverständnis, denn die Note war eben nicht auf „schnelle Resultate“ angelegt, sondern stellte vielmehr einen „bedeutsamen, aber im ganzen vorsichtigen weiteren Zug innerhalb einer seit 1961

96 *Vorschläge zur Deutschlandpolitik*, 10.3.1965 (wie Anm. 65).

97 Aufzeichnungen vom 5. und 9.3.1962 in: BAK, N 1337, Bd. 610. Zur Ablösung des deutschen Botschafters in der UdSSR, Hans Kroll, 1962 vgl. u. a. EIBL (wie Anm. 4), S. 134–149; OPPELLAND (wie Anm. 4), S. 468–475; SCHWARZ, *Adenauer. Der Staatsmann* (wie Anm. 28), S. 699–703.

98 *Vorschläge zur Deutschlandpolitik*, 10.3.1965 (wie Anm. 65).

99 Schreiben an Margot Kalinke, 3.9.1965, in: PA/AA, B 2, Bd. 142.

100 *Die Außenpolitik einer neuen Bundesregierung*, Aufzeichnung vom 17.11.1966, Ebd., Bd. 143.

101 Zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien und zur sog. Geburtsfehlertheorie vgl. HILDEBRAND (wie Anm. 20), S. 328f.

entwickelten neuen ostpolitischen Konzeption“ dar.¹⁰² Die in die Zukunft weisenden Abschnitte der Note verzeichnen allerdings nicht Carstens als Urheber. Er spielte anfänglich nur mit dem Gedanken, den auf dem nächsten Parteitag der KPdSU im Frühjahr 1966 zu erwartenden östlichen Propagandathesen entgegenzuwirken. Die Note sollte Angaben enthalten über die von je her friedfertige Politik der Bundesrepublik (alles „aus unserer Sicht“).¹⁰³ Einem solchen Ansinnen trat der Leiter des Referats für politische und sozial-ökonomische Strukturfragen des Ostblocks, Erwin Wickert, entgegen. Sollte die Note keine neuen Elemente enthalten, zum Beispiel neue Vorschläge zur Abrüstungs- und Sicherheitsfrage, werde sie „sicher nur langweilig“ wirken, führte Wickert aus. Die Propaganda des Ostens sollte politisch und nicht propagandistisch beantwortet werden.¹⁰⁴ Carstens ließ sich von diesen Argumenten überzeugen.¹⁰⁵ In anderen Punkten war dagegen nicht an Modifikationen gedacht, so dass die Note hier „nicht viel Neues“ erbrachte,¹⁰⁶ etwa zur Oder-Neiße-Grenze nur den Hinweis auf den Fortbestand Deutschlands in den Grenzen von 1937.

Eine „wichtige, qualitativ neue Entscheidung Bonns“¹⁰⁷ konnte hinsichtlich des Verhältnisses von Maßnahmen der Entspannung und Wiedervereinigung vermerkt werden. Zwar hieß es im Schlussteil, dass die Bundesregierung der Auffassung sei, dass alle Bemühungen um Sicherheit, Abrüstung und Rüstungskontrolle nur dann „entscheidenden und dauerhaften Erfolg“ haben werden, wenn nach und nach auch die Ursachen der Spannungen in der Welt beseitigt würden, doch von einer unbedingten Verknüpfung war nun – mit Ausnahme von Abschnitt V, 2 – nicht mehr die Rede.

Zu den Glanzpunkten der Friedensnote vom März 1966 gehört nicht zuletzt die Bereitschaft, mit den Regierungen der Sowjetunion, Polens, der Tschechoslowakei und womöglich anderer Staaten in Osteuropa (die DDR war selbstverständlich ausgenommen) förmliche Erklärungen über den Gewaltverzicht auszutauschen (Abschnitt V, 4). Ein Gewaltverzichtsdialog zählte schon zu den Themen bei den Gesprächen Carstens' während seiner Reise in die

102 Karl CARSTENS, *Die deutsche Friedensnote vom 25. März 1966*, in: Ludwig Erhard, *Beiträge zu seiner politischen Biographie. Festschrift zum 75. Geburtstag*, hg. v. Gerhard SCHRÖDER u. a., Frankfurt/M. u. a. 1972, S. 386, 391. Die Friedensnote ist abgedruckt in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, IV. Reihe, Bd. 12, 1. Januar bis 30. November 1966, Frankfurt/M. 1981, S. 381–385. Zu unterschiedlichen Bewertungen vgl. HILDEBRAND (wie Anm. 20), S. 187–190; Peter BENDER, *Die „Neue Ostpolitik“ und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung*, 4. Aufl., München 1996, S. 116ff.

103 Weisung Carstens' vom 2.2.1966: PA/AA, B 150, Bd. 69.

104 Vermerk Wickerts vom 4.2.1966 über ein Gespräch mit Carstens, Ebd.

105 Protokoll eines Informationsgesprächs Carstens' mit Pressevertretern am 24.3.1966 in: PA/AA, B 2, Bd. 144.

106 Ebd.

107 HILDEBRAND (wie Anm. 20), S. 189.

UdSSR im September 1965 anlässlich der internationalen Ausstellung „Chemie in Industrie, Verkehr und Landwirtschaft“.¹⁰⁸ Die Verhandlungen nach dem Frühjahr 1966, die Carstens als Staatssekretär des Auswärtigen Amts bis Ende November des Jahres führte, gerieten jedoch – auch in den Jahren der Großen Koalition – beständig in das Dilemma, „dass die Sowjets zusammen mit dem Gewaltverzicht eine Anerkennung der DDR als eines zweiten deutschen souveränen Staates und eine Anerkennung ihrer und der polnischen Grenzen beehrten, worauf einzugehen die deutsche Seite nicht bereit war“.¹⁰⁹ Dass die Bundesregierung Brandt/Scheel nach 1969 die Verhandlungen unter deutlich gewandelten Bedingungen weiterführte, verwand Carstens nicht leicht.

In den Jahren der Großen Koalition blieben bei Carstens nahezu alle Positionen im Grundsatz unverändert. Das gilt für die Ostpolitik, in der die Regierung Kiesinger/Brandt nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien (Januar 1968) bald auch an extern gezogene Grenzen stieß, wie die Deutschlandpolitik.¹¹⁰ Einige Fortentwicklungen waren gleichwohl auszumachen, immer mit einigem zeitlichen Abstand nach Vorschlägen von Bundeskanzler Kiesinger, unter dem Carstens seit Anfang 1968 als Chef des Kanzleramts diente. So befürwortete Carstens im Januar 1969 Verhandlungen über einen Gewaltverzicht unter Einbeziehung der „DDR“ (die er jetzt auch so nannte). Dafür und für Übereinkünfte in anderen Bereichen (Förderung menschlicher, sportlicher und kultureller Kontakte) konnten Gespräche „auf höchster oder hoher Ebene“ in Frage kommen (Bundeskanzler, Minister und Staatssekretäre), aber: „Wir sollten es ablehnen, den Status quo in Deutschland als eine endgültige Regelung anzuerkennen, und wir sollten die Anerkennung der DDR ... ablehnen.“¹¹¹ Dies war widersprüchlich, da Kontaktaufnahme und Nichtanerkennung sich ausschlossen.

4. Deutschland- und Ostpolitik in den siebziger Jahren

Die außenpolitischen Zielvorstellungen für die siebziger Jahre entsprachen bei Carstens denen aus dem vergangenen Jahrzehnt. Dies wurde bei einem Vortrag vor dem Rhein-Ruhr-Klub im Januar 1971 deutlich. Carstens, zu dieser Zeit

108 Protokoll des Gesprächs Carstens' mit dem sowjetischen Ersten Stellvertretenden Außenminister Kusnezow in Moskau am 22.9.1965 in: AAPD 1965, Dok. 361, S. 1488f.

109 Karl CARSTENS, *Politische Führung. Erfahrungen im Dienst der Bundesregierung*, Stuttgart 1971, S. 265.

110 Zur Deutschland- und Ostpolitik der Großen Koalition und zum „Krisenjahr“ 1968 vgl. Dirk KROEGEL, *Einen Anfang finden! Kurt Georg Kiesinger in der Außen- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition* (Studien zur Zeitgeschichte, 52), München 1997.

111 *Deutschlandpolitik und Ostpolitik der Bundesregierung*, Aufzeichnung vom Juni 1969, in: BAK, N 1337, Bd. 676.

Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. (DGAP) in Bonn, nannte (in dieser Reihenfolge!) die Erhaltung der westlichen Verteidigungskraft und der NATO, das Vorantreiben der Integration der (west)europäischen Staaten, die Forderung nach Gewährung des Selbstbestimmungsrechts für alle Deutschen, einen Beitrag zur Entspannung zwischen Ost und West unter Vermeidung einseitiger Maßnahmen, die Festigung der Stellung West-Berlins. Klar bestimmend blieb eine nüchterne Betrachtung der sicherheitspolitischen Begebenheiten auf dem Kontinent.¹¹² Die Teilung zunächst als gegeben anzunehmen, aber im Grundsatz am Ziel der nationalen Einheit festzuhalten und zu seiner Verwirklichung auf eine Politik der Entspannung zu setzen, erschien ihm im Gegensatz zu den Gestaltern der Neuen Ostpolitik kaum zweckmäßig.¹¹³

Um diese wahrhaft Neue Ostpolitik entbrannte unter anderem in drei Bänden, die Carstens als Direktor des Forschungsinstituts der DGAP mitherausgab (und mitverfasste), ein heftiger Streit.¹¹⁴ Doch er mochte sich der erforderlichen Diskussion nicht entziehen. Und so musste er sich mit einem Beitrag von Eberhard Schulz auseinandersetzen, der, sofern eine Alternative zwischen einem „irrealen Anspruch auf Wiedervereinigung in einem Staat“ und einer noch so geringfügigen Chance bestand, die innere Freiheit der DDR erweitert zu sehen, für das zweite plädierte.¹¹⁵ Noch dezidierter äußerte sich Lutz Niethammer: Die Gesellschaft der „BRD“ war für ihn auf dem Weg, „die deutsche Frage als solche zu liquidieren und in einen Komplex konkreter Interessen, Bedürfnisse und Teilziele zu verwandeln“.¹¹⁶ Carstens dagegen wollte das Ziel der Wiedervereinigung in keinem Fall dem der Entspannung opfern.¹¹⁷

Nicht zuletzt drehten sich die Diskussionen immer wieder um die Frage, ob denn die bisherige westeuropäische Einigungspolitik eine auf die Wiedervereinigung gerichtete Politik torpediert habe. Niethammer verurteilte die „doppelzüngigen“ Versprechen des ersten Bundeskanzlers, seine Politik führe in gleichem Maße zu Westintegration und deutscher Einheit. Dagegen hatte

112 Manuskript des Vortrags vom 20.1.1971 in: BAK, N 1337, Bd. 130.

113 Interview Willy Brandts mit dem Deutschlandfunk am 2.7.1967 in: Willy BRANDT, *Außenpolitik. Deutschlandpolitik. Europapolitik. Grundsätzliche Erklärungen während des ersten Jahres im Auswärtigen Amt*, Berlin 1968, S. 80–89.

114 *Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates*, hg. v. Karl CARSTENS und Dieter MAHNCKE. Bd. 1: *Das Ende des Provisoriums*. Bd. 2: *Das Vordringen neuer Kräfte*. Bd. 3: *Der Zwang zur Partnerschaft* (Schriften des Forschungsinstituts der DGAP, 30/1–3). München, Wien 1971/1972.

115 Eberhard SCHULZ, Die Weiterentwicklung der deutschen Frage, in: *Außenpolitische Perspektiven 1* (wie Anm. 114), S. 172.

116 Lutz NIETHAMMER, *Traditionen und Perspektiven der Nationalstaatlichkeit für die BRD*, in: *Außenpolitische Perspektiven 2* (wie Anm. 114), S. 63f.

117 Karl CARSTENS, *Zusammenfassung und Stellungnahme*, in: *Außenpolitische Perspektiven 3* (wie Anm. 114), S. 265, 292.

die sozialliberale Bundesregierung endgültig mit der „Politik der Stärke“ gebrochen und durch eine Desillusionierung in der Deutschland- und Ostpolitik international einen realpolitischen Fortschritt erzielt.¹¹⁸ Selbst ein zuverlässiger Mitstreiter Adenauers wie Wilhelm Grewe äußerte sich in den siebziger Jahren skeptisch.¹¹⁹ Eine solche Auffassung ließ Carstens explizit nicht gelten. Die Gegenläufigkeit von Wiedervereinigungs- und europäischer Integrationspolitik bestritt er auch weiterhin leidenschaftlich.¹²⁰

In seiner ersten Bundestagsrede am 15. Februar 1973 beschwor Carstens mit eindringlichen Sätzen in einem historischen Exkurs das Nationalbewusstsein der Deutschen. Zwar sprach er von einem „Spannungsverhältnis“ zwischen den maßgeblichen politischen Zielen, Bewahrung von Freiheit und Frieden, europäische Einigung und Einheit der Nation, doch erneut sah er die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten als überwindbar an. Keines dieser Ziele durfte preisgegeben werden.¹²¹ Neben dem „was“ war es gerade auch das „wie“, das an dieser Rede überzeugte, und so fand sich Carstens, die Inkarnation des loyalen und effektiven politischen Beamten, wenige Wochen später nicht mehr nur in der Rolle des einfachen Abgeordneten wieder, sondern ab Mai in der des Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion. Damit verlagerten sich die Auseinandersetzungen um die Neue Ostpolitik für Carstens vermehrt auf die öffentliche Ebene, mit der er bislang weniger vertraut war.

Intern ließen sich zwei Gruppierungen in der Union ausmachen, die um die außenpolitische Linie rangen. Die eine hatte – grob gesagt – ihren Kristallisationspunkt in der Spitze der Partei, sie scharte sich um Walther Leisler Kiep, den außenpolitischen Sprecher des CDU-Präsidiums, während die andere, weit größere, in der Bundestagsfraktion angesiedelt war (die CSU und die Konservativen in der CDU).¹²² Zu letzterer gehörte Carstens.

Bereits im Bahr-Papier bzw. Bahr-Gromyko-Papier vom Mai 1970¹²³ lag aus Carstens' Sicht ein „Versäumnis von historischer Dimension“ vor, da jeder Bezug auf Deutschland als Ganzes, die deutsche Nation, fehlte und die Bundesregierung alle ihre Trümpfe ohne entsprechende Gegenleistungen aus den

118 NIETHAMMER (wie Anm. 116), S. 48, 56.

119 GREWE (wie Anm. 70), S. 417f.

120 CARSTENS, *Zusammenfassung* (wie Anm. 117), S. 292f.

121 Carstens im Bundestag am 15.2.1973, Sten.Ber. 7. WP, Bd. 81, S. 550.

122 Christian HACKE, *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*, Köln 1975, S. 114.

123 Zum Bahr-Papier und zu den folgenden Verträgen und Vereinbarungen (Moskauer und Warschauer Vertrag, Berlin-Abkommen, Grundvertrag, Prager Vertrag, deutsch-polnische Vereinbarungen 1975/76) sei verwiesen auf Benno ZÜNDORF, *Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR*, München 1979; Karl Dietrich BRACHER/Wolfgang JÄGER/Werner LINK, *Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 5/1), Stuttgart/Mannheim 1986, S. 163–282.

Händen gegeben hatte,¹²⁴ so dass konsequent ebenso der Moskauer Vertrag seiner Kritik anheimfallen musste. Der Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 stellte für ihn einen großen Schritt auf dem Weg zur völkerrechtlichen Anerkennung der DDR dar und erbrachte die förmliche Bestätigung der Teilung Deutschlands. Der einseitige „Brief zur deutschen Einheit“ verpflichtete die sowjetische Seite zu nichts. Das Vertragswerk war Carstens zufolge begleitet von Unausgewogenheiten im Leistungsverhältnis.¹²⁵ Dass der Vertrag eine Korrektur von Grenzen auf friedlichem Weg nicht ausschloss und eine Politik der friedlichen Wiedervereinigung nicht als vertragswidrig verbot, erkannte Carstens nicht an.

Nachdem für den Warschauer Vertrag Vorentscheidungen schon in den deutsch-sowjetischen Vereinbarungen gefallen waren (Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Polens) und in ihm die Bindung der Feststellung der Grenzen an den Gewaltverzicht nicht noch einmal zustande gekommen war, was als endgültige völkerrechtliche Anerkennung interpretiert werden konnte, verwunderte es nicht, dass Carstens nicht mit Kritik sparte. Die Bundesregierung Brandt/Scheel hatte seines Erachtens „praktisch definitiv“ auf die Gebiete östlich der Oder und Neiße verzichtet.¹²⁶

Die Kritiker lagen mit ihren Hinweisen auf mangelhafte Gegenleistungen insofern richtig, als sich die polnische Regierung mit ihrer einseitigen „Information“ über die Ausreise von Deutschstämmigen kaum den Vorstellungen der Bundesregierung annäherte. Folglich musste der Warschauer Vertrag vom Dezember 1970 nachgebessert werden. Das geschah im Oktober 1975 in der Form eines deutsch-polnischen Abkommens über Renten- und Unfallversicherung (mit begleitenden Absprachen) – für Carstens ein Symbol der Unausgewogenheit der Neuen Deutschland- und Ostpolitik. Die Vereinbarungen stießen bei ihm auf strikte Ablehnung.

In der Fraktionsgemeinschaft war das zwar die vorherrschende Sicht der Dinge, dennoch kam es zu schweren Spannungen, da eine prominente Gruppe (unter anderem Barzel, Blüm, Breidbach, Katzer, Kiep, Schröder, von Weizsäcker) aufgrund der Tatsache, dass die Ausreise von 120 000 bis 125 000 Deutschen zugesagt worden war, ihre Zustimmung nicht verweigern mochte. Stellten die Absprachen für die einen ein „Musterbeispiel von Pseudo-Menschlichkeit und Pseudo-Entspannung“ dar (Franz Josef Strauß),¹²⁷ handelte es sich

124 Karl CARSTENS, *Die Erfolge östlicher Westpolitik. Politische Wirkungen des Grundvertrages*, in: *Die Politische Meinung* 18 (1973), Heft 147, S. 15.

125 Karl CARSTENS, *Eine Wende in der Deutschland-Politik. Anmerkungen zum deutsch-sowjetischen Vertrag vom 12. August 1970*, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 25.8.1970.

126 Vortrag vom 20.1.1971 (wie Anm. 112).

127 Schreiben Strauß' an Carstens, 23.10.1975, in: BAK, N 1337, Bd. 14; auch abgedruckt in AdG vom 24.10.1975, S. 19782.

für die anderen bei der genannten Zahl um „ein bisschen mehr als Null“ (so der Abgeordnete Vogt).¹²⁸ Bei der Schlussabstimmung im Bundestag am 19. Februar 1976 gab es 15 Abweichler.

War für die Union die Behandlung der deutsch-polnischen Übereinkünfte durch Überlegungen koalitionsstaktischer Art auf der Ebene der Länder erschwert,¹²⁹ so zugleich auf Bundesebene. Es war kein Geheimnis, dass der CDU-Vorsitzende Helmut Kohl im Gegensatz zu seinem Kontrahenten Strauß vorsichtig, aber zielstrebig auf einen Bruch der sozial-liberalen Koalition und ein Bündnis mit den Liberalen zusteuerte, um die Union in die Regierungsverantwortung zu bringen. In ihrer ursprünglichen Form lehnte zwar auch Kohl die Absprachen ab, aber ihm war es zu verdanken, dass Unions-intern zwei Vorbehalte formuliert wurden (Ausreise aller Deutschen in Polen in einem Zeitraum von vier bis sechs Jahren, kein Präjudiz für finanzielle Forderungen anderer Staaten). Bei Berücksichtigung der beiden Punkte sollte die Zustimmung der unionsgeführten Länder im Bundesrat erfolgen.¹³⁰

Eine Verbesserung zum ersten Punkt konnte rasch verbucht werden. Der polnische Außenminister Olszowski bestätigte, dass Ausreisegenehmigungen erteilt „werden können“. Unter diesen Umständen empfahl Kohl jedoch am 10. März 1976 der Länderkammer für den 12. des Monats die Ablehnung – „wenn nichts hinzukommt, was diese Einwände ausräumen könnte“ (insbesondere, dass das Wort „können“ gestrichen werde). Carstens stufte das als „rein formalen Vorbehalt“ ein und sah keinen Anlass, bis zum 12. März noch einmal eine Sitzung der Fraktion anzuberaumen.¹³¹ Tatsächlich aber erzielte Außenminister Genscher (FDP) eine weitere Nachbesserung im Sinne des Fortfalls des Wortes „können“, die auch eine völkerrechtlich verbindliche Bestätigung erfuhr. Die Union feierte ihren größten Erfolg in der Außenpolitik in der Ära Kohl/Carstens, der allerdings in erster Linie als ein Erfolg der beiden Ministerpräsidenten Ernst Albrecht (Niedersachsen) und Franz-Josef Röder (Saarland) sowie des CDU-Vorsitzenden zu bewerten ist. Albrecht und Röder unterstützten Genscher in seinem Bemühen, die Absprachen für den Bundesrat zustimmungsfähig zu gestalten und konnten sich dabei der Rückendeckung durch Kohl sicher sein.¹³² Helmut Kohl erreichte im Sinne seiner Intentionen eine (gewiss zu-

128 Protokoll der Fraktionssitzung am 4.11.1975 in: ACDP, 08-001-1043/2, S. 48f.

129 Joachim KRAUSE, *Außenpolitische Opposition im und über den Bundesrat. Eine Fallstudie am Beispiel der Auseinandersetzungen um die Ratifizierung der deutsch-polnischen Vereinbarungen vom Oktober 1975*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 11 (1980), Heft 3, S. 423–440.

130 AdG vom 17.3.1976, S. 20076f.

131 Protokoll der Fraktionssitzung am 10.3.1976 in: ACDP, 08-001-1045/1, S. 1–7 (Kohl) und 12f. (Carstens).

132 Hans-Dietrich GENSCHER, *Erinnerungen*, 2. Aufl., Berlin 1995, S. 263ff.; Helmut KOHL, *Erinnerungen. 1930–1982*, München 2004, S. 381–384.

nächst kaum greifbare) koalitionspolitische Auflockerung. Carstens dagegen blieb von Anfang bis Ende der Gefangene eines konfrontativen Kurses.

In den Vordergrund oppositioneller Einlassungen zur Neuen Ostpolitik rückte ebenso die Berlin-Frage. Wenn Carstens darauf abhob, dass weder der Vertrag von Moskau noch das Bahr-Papier ein Wort über Berlin enthielten,¹³³ darf nicht vergessen werden, dass die UdSSR in den bilateralen Verhandlungen nicht die Bereitschaft zeigte, Zugeständnisse in diesem Bereich zu gewähren. Hätte die Bundesregierung ihrerseits von Anfang an ein solches Junktim aufgestellt, wären die Moskauer Gespräche vermutlich niemals beendet worden. Aber dieser Preis schien Carstens nicht zu hoch zu sein. Dass umgekehrt gerade der Abschluss des Vertrags als eine Art Katalysator einer befriedigenden Berlin-Regelung dienen könnte, mochte ihm nicht einleuchten.

Die Reaktion Carstens' auf das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1971 war zwiespältig. Besonders fiel ihm auf – um hier nur die für ihn kritischen Punkte anzusprechen –, dass unterschiedliche Auslegungsvarianten zur Basis der Einigung der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs geworden waren.¹³⁴ Die Möglichkeit einer „behutsamen Nutzung der Entwicklungsermächtigung“¹³⁵ (in Teil II B) negierte er. Richtig war seine Kritik daran, dass die Ausdehnung völkerrechtlicher Vereinbarungen der Bundesrepublik auf West-Berlin in Anlage IV (A) zu Teil II D nur als Kann-Vorschrift formuliert worden war, was sich bald bemerkbar machte.¹³⁶

Vernichtend war Carstens' Kritik an der Gestaltung des Grundlagenvertrags mit der DDR vom Dezember 1972, womit er in der Bundestagsfraktion große Anerkennung fand. Der deutsch-deutsche Vertrag fixierte für Carstens die Teilung und verschaffte der DDR endgültig die ihr bislang fehlende weltweite Anerkennung. Ausdrückliche Hinweise auf Deutschland als Ganzes, auf die deutsche Nation, fehlten. Der „Brief zur deutschen Einheit“ konnte diesen Mangel seines Erachtens nicht ausgleichen. Der Vertrag war mit der Hinnahme von Unmenschlichkeit, Unfreiheit und Unrecht in der DDR verbunden. Alle menschlichen Erleichterungen standen, mit einer Ausnahme, unter Vorbehalten und Einschränkungen. Die Interessen West-Berlins waren Carstens zufolge nicht adäquat gewahrt worden.¹³⁷ Man wird sich der Einsicht nur schwer ver-

133 *Berlin im Zentrum der Entspannungspolitik*, Vortrag in Köln am 23.3.1971, Manuskript in: ACDP, NL von Merkatz, 01-148-128/03.

134 Karl CARSTENS, *Zur Interpretation der Berlin-Regelung von 1971*, in: *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*, hg. v. Horst EHMKE u. a., Berlin 1973, S. 69, 72.

135 BRACHER/JÄGER/LINK (wie Anm. 123), S. 206.

136 Karl CARSTENS, *Die Verfassungspraxis oberster Bundesorgane und die deutsche Einheit*, in: *Festschrift für Helmut Lemke zum 70. Geburtstag*, hg. v. Uwe BARSCHEL, Neumünster 1977, S. 158f. Vgl. BRACHER/JÄGER/LINK (wie Anm. 123), S. 206, 227ff.

137 Karl CARSTENS, *Warum Ablehnung des Grundvertrages?*, in: *UiD-Dokumentation 5/73*, Sonderdruck, Bonn 1973, S. 9–16.

schließen können, dass die für die Bundesrepublik wesentlichen Zusagen in eine Form gegossen worden waren, die nicht erkennen ließ, „ob sie überhaupt rechtlich verbindlich [waren]“. ¹³⁸ Dass am Ende eine „Rückkoppelung der internationalen Normalisierung ... auf eine Normalisierung im Inneren“ ¹³⁹ nicht in dem gewünschten Umfang eintrat, hatte auch damit zu tun. Dies muss – trotz der Zunahme menschlicher Kontakte und der so erfolgten Bewahrung nationaler Substanz – festgehalten werden.

In jedem Fall verschärfte sich der Eindruck, Carstens sei ein „kalter Krieger“. Dies lag natürlich daran, dass sich seine Reaktionen auf die neue Kursbestimmung oft im Negativen erschöpften und ein überzeugender, geschlossener strategischer alternativer Entwurf der Union zur sozialliberalen Außenpolitik nicht vorhanden war. Trotz allem sollte auch nicht vergessen werden, dass Carstens den UNO-Beitritt der Bundesrepublik unterstützte – nach gewissen korrigierenden Eingriffen der Unionsmitglieder des Auswärtigen Bundestagsausschusses, zu denen er damals gehörte. ¹⁴⁰

Unverkennbar zufrieden zeigte sich Carstens nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 zum Grundlagenvertrag, das diesen nicht als „Teilungsvertrag“ charakterisierte, aber jedes Verfassungsorgan der Bundesrepublik auch in Zukunft darauf verpflichtete, die Wiederherstellung staatlicher Einheit als politisches Ziel nicht aufzugeben. ¹⁴¹ Allerdings gehörte Carstens nicht zu denen, die den Gang nach Karlsruhe anstrebten oder unterstützten. Er war der Meinung, dass bestimmte politische Fragen „nicht justiziabel“ seien. Ausdrücklich berief er sich auf die Verfassungsgerichtsbarkeit der Vereinigten Staaten. ¹⁴² Am Ende jedoch ermöglichte es das Urteil auch ihm, sich mit dem Grundlagenvertrag abzufinden, da es eine Stütze wichtiger bisheriger Positionen bot, die der Vertrag vermeintlich aufgab.

Den Schlussstein (bilateraler) Ostvertragspolitik bildete im Dezember 1973 der Prager Vertrag. Seine Behandlung ist ein markantes Beispiel für die Führungsschwächen des Vorsitzenden der Fraktion und für die ihm eigene Gestaltung der politischen Auseinandersetzung. Als der SPD-Fraktionsvorsitzende Wehner im September 1973 die deutsche Verhandlungsposition bei einem Aufenthalt in Moskau – in allerdings spektakulärer Weise – unterminierte, war

138 EBD, S. 12.

139 HACKE (wie Anm. 122), S. 100.

140 Carstens in den Fraktionssitzungen am 5.4. und 8.5.1973, Protokolle in: ACDP, 08-001-1032/1, S. 3–7, 28–35.

141 Stellungnahme zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.7.1973, hg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestags, in: BAK, N 1337, Bd. 40. Urteil abgedruckt in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 36. Bd., Tübingen 1974, S. 1–37.

142 Carstens in der Fraktionssitzung am 13.2.1973, Protokoll in: ACDP, 08-001-1031/2, S. 47–50.

Carstens überzeugt, dass dieser versuchte, „die deutsche Außenpolitik von Leningrad und Moskau aus zu steuern“.¹⁴³ Inhaltlich hatte Carstens nicht viel vorzubringen: „Und ich möchte für meine Person sagen, dass ich die Bedenken, die Herr Kollege Marx vorgetragen hat, teile.“¹⁴⁴ Dies war ein beredter Ausdruck der von ihm unverkennbar mit Präferenz belegten „abwartenden“ Führungsmethode,¹⁴⁵ die auf kraftvolle Führung weitgehend verzichtete und die ihm wiederholt, unter anderem bei der Durchführung der Hamburger Parteitagsbeschlüsse vom November 1973 zu vier großen innenpolitischen Reformwerken, interne und öffentliche Kritik einbrachte. Immerhin gelang es ihm dieses Mal, die Geschlossenheit der Fraktion zu erreichen, obwohl im Vorfeld der Bundestagsabstimmung im Juni 1974 differenzierte Urteile zu finden waren. Letztlich überwog die Tatsache, dass die politisch entscheidende Aussage von den Vertragspartnern unterschiedlich ausgelegt werden konnte, und zwar Artikel 1 über die Nichtigkeit des Münchner Abkommens.

Große Sorgen bereiteten Carstens die multilateralen Teilstücke der Neuen Ostpolitik, nämlich KSZE und MBFR. Der maßgebliche Beweggrund für seine Ablehnung der KSZE ist in möglichen abträglichen Rückwirkungen auf den Prozess der westeuropäischen Einigung zu suchen.¹⁴⁶ Die Wiener MBFR-Verhandlungen gaben Carstens „noch mehr Anlass zur Sorge ... als die KSZE-Konferenz“. Die bedeutendste Gefahr erblickte er in der Schaffung eines Sonderstatus für Zentraleuropa, vor allem für die beiden deutschen Staaten. Damit wäre für ihn der Grundstein für die Neutralisierung Deutschlands gelegt gewesen.¹⁴⁷

Angesichts der Neuen Ost- und Entspannungspolitik schien eine aktive Westpolitik erst recht geboten. Der West- kam gegenüber der Ostpolitik in allen seinen Überlegungen Priorität zu. Zu den „essentiellen Forderungen“, die er an die Entspannungspolitik richtete, gehörten der Vorrang des atlantischen Bündnisses und das Vorantreiben der westeuropäischen Einigung.¹⁴⁸ In allen „Ungewissheiten“ ragte die europäische Idee als ein „fester Richtpunkt für politisches Handeln unverändert hoch hinaus“. Sie beinhaltete auch weiterhin den „Schlüssel für die Lösung der vielen Probleme“.¹⁴⁹

143 Carstens in der Fraktionssitzung am 2.10.1973, Protokoll: Ebd., 08-001-1034/1, S. 1f.

144 Ausführungen in der Fraktionssitzung am 22.1.1974. Protokoll: Ebd., 08-001-1035/1, S. 62.

145 CARSTENS, *Politische Führung* (wie Anm. 109), S. 114–117.

146 The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) and Western European Integration, Ausarbeitung vom 15.6.1972 in: BAK, N 1337, Bd. 133.

147 Carstens in der Fraktionssitzung am 31.7., Protokoll in: ACDP, 08-001-1033/1, S. 2f., 63f.

148 Carstens im Bundestag am 13.9.1973, Sten.Ber. 7. WP, Bd. 84, S. 2746, 2748.

149 Schreiben an Walter Hallstein, 11.11.1971, in: BAK, N 1337, Bd. 130.

5. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Carstens die Vorstellung, einen Wandel der Realitäten durch deren Akzeptanz herbeizuführen, nicht anerkannte. Der Entspannungspolitik wurde seiner Meinung nach Priorität gegenüber dem Ziel der deutschen Einheit eingeräumt. Die Bewahrung von Frieden und Freiheit schien ihm angesichts der bi- und multilateralen Ausprägungen der Neuen Ostpolitik gefährdet.

Carstens' Prioritätenkatalog ist immer wieder erkennbar geworden. In einem Strategieentwurf der CDU vom Mai 1975 hieß es, dass die wichtigste außenpolitische Aufgabe die Sicherung nationaler Existenz mit Hilfe eines aktiven Beitrags zum Frieden sei, den die Bundesrepublik durch den Abbau innerdeutscher Spannungen und Konflikte, unter Wahrung des Gebots zur Wiedervereinigung, leiste, durch ihre Mitwirkung bei der Einigung Europas und die Mitarbeit an der Erhaltung und Festigung der NATO. Aus Carstens' Sicht sollte die Reihenfolge geändert werden, und zwar an erster Stelle das atlantische Bündnis stehen, dann die Einigung Europas und am Ende der Abbau innerdeutscher Spannungen Erwähnung finden.¹⁵⁰

In der Deutschland- und Ostpolitik erwies sich Carstens zunächst als Verfechter traditioneller Positionen. Trotzdem verschloss er sich gegen Mitte der sechziger Jahre nicht der Erkenntnis eines notwendigen Wandels, akzeptierte die Neuerungen, für die Gerhard Schröder politisch verantwortlich zeichnete, und trat außerdem mit einer Reihe eigener Anregungen hervor. Ihre Einschätzung hängt naturgemäß von der jeweiligen Sicht ab. Egon Bahr zum Beispiel schob sie als Nichtigkeiten beiseite. Wer so argumentiert, der übersieht, dass die Neue Ostpolitik – zumindest in Teilen – auf der Deutschland- und Ostpolitik der sechziger Jahre aufbaute, und sei es nur aufgrund der Tatsache, dass sie Bewegung in die starren Fronten brachte, von greifbaren Maßnahmen wie der De-facto-Aufgabe der Hallstein-Doktrin, die sich überlebt hatte, ganz abgesehen. Richtig ist jedoch auch, dass diese behutsame Vorgehensart rasch auf Grenzen stieß, so bei der Frage nach menschlichen Erleichterungen.

Gegen Ende der siebziger Jahre erkannte Carstens aber die Nützlichkeit der Neuen Ostpolitik. Gerade die Erfolge in Bezug auf die menschlichen Erleichterungen gingen über das weit hinaus, was er „damals geglaubt und für möglich gehalten“ hatte. Es handelte sich um „beachtliche und eindrucksvolle“ Resultate, vielleicht um das „Wichtigste“, was für den Zusammenhalt der Nation überhaupt momentan getan werden konnte.¹⁵¹ Man wird davon ausgehen kön-

150 Schreiben Kurt Biedenkopfs an die Mitglieder des Bundesvorstands der CDU, 7.5.1975 (mit dem Entwurf als Anlage), und Bemerkungen Carstens' zu dem Papier vom 9.5.1975 in: ACDP, 08-001-495/2 (Büro des Fraktionsvorsitzenden).

151 Interview mit der Wochenzeitung „Die Zeit“, 22.6.1984, in: Karl CARSTENS, *Reden und Interviews (5). 1. Juli 1983–1. Juli 1984*, Bonn 1984, S. 478.

nen, dass die Revision seines Urteils nicht allein den an das Staatsoberhaupt gerichteten Anforderungen der Überparteilichkeit entsprang – Karl Carstens war am 23. Mai 1979 zum fünften Bundespräsidenten gewählt worden –, sondern der wirklichen Einsicht.

Weitsicht hatte Carstens dagegen von Anfang an damit bewiesen, dass er als Basis der deutschen Einigungs- die europäische Integrationspolitik herausstellte. Beide waren sehr wohl miteinander vereinbar, wie das Erreichen der deutschen Einheit 1990 bestätigte. Hier manifestierte sich die „Weisheit“ einer Politik, die auf eine Stärkung des Westens insgesamt und Konsolidierung des westdeutschen Staates setzte, um den Anschluss der DDR an die Bundesrepublik bewirken zu können.¹⁵² Dennoch war es das Zusammenspiel zweier außenpolitischer Konzeptionen, das bei der Wiedervereinigung griff, der Neuen Ostpolitik, die Carstens zunächst geradezu revolutionär anmutete, und derjenigen der Westintegration Adenauerscher Prägung, auch sie eine revolutionäre Neuerung im Vergleich zur deutschen Geschichte vor 1945 bzw. vor 1933. Das hinderte Carstens allerdings nicht daran, letztere als festen und herausgehobenen Bestandteil in seine außenpolitischen Vorstellungen aufzunehmen.

152 MÖLLER, *Die Politik Konrad Adenauers* (wie Anm. 6), S. 631.

