

Walter Scheel – Wiederaufnahme älterer Leitbilder oder Auftakt zu einer neuen liberalen Tradition in der Außenpolitik?

I.

Die Leitfrage nach einer Definition liberaler Außenpolitik muß notgedrungen gerade für die Zeit nach 1945 gestellt werden. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der »deutschen Katastrophe« (Friedrich Meinecke) konnte in der Bundesrepublik an die bisherigen Vorbilder liberaler Außenpolitik nur bedingt angeknüpft werden. Es war nach Hitlers außenpolitischen Wahnideen nicht mehr opportun, den großdeutschen Liberalen der 1848er Paulskirchenparlamentarier mit ihren territorialen Ausdehnungsideen und ihren Flottenplänen zu folgen.¹ Auch die nationalistisch-kriegerischen Töne vieler klein-deutscher Liberaler in der Reichsgründungszeit waren nicht geeignet, eine Basis für eine demokratische Reintegration in die zivile Staatenwelt zu bieten.² Walther Rathenau mochte zwar ein geradezu genialer Organisator der Kriegswirtschaft im Ersten Weltkrieg gewesen sein – aber darauf konnte man sich ebenfalls nur schwerlich berufen. Gustav Stresemann seinerseits mochte für die deutsch-französische Verständigung geworben und geschickt auf der Klaviatur der Ost-West-Balance gespielt haben – aber der Mann, der mit einer Politik geliebäugelt hatte, die er im berühmt-berüchtigten »Kronprinzenbrief« von 1925 aufgefächert hatte, war, selbst bei differenzierender Betrachtung, auch nicht gerade als Vorbild in den Zeiten der bipolaren Auseinandersetzung und des Ost-West-Konflikts geeignet.

Dieser offenkundige Mangel an akzeptablen Orientierungen hat sicherlich dazu beigetragen, daß sich diejenigen, die sich dem Liberalismus verbunden fühlten, nach 1945 nicht mehr »besonders nachhaltig und richtungsgebend« an den theoretischen Grundsatzdebatten über das Verhältnis von Freiheit und Macht beteiligt haben – über viele Jahrzehnte eines ihrer zentralen Themen.³

1 Günter Wollstein, Das »Großdeutschland« der Paulskirche. Nationale Ziele in der bürgerlichen Revolution 1848/49, Düsseldorf 1977.

2 Harald Biermann, Ideologie statt Realpolitik. Kleindeutsche Liberale und auswärtige Politik vor der Reichsgründung, Düsseldorf 2006.

3 Lothar Gall, Liberalismus und auswärtige Politik, in: Klaus Hildebrand/Reiner Pommerin (Hrsg.), Deutsche Frage und europäisches Gleichgewicht. Festschrift für Andreas Hillgruber zum 60. Geburtstag, Köln/Wien 1985, S. 31-46, hier S. 46.

Wahrscheinlich war dieser Umstand auch dafür verantwortlich, daß die Liberalen sich kaum programmatisch damit auseinandersetzten, was unter »liberaler Außenpolitik« eigentlich zu verstehen war, eine definitorische Lücke, die auch heute noch besteht.

Erschwerend kam hinzu, daß es in Westdeutschland ganz wesentlich Bundeskanzler Konrad Adenauer war, der zunächst die außenpolitischen Kompetenzen an sich zog. Nach der Katastrophe des »Dritten Reiches« war 1949 der Zeitpunkt für eine grundsätzliche Neuorientierung gekommen, deren wichtigste Komponenten die Westbindung, die europäische Integration und die Aussöhnung mit Frankreich waren. Klaus Hildebrand hat dieses Revirement einmal als »außenpolitische Revolution« bezeichnet.⁴ Der schweizerische Publizist und Historiker Jean Rudolph von Salis hat in diesem Zusammenhang diese »bundesdeutsche Ideologie« jener Jahre beschrieben, die für liberale Experimente kaum Möglichkeiten ließ. Diese war bestimmt durch ihren »scharfe(n) Antikommunismus, ihr(en) katholische(n) Konservatismus; ihr abendländisches Europäertum, ihr Bekenntnis zum Rechtsstaat, ihre kapitalistische Bürgerlichkeit, ihr tiefes Misstrauen gegen alles, was im Osten liegt, aber auch ihre Furcht vor der nationalistischen Hybris, die Hitlers Diktatur gekennzeichnet hatte«.⁵

Es ist vor diesem Hintergrund kein Zufall, daß Liberale wie Theodor Heuss – als Bundespräsident ein ausgesprochener Glücksfall für die Etablierung und Stabilisierung der Nachkriegsdemokratie – kaum außenpolitische Akzente setzen konnten. Wenn man mit Hans-Dieter Heumann als Wesensmerkmal liberaler Außenpolitik den »rationalen und maßvollen Umgang mit der Macht«⁶ identifiziert, war der eigentliche liberale Außenpolitiker, so merkwürdig und provokant es klingen mag, Konrad Adenauer. Die Westintegration war der sichtbarste Versuch, die Bundesrepublik fest in einer friedlichen und von freiheitlich-demokratischen Werten getragenen Gesellschaftsordnung zu verankern. Die Betonung des Bürgerlichen und des Zivilgesellschaftlichen in einer Sozialen Marktwirtschaft mußte es der FDP also notgedrungen schwermachen, wenn es darum ging, sich von der CDU und der SPD, zumindest in der Zeit nach Godesberg, außenpolitisch abzugrenzen.

Die Weltpolitik und der Kalte Krieg bestimmten seit Kriegsende den Handlungsrahmen Bonns und engten die außenpolitischen Möglichkeiten des Bonner Teilstaates ein, der sich selbst noch als Provisorium bezeichnete und dem die vollständige Souveränität fehlte. Nicht zuletzt die Kuba-Krise schärfte in den 1960er Jahren das Bewußtsein, sich auf einem gefährlichen Grat, ja mög-

4 Klaus Hildebrand, *Integration und Souveränität. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1982*, Bonn 1991, S. 25.

5 Jean R. von Salis, *Geschichte und Politik*, Zürich 1971, S. 214.

6 Hans-Dieter Heumann, Genscher, ein »liberaler« Außenpolitiker?, in: Hans-Dieter Lucas, Von Halle nach Bonn – frühe Prägungen und Stationen, in: Ders. (Hrsg.), *Genscher, Deutschland und Europa*, Baden-Baden 2002, S. 413-432, hier S. 415.

licherweise sogar am atomaren Abgrund zu bewegen. Mit dem Alleinvertretungsanspruch hatte die Bundesrepublik bis in die 1960er Jahre Ostpolitik in erster Linie als Deutschlandpolitik betrieben. Das Schwert der Hallstein-Doktrin war aber inzwischen immer stumpfer geworden. Es war nicht zu übersehen, daß dieses Instrument die aufkommende Entspannungspolitik der westlichen Verbündeten behinderte. Mit anderen Worten: Die Bundesrepublik drohte international in die Isolation zu geraten. Trotz vielversprechender Ansätze vermochte es die Große Koalition unter Kurt-Georg Kiesinger nicht, die notwendige Kurskorrektur durchzuführen, um sich der »Haupttendenz der internationalen Politik«, der *Détente*, anzupassen und außenpolitische Handlungsspielräume wiederzugewinnen. Es war erst die sozialliberale Neue Ostpolitik, die diese »aktive Anpassung«⁷ konsequent durchführte. Dies geschah auf der Grundlage der Thesen des Harmel-Berichts von 1967, in dem ausgeführt worden war, daß Sicherheit und Entspannung eine »gegenseitige Ergänzung« bilden sollten. Unter dieser Prämisse lag das Neue des außenpolitischen Ansatzes der Regierung Brandt/Scheel »im aktiven politischen Willen und konkreter Konzessionsbereitschaft im Hinblick auf die vertragliche Anerkennung des Status quo in Europa«.⁸

In dieser Situation ergab sich durch den Regierungswechsel von 1969 für die Liberalen in der Bundesrepublik die Gelegenheit, der westdeutschen Außenpolitik aus eigener Machtvollkommenheit eine liberale Tönung zu geben. Walter Scheel hatte sich für das Amt des Außenministers, das er in der neuen Regierung übernahm, nicht auf den ersten Blick aufgedrängt. Aber ganz unwahrscheinlich war diese Entscheidung auch nicht gewesen. Sein Aufstieg in der Partei (im Landesvorstand Nordrhein-Westfalen 1954, sodann im Bundesvorstand 1956) gehörte ebenso wie die Mitgliedschaft im Landtag von Nordrhein-Westfalen und schließlich im Bundestag zur üblichen Routine eines ehrgeizigen jungen Politikers in der Bundesrepublik. Ungewöhnlicher war schon eher die recht deutliche Positionierung jenseits der herkömmlichen Adenauerschen Politik, deren Politik der Westbindung zunächst auch vom Koalitionspartner FDP durchaus »kritisch beäugt« wurde.⁹

Die sich Mitte der 1950er Jahre bereits abzeichnende Distanzierung von der Adenauer-CDU blieb nicht Episode. Scheel leitete gemeinsam mit Weggefährten wie Willi Weyer und Wolfgang Döring in seinem Heimatland Nordrhein-Westfalen den Koalitionswechsel von der CDU zur SPD ein. Die Strategie dieser »Jungtürken« erwies sich als folgenreich, zumal sich Scheel Ende der 1950er Jahre im Europäischen Parlament als Europapolitiker profi-

7 Werner Link, Die Entstehung des Moskauer Vertrages im Lichte neuer Archivalien, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 49 (2001), S. 295-315, hier S. 297.

8 Andreas Rödder, Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990, München 2004, S. 135.

9 Ulrich Lappenküper, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1990, München 2008, S. 71.

lierte. In diesen Jahren war die FDP – man denke an den »Deutschlandplan« der Partei aus dem Jahr 1959 – noch ganz auf das Ziel der Wiederherstellung der nationalen Einheit fixiert, in der Deutschland in einem größeren Gesamt-europa eine gewichtige Stimme haben sollte – eine Art Rückkehr zu den Verhältnissen von vor 1945 unter demokratischen Vorzeichen. Mit anderen Worten: das Europa von Adenauer, Schumann und de Gasperi wurde von vielen Liberalen, zum Teil auch aus parteitaktischen Erwägungen, zunächst abgelehnt.¹⁰ Es war maßgeblich Scheels Verdienst, daß sich die FDP seit 1962 vorbehaltlos zur EWG und zur Schaffung eines Kerneuropas bekannte.¹¹ Scheel gehörte zu der Generation, die nicht mehr vom Kaiserreich geprägt worden war und der auch das Denken in den Bahnen Stresemanns fremd war. Stresemanns Porträt hing dann zwar später im Arbeitszimmer von Walter Scheel, aber dies zielte zweifellos nicht auf dessen Revisionspolitik ab, sondern auf die europäische Versöhnung, besonders gegenüber Frankreich. Die Orientierung Scheels in Richtung europäischer Integration hing sicherlich wesentlich mit seiner eigenen Kriegserfahrung als Oberleutnant der Luftwaffe zusammen, die ihn – in bewusster Absetzung von nationalen Machtstaatskonzeptionen – zu einer Rückbesinnung auf idealistische Traditionen des Liberalismus finden ließ.¹²

In seiner Tätigkeit im Europäischen Parlament wurde er als Vorsitzender des Entwicklungshilfeausschusses dank seiner fachlichen Kompetenz prominenter Sprecher der FDP in Sachen Entwicklungspolitik. Die Schaffung eines eigenständigen Entwicklungsministeriums mit klaren Kompetenzen in einer Hand stand dabei früh auf seiner Agenda. Vor allem die Verteilung der Finanzhoheit auf andere Ressorts hat er beharrlich bekämpft und damit schließlich Erfolg gehabt. Kaum jemand hat stärkeren Einfluß auf die Gründung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) ausgeübt als Walter Scheel, nicht zuletzt gegen starke Bedenken Ludwig Erhards. Daß er nach der Bundestagswahl 1961 selbst der Chef der neuen Behörde wurde, hatte allerdings auch mit der Koalitionsarithmetik zu tun. Scheel selbst hatte im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen Erich Mende brieflich wissen lassen, daß ihm an einem Ressort gelegen sei, »in welchem man möglichst wenig Akten lesen muß, dafür aber viel reisen kann«.¹³

10 Mechthild Winking, *Liberaler Außenpolitik zwischen Profilierung und Anpassung* beispielhaft dargestellt an der Abstimmung der FDP zu den Römischen Verträgen 1957, Münster 2004.

11 Vgl. hierzu Sebastian J. Glatzeder, *Die Deutschlandpolitik der FDP in der Ära Adenauer. Konzeptionen in Entstehung und Praxis*, Baden-Baden 1980; Peter Jeutter, *EWG – kein Weg nach Europa. Die Haltung der Freien Demokratischen Partei zu den Römischen Verträgen*, Bonn 1985.

12 Gall, *Liberalismus* (wie Anm. 3), S. 33f.

13 Zitiert nach Daniel Koerfer, *Keine Akten*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. Februar 2010.

Die praktische Arbeit im Entwicklungshilferessort sah auf dem Papier vielversprechender aus als in den Niederungen der Ebene eines gerade erst aus dem Boden gestampften Ministeriums, dessen Berechtigung noch erkämpft werden wollte. Scheel blieb noch eine Zeitlang nichts anderes übrig, als die »Brosamen« einzusammeln, »die vom Tisch der reichen, klassischen Ministerien abfielen«.¹⁴ Zunächst stand in seinem Ressort, das auch die Aufgabe hatte, die zunehmend in Indochina gebundenen USA in den Staaten der »Dritten Welt« zu entlasten, die wirtschaftliche Aufbauhilfe im Vordergrund. Noch 1963 waren die Verantwortlichkeiten undurchschaubar: Wenn man das Bundespresseamt mitrechnete, waren 231 Referate in 16 Ministerien mit Entwicklungshilfefragen beschäftigt, von denen nur 34 im BMZ verankert waren. Vor allem das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium (BMW) sahen im BMZ einen Gegner im Kampf um Kompetenzen. Erst seit 1964 bekam das BMZ die Federführung für die technische Hilfe, während für die Kapitalhilfe und die Vergabe verbilligter Kredite ganz wesentlich das BMW zuständig war. Daher blieben für das BMZ in jenen frühen Jahren, in denen es noch nicht einmal über eine eingespielte Ministerialbürokratie verfügte, wenige Finanzierungs- und noch weniger politische Gestaltungsmöglichkeiten. Die praktischen Projekte des Ministeriums in Eigenregie beschränkten sich, so hat der spätere Minister Erhard Eppler rückblickend geurteilt, »auf die Gewerbeschulen, in denen junge Afrikaner oder Asiaten von deutschen Meistern an deutschen Maschinen ausgebildet wurden.«¹⁵ Immerhin wurde unter Scheel das BMZ durch einen »entwicklungspolitischen Kurswechsel«¹⁶ bald schon neu positioniert. Entwicklungshilfepolitik war fortan nicht mehr vorrangig Deutschlandpolitik. Entwicklungshilfe, bislang ein eher paternalistisches Projekt, wurde nun von einem »Instrument im deutsch-deutschen Sonderkonflikt zu einem Mittel im größeren Ost-West-Konflikt«.¹⁷ Spuren dieses von ihm verinnerlichten Denkens fanden sich übrigens auch später noch in Scheels Zeit als Außenminister. Dieser war auch wesentlich für das allerdings nur kurze Intermezzo von Ralf Dahrendorf auf dem außenpolitischen Parkett verantwortlich.¹⁸ Dieser plädierte für einen

14 Werner Abelshauser, Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschafter, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer, Bonn 2009, S. 243.

15 Erhard Eppler, Die eigentliche Aufgabe liegt noch vor uns, in: Die Zeit 47 vom 15. November 1991, S. 14 f, hier S. 14.

16 Bastian Hein, Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959-1974, München 2006, S. 116.

17 Christian Jetzlsparger, Die Emanzipation der Entwicklungspolitik von der Hallstein-Doktrin. Die Krise der deutschen Nahost-Politik von 1965, die Entwicklungspolitik und der Ost-West-Konflikt, in: Historisches Jahrbuch 121 (2001), S. 320-366, hier S. 356f.

18 Arnulf Baring (in Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaker), Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982, S. 293f. Vgl. auch Klaus Weber, Die Konjunktur der Linksliberalen 1966-1970 – das Beispiel Ralf Dahrendorf, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 20 (2008), S. 153-172, bes. S. 168.

»erweiterten Kulturbegriff«, der in die im Dezember 1970 vorgelegten »Grundsätze für die auswärtige Kulturpolitik« Eingang fand. Hiermit sollten auch in den Entwicklungsländern, nicht zuletzt durch die Deutschen Schulen und die Goethe-Institute, neue gesellschaftliche Ansätze in die Praxis umgesetzt werden. Allerdings erschien das Vorhaben manchem lang gedienten Mitarbeiter wie eine unangemessene Dienstanweisung des Auswärtigen Amts, das per Ukas einen politischen Kurswechsel nach links durchsetzen wollte.

Nachdem ein finanzpolitischer Streit im Oktober 1966 zum Rücktritt der FDP-Bundesminister geführt und sich wenig später CDU/CSU und SPD auf die Bildung einer großen Koalition geeinigt hatten, wurde in der schwierigen Zeit der Opposition eine machtpolitische Wende der FDP eingeleitet, die wie Manfred Görtemaker mit Blick auf die inneren Verhältnisse in der Partei angemerkt hat, »bestenfalls halbherzig« ausfiel.¹⁹ Der immer noch mächtige Vorsitzende Mende, dem der Machtverlust angekreidet wurde, wurde bald Opfer des Revirements. Nach dem ersten Schock zeigte sich jedoch bald eine Aufbruchstimmung, die von Scheel mitgetragen wurde: »Nachdem sich die weitgehend national-konservativ orientierte FDP der Nachkriegszeit an der Seite der CDU/CSU in den Zwängen der Regierungsverantwortung verbraucht hatte, besann sich die neue FDP der Opposition nun auf die historischen Traditionen des deutschen Liberalismus und bemühte sich um eine neue Standortbestimmung.«²⁰ Diese Entwicklung hin zu einer auch »programmatischen Alternative«²¹ hatte sich schon lange zuvor angebahnt, wesentlich auch angestoßen durch Thomas Dehler. Wolfgang Schollwer, der als deutschlandpolitischer Experte seiner Partei gelten konnte, gleichsam der »Egon Bahr der FDP«,²² hatte schon 1962 ein Papier vorgelegt, in dem eine langfristige Deutschlandpolitik des Westens konzipiert wurde. Um eine innere Liberalisierung der DDR und eine vorläufige »Verklammerung« beider deutscher Staaten zu erreichen, sollte der Westen die Souveränität der DDR anerkennen, die Oder-Neiße-Linie akzeptieren und diplomatische Beziehungen zu den Staaten des Ostblocks aufnehmen.²³ Diese Schritte sollten die Basis für eine

19 Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München S. 438. Vgl. auch Mathias Siekmeier, *Restauration oder Reform? Die FDP in den sechziger Jahren – Deutschland und Ostpolitik zwischen Wiedervereinigung und Entspannung*, Köln 1998. Wenig ergiebig dagegen die entsprechenden Passagen bei Michael Schmidt, *Die FDP und die deutsche Frage 1949-1990*, Münster 1995, S. 98-128.

20 Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland* (wie Anm. 19), S. 471.

21 Klaus Hildebrand, *Von Erhard zur Großen Koalition 1963-1969* (*Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Band 4), Wiesbaden 1984, S. 280.

22 Siekmeier, *Restauration oder Reformation?* (wie Anm. 19), S. 103.

23 Wolfgang Schollwer, *Verklammerung und Wiedervereinigung. Denkschrift zur Deutschen Frage. Gedankenskizze für den Vorstand der FDP-Bundestagsfraktion, März/April 1962*, in: Wolfgang Benz/Günter Plum/Werner Röder (Hrsg.), *Einheit der Nation. Diskussionen und Konzeptionen zur Deutschlandpolitik der großen Parteien seit 1945*, Stuttgart-Bad

spätere Wiedervereinigung bieten. Für das Jahr 1962 waren solche brisanten Vorschläge selbst in der eigenen Partei so umstritten, daß das Papier erst einmal geheim blieb, obwohl auch der in diesen Fragen immer unsicher agierende Mende ihnen etwas abgewinnen konnte.²⁴ Thomas Dehler, der zunehmend vereinsamte große Mann der FDP der Nachkriegszeit, kritisierte Bundeskanzler Erhard für die Fortführung der Außenpolitik Adenauers, die für ihn den »Verzicht auf die deutsche Wiedervereinigung« bedeutete.²⁵ Ein Gezeitenwechsel kündigte sich an, auch wenn Dehler an seinem Lebensabend mehr aus strategischen Gründen, nicht jedoch aufgrund deutschlandpolitischer Überlegungen, auf die Seite des Reformflügels der FDP um Schollwer und Hans-Wolfgang Rubin übergang.²⁶

Erst in der Oppositionszeit – ohne die Bürde des übermächtigen Koalitionspartners der Union – konnte die FDP ihre reformerischen außenpolitischen Vorstellungen weiterentwickeln und kämpferischer vortragen. Die Zeit der FDP war jetzt gekommen, weil der Glanz der Adenauer-Zeit verblaßt war. Aber auch hier blieb der Pragmatismus vorherrschend: Walter Scheel, der sich auch später beharrlich dem Versuch entzogen hat, seinen Liberalismus zu kategorisieren oder von außen klassifizieren zu lassen, war ohnehin nicht geneigt, sich über sein Liberalismusverständnis in eine Grundsatzdebatte zu begeben. Im Pragmatismus und in der Ablehnung des Dogmatischen und des Utopischen lag wohl die einzige Möglichkeit für die FDP, sich, und das galt auch für die Außenpolitik, vom C der CDU und vom S der SPD abzugrenzen. Die Befreiung von alten deutschland- und außenpolitischen Lasten zeigte sich bei den Auseinandersetzungen um die Ost- und Deutschlandpolitik auf dem turbulenten FDP-Parteitag in Hannover im April 1967. Angestoßen von Mende, konzeptionell mächtig vorangetrieben vom Vorstandsreferenten Wolfgang Schollwer, wurde Anfang März 1967 in der Öffentlichkeit eine neue Denkschrift bekannt, die eine Weiterentwicklung der Gedankenskizze von 1962 war.²⁷ Der Entwurf, ergänzt von einer ähnlich argumentierenden

Cannstadt 1978, S. 185-204. Vgl. hierzu Volker Erhard, Die Schollwer-Papiere 1962 und 1967 – Meilensteine auf dem Weg der FDP zur Neuen Ostpolitik, in: Reinhard Hübsch/Jürgen Frölich (Hrsg.) *Deutsch-deutscher Liberalismus im Kalten Krieg. Zur Deutschlandpolitik der Liberalen 1945-1970*, Potsdam 1997, S. 237-251. Daneben auch Jürgen Frölich (Hrsg.), Wolfgang Schollwer: »Da gibt es in der FDP noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten...« Aufzeichnungen aus der FDP-Bundesgeschäftsstelle 1966-1970, Bremen 2007.

24 Vgl. Volker Erhard, Copilot im Höhenflug – Erich Mendes Begegnung mit John F. Kennedy vom 19. März 1962, in: *Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung* 11 (1999), S. 168-180, bes. S. 177. Mende hat später für sich reklamiert, ähnlich wie Bahr bereits in Tutzing für eine programmatische Wende in der Deutschlandpolitik geworben zu haben. Vgl. Erich Mende, *Von Wende zu Wende. Zeuge der Zeit 1962-1982*, Bergisch Gladbach 1988, S. 120f.

25 Zitiert nach Udo Wengst, Thomas Dehler 1897-1967. Eine politische Biographie, München 1997, S. 344.

26 Siekmeier, *Restauration oder Reformation?* (wie Anm. 19), S. 348f.

27 Wolfgang Schollwer, *Deutschland- und Außenpolitik. Arbeitspapier für den FDP-Bundesvorstand*, Januar 1967, in: Benz/Plum/Röder (Hrsg.), *Einheit der Nation* (wie Anm. 23), S. 208-217.

Denkschrift aus der Feder von Hans-Wolfgang Rubin,²⁸ war eine atemberaubend radikale Abwendung von Alleinvertretungsanspruch und Hallsteindoktrin: Gefordert wurde »die Aufgabe des Anspruchs auf die deutschen Ostgebiete und die Akzeptierung der gegenwärtigen deutschen Ostgrenzen; Verzicht der Bundesrepublik auf Teilhabe an multilateralen und multinationalen Atomstreitkräften; Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen zu allen ost- und südosteuropäischen Staaten; Aufnahme von Verhandlungen mit der DDR über eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit, über die schrittweise Wiederherstellung des freien Personenverkehrs, über technisch-wissenschaftliche Zusammenarbeit sowie über einen Kulturaustausch.«²⁹ In der Zeit der Großen Koalition schien es manchen, als wollte die FDP mit ihren linksliberalen Protagonisten Hildegard Hamm-Brücher, Ralf Dahrendorf, Werner Maihofer und Karl-Hermann Flach selbst die SPD politisch – und das hieß auch außenpolitisch – links überholen.

Zunächst konnte sich die radikale Neuformulierung, die naturgemäß in der Partei umstritten war, noch nicht durchsetzen. Eine Entscheidung wurde auf dem Parteitag 1967 durch eine dilatorische Kompromissformel Hans-Dietrich Genschers zunächst umgangen. Angesichts des konservativen Wählerstamms und der kaum zu umstürzlerischen Ideen neigenden Riege der ehemaligen Bundesminister war dies zweifellos eine weise Entscheidung, die eine Spaltung vermied. Die »Gratwanderung« war durchaus »halsbrecherisch«,³⁰ und es war daher hilfreich, daß bald schon innenpolitische Fragen wieder die Schlagzeilen bestimmten. Der Freiburger Parteitag der FDP wählte Walter Scheel Ende Januar 1968 als Nachfolger Erich Mendes zum neuen Bundesvorsitzenden. Scheel hatte in den folgenden Monaten genug zu tun, die Flügel seiner Partei im Griff zu behalten, zumal die Kämpfe noch geraume Zeit hinter den Kulissen und auch auf der Bühne weitergingen. Für außenpolitische Profilierung blieb keine Zeit, alldieweil Mende und die Parteirechten gegen ihn stichelten. Es war Arbeit genug, sich als Bundesvorsitzender zu beweisen, die verschiedenen Strömungen innerhalb der Partei im Zaum zu halten und auf einen gemeinsamen Kurs einzuschwören. Aber auch den linksliberalen Rebellen in der FDP machte es Scheel, der »keineswegs sogleich als entschiedener Reformator und Erneuerer galt«,³¹ nicht recht. Sie kritisierten den glanzlos wirkenden Kurs der Kontinuität als »Fortsetzung Mendes mit anderen Mitteln.«³² Mit aggressiver Oppositionsarbeit, die ohne-

28 Hans Wolfgang Rubin, Die Stunde der Wahrheit, in: Benz/Plum/Röder (Hrsg.), Einheit der Nation (wie Anm. 23), S. 204-208.

29 Wolfgang Schollwer, Der Weg zur Entspannung. Deutschlandpolitik der F.D.P. seit 1952, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Freien Demokratischen Partei, Referat für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1972, S. 19.

30 Hilkebrand, Von Erhard zur Großen Koalition (wie Anm. 21), S. 281.

31 Ebd. S. 282.

32 FDP: Zum Schießen, in: Der Spiegel vom 5. Februar 1968, S. 32. Vgl. hierzu Baring, Machtwechsel (wie Anm. 18), S. 99.

hin nicht Scheels Stärke war, ließ sich die Selbstbehauptung der kleinen Partei angesichts des programmatisch diffusen Erneuerungstrebens³³ nur schwer durchführen. Sich durch die Oppositionszeit durchzulavieren, ohne aus dem Bundestag und den Landtagen herausgeworfen zu werden, war daher das Motto der Stunde. Das auf Kiesinger gemünzte Wort vom »wandelnden Vermittlungsausschuß« konnte man auch auf Scheel anwenden. Er hatte, so hat Walter Henkels es ausgedrückt, »die undefinierbare Eigenschaft, ›sympathisch‹ zu sein.«³⁴

Aber er war ein kluger Stratege, diszipliniert und auch mit einem eisernen Willen zur Macht: Das durchaus gewagte Manöver, den Reformpolitiker Gustav Heinemann (SPD) im März 1969 zum Bundespräsidenten zu küren, gelang trotz aller Sorgen vor Abtrünnigen aus der eigenen Partei. Die Zerreißprobe wurde vermieden und zugleich außenpolitisch die Weichen in Richtung sozialliberale Koalition gestellt: und das hieß auch Neue Ostpolitik. Der ökonomische National-Liberalismus der Wirtschaftswunderzeit wurde durch einen gesellschaftspolitischen Reformliberalismus ergänzt. Das bisherige Liberalismusverständnis sollte nicht mehr nur eine politische Orientierung sein, sondern auch das soziale Engagement in der Demokratie ermöglichen. Die Freiburger Thesen von 1971 gaben dem Freiheitsbegriff von Friedrich Naumann den Vorzug. Die Fähigkeiten des Menschen zu selbstständigen Entscheidungen sollte nicht im Widerspruch zu Gemeinschaft, Mitmenschlichkeit und demokratischer Partizipation stehen, sondern in ihnen aufgehen. In den immer wieder zitierten Freiburger Thesen, die eine mächtige Strömung des Zeitgeistes und den Wertewandel der Bundesrepublik abbildeten, muß man nach expliziten außenpolitischen Bezügen allerdings suchen: Eine liberale Außenpolitik in den Zeiten des Kalten Krieges, der nuklearen Bedrohung und der Blockkonfrontation ist eher im Grundsätzlichen zu erkennen, nämlich in der Ablehnung totalitärer Modelle. Insofern war die Aussage der Einleitung auch eine Absage an das Modell von Sozialismus und Marxismus östlicher Prägung: »Freiheit und Glück des Menschen sind für einen (...) Sozialen Liberalismus danach nicht einfach nur eine Sache gesetzlich gesicherter Freiheitsrechte und Menschenrechte, sondern gesellschaftlich erfüllter Freiheiten und Rechte. Nicht nur auf Freiheiten und Rechte als bloß formale Garantien des Bürgers gegenüber dem Staat, sondern als soziale Chancen in der alltäglichen Wirklichkeit der Gesellschaft kommt es ihm an.«³⁵

33 Weber, Die Konjunktur der Linksliberalen (wie Anm. 18), S. 157.

34 Walter Henkels, ... aber der Wagen der rollt. Walter Scheel anekdotisch, Düsseldorf/Wien 1974, S. 11.

35 Freiburger Thesen der F.D.P. zur Gesellschaftspolitik, Bonn 1971, S. 6.

II.

Es waren die wesentlich machtpolitisch geprägten Absprachen zwischen Brandt und Scheel, die nur wenige Tage vor den Bundestagswahlen von 1969 mit einer Koalitionsaussage vollendete Tatsachen schufen und den »Machtwechsel« ermöglichten. Er verhinderte den Abstieg der FDP unter die Fünf-Prozent-Hürde. Der Lohn der Koalition für Scheel war das Außenministerium – mit dem die insgesamt fast 30 Jahre währende Tradition freidemokratischer Chefs im Auswärtigen Amt begründet wurde. Wie tief der Schock bei den machtgewohnten Christdemokraten saß, zeigte die verächtliche Bemerkung des ausgebooteten Ex-Kanzlers Kiesinger, es werde zukünftig darum gehen, die FDP »kurz und klein zu machen«³⁶ und die liberale Partei, die sich jetzt als »Schlüsselfigur der Bundesrepublik« betrachte, aus den Landtagen »herauszukatapultieren«.³⁷

Manfred Görtemaker hat kritisch ausgeführt, Scheel habe von Brandt das lange vereinbarte Auswärtige Amt bekommen, »obwohl Scheel von Außenpolitik eigentlich nichts verstand«.³⁸ Obwohl die Historiker inzwischen über jene Jahre durch die veröffentlichten Akten³⁹ und durch zahlreiche auf diesen Quelleditionen basierende Studien umfassend informiert sind,⁴⁰ läßt sich Scheels Außenpolitik atmosphärisch wohl immer noch am besten über Arnulf Baring's Werk über den »Machtwechsel« verstehen, dessen zentrale Passagen über Scheel aus der Feder von Manfred Görtemaker stammen. Das Bild Scheels als Außenpolitiker wird auch heute noch wesentlich durch diese Studie geprägt, und dieser hat selbst an der Entstehung dieses Bildes einen gewichtigen Anteil. Scheel hat später Baring selbst eingeladen, eine kritische historisch-politikwissenschaftliche Bestandsaufnahme seiner Amtszeit vorzunehmen. Baring hat Scheel in den folgenden Jahren mehrmals darauf hingewiesen, daß er »überhaupt vielleicht schlechter wegkommen werde, als er verdienet«,⁴¹ aber diese Warnung hat sich weder bei Erscheinen des Buches im

36 Zitiert nach Baring, *Machtwechsel* (wie Anm. 18), S. 170.

37 Udo Bernbach, *Stationen der Regierungsbildung 1969*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1 (1970), S. 18.

38 Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, S. 501.

39 *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963-1976*, hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München 1994-2007; *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, VI. Reihe: 21. 10. 1969 bis 30. 9. 1982, hrsg. vom Bundesministerium des Innern/Bundesarchiv, München 2002-2005.

40 Werner Link, *Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974*, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link (Hrsg.), *Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt*, Stuttgart 1986, S. 161-282. Andreas Kramer, *Die FDP und die äußere Sicherheit. Zum Wandel der sicherheitspolitischen Konzeption der Partei von 1966 bis 1982*, Bonn 1995.

41 Baring, *Machtwechsel* (wie Anm. 18), S. 14. Vgl. hierzu auch die Beurteilung Scheels aus der rückblickenden Warte: Walter Scheel, *Erinnerungen und Einsichten*, Stuttgart 2004, S. 229.

Jahr 1982 bestätigt noch muß diese Beurteilung aus der heutigen Sicht revidiert werden.

Tatsächlich erwies es sich als schwierig, an der Adenauerallee Fuß zu fassen. Die tiefen Animositäten zwischen Auswärtigem Amt und Entwicklungshilfeministerium, dessen Chef Scheel schließlich gewesen war, waren hinlänglich bekannt. Scheel stieß auf feste Traditionsstrukturen »und musste sie zunächst einmal respektieren«.⁴² In der Tat zeigte sich schnell, dass der Arbeitsalltag nicht einfach war. Als im November 1969 im neuen Bundestag der Atomwaffensperrvertrag diskutiert wurde, erwies sich dies als Materie, von der Scheel so gut wie keine Ahnung hatte. In der Debatte mit dem CDU-Experten Kurt Birrenbach, der seit vielen Jahren mit dem Thema befaßt war, geriet Scheel derart ins Rutschen, dass ihn Brandt, als Vorgänger im Amt natürlich mit der Sache bestens vertraut, retten musste.⁴³ Arnulf Baring hat berichtet, den Teilnehmern der Fragestunden im Deutschen Bundestag vom 26. und 27. November 1970 hätten noch Jahre später »die Haare zu Berge« gestanden, wenn sie an den ersten Auftritt des neuen Außenministers zurückdachten.⁴⁴ Als neuer Außenminister nicht gerade Bestnoten zu erhalten, scheint in der Bundesrepublik übrigens ein liberales Schicksal zu sein: Auch als Henry Kissinger Hans-Dietrich Genscher 1974 das erste Mal traf, hatte er den Eindruck, dieser sei »mit außenpolitischen Fragen, um es einmal zurückhaltend zu formulieren, nicht sonderlich vertraut« gewesen.⁴⁵

Im Auswärtigen Amt war es wesentlich Scheels Staatssekretär Paul Frank, der ihn mit den Fallstricken der Außen- und besonders der Neuen Ostpolitik vertraut machte. Frank hegte zudem Vorbehalte gegen den als idealistischen Nationalisten eingeschätzten Egon Bahr, der keine Probleme damit hatte, Kompetenzen der Adenauerallee an sich zu reißen, wenn sich die Möglichkeit dazu bot und von dort keine Gegenwehr zu spüren war. Wenn man gewollt hätte, hätte man schon heraushören können, daß auch Scheel von Egon Bahrs Idee des »Wandels durch Annäherung« wenig hielt. Später hat er offen bekannt, er sei ein »Gegner« der Bahrschen Theorie gewesen⁴⁶ – auch hierin zeigte sich der bekennende »Pragmatiker«.⁴⁷

42 Hans-Roderich Schneider, Präsident des Ausgleichs. Bundespräsident Walter Scheel – ein liberaler Politiker, Stuttgart 1975, S. 99.

43 Brandts Chef des Planungsstabes hat Scheel im kleinen Kreis in Schutz genommen: »Der ganze Aktenvorgang zum Sperrvertrag wiegt ein paar Zentner. Und das hat Herr Birrenbach, der die ganze Zeit dafür zuständig war, alles gelesen. Selbst wenn man Scheel ein Exzerpt herstellt, sind das mindestens 200 Schreibmaschinenseiten, für die er gerade eine Woche Zeit hatte. Das ist dann ein unfaires Spiel.« Zitiert nach ebd., S. 99.

44 Baring, Machtwechsel (wie Anm. 18), S. 270.

45 Henry Kissinger, Hans-Dietrich Genscher und die Optionen deutscher Außenpolitik, in: Klaus Kinkel (Hrsg.), In der Verantwortung. Hans-Dietrich Genscher zum Siebzigsten, Berlin 1997, S. 216–221, hier S. 219.

46 Walter Scheel, Erinnerungen und Einsichten (wie Anm. 41), S. 106.

47 Siekmeier, Restauration oder Reform? (wie Anm. 18), S. 379.

Scheel und Genscher waren schon im Sommer 1969 nach Moskau gereist, um sich einen Eindruck von der sowjetischen Haltung zu verschaffen. Ihnen war nicht verborgen geblieben, daß die selbstbewußt vorpreschende Neue Ostpolitik in Washington, aber auch in den Hauptstädten Westeuropas nicht nur auf Zustimmung stieß, sondern alte tiefsitzende Ängste und Bedenken vor einem deutschen Rückfall in den Neutralismus oder Nationalismus hervorrief. Henry Kissinger hat dem französischen Botschafter in Washington am 7. August 1970, wenige Tage vor Unterzeichnung des Moskauer Vertrages, anvertraut, Brandt und Scheel seien »en train de détruire les structures de l'Etat allemand«.⁴⁸ Auch in der Geschichtswissenschaft ist diese Frage immer wieder behandelt worden. Würde die Sowjetunion auf das von Schollwer entworfene und von Scheel mitgetragene Modell der Entspannungspolitik eingehen? Anders gefragt: »Hatte eine im Stil der *flower-power*-Stimmung eingeführte Offensive des Lächelns tatsächlich eine Chance bei den Realpolitikern im Kreml?«⁴⁹ Die Sorge war mit Blick auf Scheel unbegründet. Den sozialdemokratischen Weg, jede harte Auseinandersetzung mit Moskau zu vermeiden und geradezu ungeduldig in erster Linie den Konsens mit den Diktaturen des Ostens zu suchen, lehnte Scheel ab. In einer Rede, die den Beifall aller Parteien im Deutschen Bundestag gefunden hatte, hatte Scheel schon die Intervention der Sowjetunion in der Tschechoslowakei 1968 deutlich kritisiert. Moskau habe »sich entschieden, als imperialistische Macht zu handeln, d.h. ihre Machtpolitik vor ihre ideologischen Ambitionen zu stellen«, hatte Scheel im Plenum am 25. September 1968 betont. Es stelle sich die Frage, so hatte er hinzugefügt, ob die Politik der Sowjetunion rational noch »berechenbar« sei.⁵⁰ Kurz darauf hatte er es als »außerordentlich bedrohlich« bezeichnet, »daß die UdSSR den Konflikt im Nahen Osten als ein Vehikel nutzen« wollte, um »ihren Einfluß in diesem Bereich zu verstärken«.⁵¹

Er war sich mit seinen Beratern – die im übrigen auch seine Imageberater waren – einig, daß die Bundesrepublik einen Außenminister brauchte, der die politischen und ökonomischen Interessen der Bundesrepublik angemessen vertrat, in diesem Zusammenhang durchaus in die Fußstapfen Stresemanns tretend, der ja ebenfalls, weil ihm nichts anderes übrigblieb, auf die »wirt-

48 Aufzeichnung von Lucet über ein Gespräch mit Kissinger am 7. August 1970, zitiert nach Gottfried Niedhart/Oliver Bange, Die »Relikte der Nachkriegszeit« beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland im Übergang von den Sechziger- zu den Siebzigerjahren, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 333, Anm. 150.

49 Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition (wie Anm. 21), S. 451.

50 Zitiert nach Boris Meissner (Hrsg.), Die deutsche Ostpolitik 1961-1970. Kontinuität und Wandel. Dokumentation, Köln 1970, S. 293-297.

51 Scheel wird zitiert nach Reiner Albert/Gottfried Niedhart, Vom System- zum Machtkonflikt: die Sowjetunion in der westdeutschen Bedrohungswahrnehmung, in: Arnold Sywottek (Hrsg.), Der kalte Krieg – Vorspiel zum Frieden?, Münster/Hamburg 1994, S. 69-88, hier S. 87.

schaftliche Macht«⁵² setzte. Die Neue Ostpolitik war daher in erster Linie die längst überfällige Anpassung der Bundesrepublik an die internationale Politik. Dafür wollte er »allen deutschlandpolitischen Ballast abwerfen, der niemandem nützte, aber Bonn einengte und außenpolitisch behinderte, ja lähmte. Die Selbstfesselung der Bundesrepublik durch eine unlösbare *Deutsche Frage* mußte aufhören. Scheel ging es primär um Handlungsfreiheit, um mehr internationalen Manövrierraum für die Bundesrepublik; er wollte der normale Außenminister eines normalen Landes sein. Hierin lag für ihn der Hauptantrieb zur Neuen Ostpolitik.«⁵³

Als problematisch erwies sich die enge Verbindung zwischen Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt. Im Bundeskanzleramt stammten der Staatssekretär, alle Mitarbeiter und die Referenten aus der Adenauerallee – »rasse-rein Auswärtiges Amt«, wie Scheel sagte, dem es erst Mitte 1970 gelang, die Sonderpolitik unter Umgehung des Außenministers zu beenden, das Auswärtige Amt selbst in den Griff zu kriegen und die »offene Flanke« mit Hilfe seines treuen Paul Frank zu schließen.⁵⁴

Verhandelt wurden die Ostverträge sicherlich in erster Linie von Egon Bahr und seiner Entourage. Bahr war, wie Baring es ausgedrückt hat, »Kopf und Herz«⁵⁵ der Neuen Ostpolitik. Er hatte durch seinen direkten Draht zu Brandt, durch seine vielfältigen Kontakte nach Osteuropa und durch die privilegierte Stellung des Bundeskanzleramts eine »veritable Schlüsselposition«,⁵⁶ die die Mitgestaltung der Deutschland- und Außenpolitik für Scheel nicht leicht machte. Zu wenig Beachtung findet jedoch häufig, daß Scheel im Zusammenhang mit den ganz zentralen Verhandlungen zum Moskauer Vertrag drei wichtige Modifizierungen zu verantworten hatte, die auch Auswirkungen auf das folgende Vertragswerk hatten: den Warschauer Vertrag mit Polen von 1970, den Prager Vertrag mit der Tschechoslowakei von 1973, den Grundlagenvertrag mit der DDR von 1972 und, unter indirekter Beteiligung Bonns, das Viermächte-Abkommen über Berlin von 1972.

Schon als Egon Bahr mit seinem in Moskau verhandelten Papier vom 22. Mai 1970 nach Bonn zurückgekehrt war, war zu erkennen, daß er »das Gerüst eines fertigen Vertrages«⁵⁷ mitgebracht hatte, das jedoch zahlreiche Fragen aufwarf und nach Ansicht von Skeptikern wie Paul Frank und Hans-Dietrich Genscher noch Nachbesserungen notwendig machte. Aus heutiger Sicht gibt es keinen Zweifel, daß in Moskau die Gesprächsführung und die Verhandlungen

52 Gall, Liberalismus und auswärtige Politik (wie Anm. 3), S. 44.

53 Baring, Machtwechsel (wie Anm. 18), S. 308.

54 Scheel, Erinnerungen und Einsichten (wie Anm. 41), S. 104.

55 Baring, Machtwechsel (wie Anm. 18), S. 266.

56 Hans-Heinrich Jansen, Unterwegs zur Einheit? Anmerkungen zur Deutschlandpolitik der FDP 1969-1982, in: Jahrbuch zur Liberalismusforschung 21 (2009), S. 199-221.

57 Baring, Machtwechsel (wie Anm. 18), S. 311.

gen Bahrs, der ohnehin »zur Geheimdiplomatie«⁵⁸ neigte, »recht gewagt und unkonventionell« waren.⁵⁹ Scheels Eingreifen war daher berechtigt.⁶⁰ Er war auch in diesem Fall, wie Berndt von Staden als Diplomat aus nächster Nähe beobachtet hat, »kein Mann der Akten«. Aber »sein scharfer Verstand ließ ihn Sachfragen und Menschen blitzschnell erfassen und richtig einschätzen«. Weil er »geschmeidig« auftrat und sich mit kompetenten Beratern umgab, konnte er auch mit den schwierigen Gesprächspartnern im Kreml »geschickt auf eine zuweilen fast tänzerische Art« verhandeln.⁶¹

Erstens ließ er die westlichen Verbündeten wissen, daß die Abmachungen mit dem Kreml nicht die Rechte der Vier Mächte gegenüber Deutschland berührten – ein wichtiges Signal an die Schutzmächte der Bundesrepublik. Zweitens erklärte er bei der Paraphierung des Moskauer Vertrages ausdrücklich, daß es vor einer Wirksamwerdung ein Vier-Mächte-Abkommen, also eine konkrete Regelung für Berlin, geben müsse. Neben diesem auch später immer wichtigeren Junktim, das eine juristisch wasserfeste Absicherung des freien Teils der Stadt bedeutete, war es drittens der »Brief zur deutschen Einheit«, der letztlich auf Scheels Mitwirkung hin dem Gesamtvertragspaket hinzugefügt und dem sowjetischen Außenminister Gromyko übergeben wurde. Auch in den Verhandlungen in Warschau und Prag modifizierte Scheel einige wichtige Festlegungen hinsichtlich des Grenzvorbehalts und der Anerkennung der Rechte der deutschen Aussiedler. Scheels Hinweise, Bonn werde auf einen »Zustand des Friedens in Europa« hinwirken, »in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«, war für die spätere Entwicklung von zentraler Bedeutung. Scheel attestierte der Bundesrepublik unverändert einen Provisoriumscharakter, von dem es keinen Abschied geben sollte.⁶² Es konnte völkerrechtlich auch keinen Abschied geben, weil die Entspannungspolitik zwischen den Supermächten nur eine Atempause im Wett-rüsten darstellte, aber keine Überwindung der ideologischen Gegensätze, die unverändert bestehen blieben.

Unumstritten konnten diese Verhandlungsergebnisse in der zerrissenen bundesrepublikanischen Landschaft nicht sein, und deshalb galt es zunächst auch für den noch nicht lange amtierenden Außenminister eine Durststrecke zu überwinden: Die Neue Ostpolitik blieb heftig umstritten, und Scheel wirkte nach mehreren verlorenen Landtagswahlen im Sommer 1970 als Parteichef derart angeschlagen, daß sein Stuhl wackelte. Josef Ertl vom rechten Parteiflügel nannte im Juli das Jahr 1970 das »Schicksalsjahr der FDP« und fügte

58 Ebd., S. 435.

59 Link, Die Entstehung des Moskauer Vertrages (wie Anm. 7), S. 312.

60 Ausführlich zur Bilanz der Scheel-Verhandlungen Baring, Machtwechsel (wie Anm. 18), S. 341-349.

61 Berndt von Staden, Zwischen Eiszeit und Tauwetter. Diplomatie in einer Epoche des Umbruchs. Erinnerungen, Berlin 2005, S. 95f.

62 Vgl. hierzu Andreas Wirsching, Abschied vom Provisorium. 1982-1990, München 2006.

an, es gehöre nur »noch ein kleiner Wind« dazu, »und dann ist diese Partei weg«. ⁶³ Dieser Pessimismus bestätigte sich nicht. Schon die Landtagswahl in Hessen im November 1970 konnte auch als Bestätigung für Scheels Kurs gewertet werden und bedeutete eine Wende. In dem Maß wie die Neue Ostpolitik populär wurde, wuchs auch Scheels Prestige, zumal nun erkannt wurde, daß seine »Verbindung von Heiterkeit und Härte« es ihm ermöglicht hatte, in den Verhandlungen mit dem Ostblock eine »zielstrebige Energie« mit »beharrliche(m) Durchhaltevermögen« zu verbinden, um die Bonner Positionen zur Geltung zu bringen. ⁶⁴

Dennoch fällt – trotz aller Nachbesserungen, die auf Scheels Initiativen beruhten – die wissenschaftliche Bilanz der Ostpolitik von Brandt und Scheel »gemischt« ⁶⁵ aus. Eine deutliche Nachgiebigkeit im Überschwang der Entspannungseuphorie führte dazu, daß manche berechtigten Ziele wie etwa bei der Familienzusammenführung und der Ausreise nicht erreicht wurden und das Bonner »Konzessionsverhalten« ⁶⁶ und das dezidierte Entgegenkommen auch heute noch berechtigte Fragen nach sich ziehen.

Peter Lösche und Franz Walter haben durchaus kritisch angemerkt, die FDP sei in der sozialliberalen Koalition als »Korrektivpartei« zur SPD durchaus erfolgreich gewesen. Gemeint war damit, daß die FDP als Partei der besitzbürgerlichen Interessen als »Bremser« aufgetreten sei und die Freiburger Thesen nur noch mythisiert habe. ⁶⁷ Über die innenpolitischen Aspekte der Bremsfunktion soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden; außenpolitisch war es geradezu notwendig, sich als Korrektiv zum großen Koalitionspartner SPD zu positionieren. ⁶⁸ Liselotte Funcke, die Walter Scheel politisch mit am längsten kannte, hat bezeichnenderweise einmal ausgeführt, dessen Liberalität und seine Urteilsbildung sei »keine politische Weltanschauung« gewesen, ⁶⁹ eine nicht unbedeutende Eigenschaft, zumal es auch in der FDP eine ideologieanfällige Strömung gab. Es war wichtig, dass gegen Bahrs Modell des »Wandels durch Annäherung« ein Gegenmodell existierte. Bahrs Vision war dadurch charakterisiert zu glauben, dass als Folge der Ostverträge in Europa eine dynamische Entwicklung stattfinden werde, die die Landkarte verändern, ein

63 Zitiert nach Weber, Die Konjunktur der Linkliberalen (wie Anm. 18), S. 169.

64 Baring, Machtwechsel (wie Anm. 18), S. 307.

65 Lappenküper, Die Außenpolitik (wie Anm. 9), S. 97.

66 Margit Roth, Konzessionsverhalten in der Ost-West-Auseinandersetzung. Berlin-Frage, Deutschland-Frage, Europäische Sicherheit, Frankfurt am Main 1993.

67 Peter Lösche/Franz Walter, Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel, Darmstadt 1996, S. 95.

68 Auf ein anderes Korrektiv kann an dieser Stelle nur knapp hingewiesen werden: Die auf Initiative der CDU/CSU eingebrachte Klage gegen den Grundlagenvertrag vor dem Bundesverfassungsgericht, die im Ergebnis deutschlandpolitische Bedeutung bis zur Wiedervereinigung zukam. Vgl. hierzu Andreas Grau, »Gegen den Strom«. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1973, Düsseldorf 2005, S. 528.

69 Zitiert nach Henkels, ... aber der Wagen der rollt (wie Anm. 34), S. 19.

neues mitteleuropäisches Sicherheitssystem schaffen und den Blockgegensatz auflösen werde. Einer vernunftgeleiteten liberalen Außenpolitik mußten solche Hoffnungen auf eine Konvergenz der Blöcke, auf eine gleichsam sanfte Auflösung des Ost-West-Gegensatzes – gar noch verbunden mit einem »demokratischen Sozialismus« – suspekt erscheinen. Heute wissen wir, daß diese Träumereien ebenso illusionär waren wie die kurz zuvor ventilierten verschwommenen Ideen eines Charles de Gaulle, ein Europa vom Atlantik bis zum Ural zu konstruieren oder die romantischen Vorstellungen mancher Vertreter der Studentenbewegung.⁷⁰

Karl-Hermann Flach hat auf dem Bundesparteitag der FDP in seiner Antrittsrede als Generalsekretär am 25. Oktober 1971 gegen diese, dem damaligen Zeitgeist entsprechenden, vermeintlichen Gewißheiten argumentiert: »Wir wissen, daß es keine letzten Erkenntnisse irdischer Natur gibt und die Wahrheit von heute den Irrtum von morgen umschließt. Darum bemühen wir uns nicht nur, die ideologische Verschleierung der bestehenden Machtverhältnisse aufzuklären, sondern auch die Grenzen und Gefahren bei der Verwirklichung großer Utopien aufzuzeigen. Wir haben auch gegenüber bestimmten Kräften in der SPD ein Wächteramt.«⁷¹

Scheel war für die Vermittlung dieses pragmatischen Ansatzes geeignet. Er war außenpolitisch instinktsicher, weil bei ihm die Veranlagung zu einer doktrinär aufgeladenen Politik nicht vorhanden war – ihm fehlte sozusagen das ideologische Gen.⁷² Für ihn war letztlich die flexibel gehandhabte Entspannungspolitik ein Mittel zum Zweck: Anders formuliert: Die Neue Ostpolitik in liberaler Tönung war in letzter Konsequenz daher die Fortsetzung des Kalten Krieges mit anderen Mitteln. Auch deshalb war Scheel ein Gegner der Idee einer multilateralen europäischen Atomstreitmacht. Scheel war in seinem Herzen Europäer; Karl Moersch hat darauf hingewiesen, daß der bei Scheel enge Zusammenhang von westeuropäischer Integrationspolitik und Deutschlandpolitik schon zeitgenössisch zu wenig beachtet worden sei.⁷³ Aber trotz aller europäischen Verankerungen und trotz aller Vorbehalte gegenüber den USA blieb Scheel davon überzeugt, daß nur die USA jenen atomaren Schutzschild boten, der nicht durch eine intergouvernementale europäische Regelung ersetzt werden konnte.

70 Vgl. hierzu bereits zeitgenössisch Richard Löwenthal, *Der romantische Rückfall. Wege und Irrwege einer rückwärts gewendeten Revolution*, Stuttgart u.a. 1970.

71 Karl-Hermann Flach, *Die Zukunft der Liberalen*, in: Walter Scheel/Otto Graf Lambsdorff, *Freiheit in Verantwortung – deutscher Liberalismus seit 1945. Geschichte, Personen, Perspektiven*, Gerlingen 1998, S. 103–113, hier S. 110.

72 Vgl. hierzu auch Siekmeier, *Restauration oder Reform?* (wie Anm.19), S. 363.

73 Karl Moersch, *Immer wieder war's ein Abenteuer, Erinnerungen*, Stuttgart/München 2001, S. 301.

III.

Nach außen hin war es die Kombination physischer Belastungen und nervlicher Anspannung,⁷⁴ aber auch der fehlende Wille zur Macht, der dazu führte, daß Walter Scheel 1974 das Feld der Außenpolitik räumte. Seine auf diese Wendung unvorbereitete Partei reagierte »schockiert«, wie Wolfgang Schollwer die Wirkung zusammengefasst hat.⁷⁵ Aber der Verzicht auf das Auswärtige Amt und die Wahl zum Bundespräsidenten war eine folgerichtige, vielleicht zum teil instinktive Reaktion auf den weltpolitischen Gezeitenwechsel. Die Phase der aktiven neuen Ostpolitik war beendet. In der Bundesrepublik hatte Willy Brandt in der Berlin-Frage und angesichts massiver Behinderungen des Transitverkehrs durch die SED-Diktatur bereits mehrfach die USA um Hilfe gegenüber dem Kreml bitten müssen. Anders als in Bonn erhofft, waren die Sowjetunion und die Staaten in ihrem Machtbereich nur an ihrer äußeren und inneren Konsolidierung, nicht jedoch an einer grundsätzlichen Annäherung interessiert. Weil eine Aufhebung des ideologischen Gegensatzes im Ost-West-Konflikt das sowjetische Satellitensystems unweigerlich gesprengt hätte, wandte sich Moskau kategorisch gegen jede Form der Détente, die eine Aufweichung der Blöcke hätte zur Folge haben können. Die Abgrenzung zur Bundesrepublik wurde »zu einer Art politischen Naturgesetzes« (Peter Bender). Systematische Behinderungen im Transitverkehr nach Berlin bezeugten augenfällig den Stillstand der Détente, die in den USA bereits zu Grabe getragen wurde, während in Europa noch verzweifelte Lebensrettungsversuche unternommen wurden. Aber auch hier machte sich »sorgenvolle Ernüchterung«⁷⁶ breit. Mit dem Ölschock 1973 und dem Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods wurde auch auf einem anderen Feld deutlich, daß in der Weltwirtschaftspolitik eine Zeitenwende bevorstand. Helmut Schmidt musste nicht nur wirtschaftspolitisch einige Scherben aufkehren, die sein Vorgänger im Amt hinterlassen hatte. Mit anderen Worten: Der außenpolitische Abschied von Scheel war nicht nur aus Gesundheitsgründen konsequent.

Während in Bonn noch manche Illusionen über die Zukunft der Entspannungspolitik bestanden, war Scheels Blick als Bundespräsident auf andere Felder gerichtet. Er wurde, auf seine Erfahrungen als Minister in den 1960er Jahren zurückgreifend, zum »unermüdlichen Mahner im Nord-Süd-Dialog«.⁷⁷

74 Vgl. Scheel, *Erinnerungen und Einsichten* (wie Anm. 41), S. 134.

75 Wolfgang Schollwer, *Liberales Führungspersonen – Die Parteivorsitzenden*, in: Walter Scheel/Otto Graf Lambsdorff, *Freiheit in Verantwortung – deutscher Liberalismus seit 1945. Geschichte, Personen, Perspektiven*, Gerlingen 1998, S. 161-182, hier S. 177.

76 Baring, *Machtwechsel* (wie Anm. 18), S. 19.

77 Arnulf Baring, *Diplomatie, Politik und Zeitgeschichte. Mr. Bundesrepublik: Walter Scheel*, in: Hans-Dietrich Genscher (Hrsg.), *Heiterkeit und Härte. Walter Scheel in seinen Reden und im Urteil von Zeitgenossen*, Stuttgart 1984, S. 19-46, hier S. 46.

Wichtiger war sein Werben für Europa, wie etwa seine Rede in der Bonner Schloßkirche am 6. Mai 1975 zeigte. Die Zeit »nationaler Machtpolitik in Europa« sei zu Ende. Die Bundesrepublik habe sich der Einigung Westeuropas verschrieben und werde daran festhalten, bis das Werk vollendet sei. Die friedliche Lösung der deutschen Frage sei, so fuhr er fort, nur im Rahmen einer europäischen Friedensordnung möglich.⁷⁸ Erstaunlich war dieses Festhalten am Europagedanken schon deshalb, weil es dem Zeitgeist nicht unbedingt entsprach: Die Europabegeisterung der 1950er Jahre war angesichts der mannigfachen Zwigigkeiten um die Erweiterungsoptionen weitgehend verpufft.

Ungewöhnlich, zumindest der Tendenz nach, war auch, dass Scheel am Gedanken der Wiedervereinigung in einem friedlichen Europa festhielt. Selbst Rainer Barzel, der Unterlegene im Ringen zwischen Regierung und Opposition beim konstruktiven Misstrauensvotum, hat später anerkannt, daß trotz damals unüberbrückbar erscheinenden Gräben in der weiteren Perspektive der Ostpolitik die »Berührungspunkte deutlicher in Erscheinung« getreten seien.⁷⁹ Während Scheel letztlich also nicht dem »Schein des Wandels durch Annäherung«⁸⁰ erlag, waren andere nicht so standfest. Die DDR verstand es weiterhin, die euphorischen Erwartungen der westdeutschen Sozialdemokraten auszunutzen, die ihre Ostpolitik weiterzuführen wünschten und für die Illusion der »Sicherheitspartnerschaft« mit der DDR »erhebliche konzeptionelle Klimmzüge« machen mußten.⁸¹

Um allerdings etwas Wasser in den Wein zu kippen: Bei der Gedenkrede zum 17. Juli 1986, zu der der Alt-Bundespräsident als Redner geladen war, erwähnte auch Scheel – zur Enttäuschung vieler Abgeordneter der CDU/CSU – die »Wiedervereinigung« mit keinem Wort.⁸² Damit war er natürlich nicht allein: Viele Bundesdeutsche hatten sich zu diesem Zeitpunkt bereits in der Zweistaatlichkeit eingerichtet und glaubten, ein »postnationales Stadium« erreicht zu haben.

78 Walter Scheel, 30 Jahre nach dem Krieg. Rede in der Schlosskirche zu Bonn am 6. Mai 1975, in: Ders., Die Zukunft der Freiheit. Vom Recht des Anderen. Reden 1975-1979, Frankfurt am Main/Berlin/Wien 1981, S. 20-29, hier S. 25f.

79 Rainer Barzel, Vom parlamentarischen Kompromiß zur gemeinsamen Deutschlandpolitik, in: Genscher (Hrsg.), Heiterkeit und Härte (wie Anm. 77), S. 215-220, hier S. 215.

80 Martin Sabrow, Der Streit um die Verständigung. Die deutsch-deutschen Zeithistorikergespräche in den achtziger Jahren, in: Arnd Bauerkämper/Martin Sabrow/Bernd Stöver (Hrsg.), Doppelte Zeitgeschichte. Deutsch-deutsche Beziehungen 1945-1990, Bonn 1998, S. 113-130, hier S. 130.

81 Frank Fischer, »Im deutschen Interesse«. Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989, Husum 2001, S. 377.

82 Wirsching, Abschied vom Provisorium, S. 474. Zur grundsätzlichen Problematik Jürgen Frölich, (K)ein besonderer liberaler Weg zur Annäherung zwischen beiden deutschen Staaten? Die Kontakte zwischen FDP und LDPD in den 1970er und 1980er Jahren, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 20 (2008), S. 199-212.

Das lenkt auf die Eingangsfrage zurück, was liberale Außenpolitik nach 1945 sein konnte. War sie – wie Scheel es als Entwicklungshilfe- und Außenminister betrieb – der Dialog mit den Entwicklungsländern, Ostpolitik, Entspannung, multilaterale Europapolitik, im Kern also »Westbindung plus Ostverbindungen«?⁸³ Das wäre ein ziemliches Potpourri, abhängig von den jeweiligen Zeitumständen. Man sollte die Vorstellung liberaler Außenpolitik nach 1945 weiter fassen: Das 20. Jahrhundert war das Jahrhundert der Ideologien, was noch die Phase des Kalten Krieges und der kommunistischen Diktaturen bis 1989 einschließt. Liberale Außenpolitik bedeutete hier konkret die strikte Ablehnung dogmatischer, utopischer und heilsversprechender Lösungen.

Man kann natürlich fragen, ob eine solche Definition liberaler Außenpolitik, gleichsam der »Pragmatismus der Nachkriegszeit«,⁸⁴ eine langfristige Fundierung sein kann. Ralf Dahrendorf hat darauf hingewiesen, daß Demokratie und Menschenrechte »kalte Projekte« seien, die »den Menschen weder Identität noch einen Sinn der Zugehörigkeit« geben.⁸⁵ Einer soeben skizzierten liberalen Außenpolitik muß notgedrungen die »ostensible Missionsidee«⁸⁶ fehlen. Der Liberalismus mit seiner Betonung auf Individualismus, Marktwirtschaft und dem universellen Recht ist auch außenpolitisch auf »moralische und wertmäßige Kontexte angewiesen, wie sie von Traditionen, gemeinsamen Wertvorstellungen oder einer Zivilreligion gestiftet sind«.⁸⁷ Joachim Fest hat dies einmal ganz ähnlich ausgedrückt: es sei »der große, gleichsam angeborene Mangel liberaler Gesellschaften, daß sie keine greifbaren, die Leiden und Ängste der Menschen rechtfertigenden Lebenssinn vermitteln.«⁸⁸

Das ist, wie Hans Vorländer gezeigt hat, in einer pluralistischen »Gesellschaft ohne Tugend«⁸⁹ wie der heutigen nicht ganz einfach und eine stetige Herausforderung, weil Liberale davon überzeugt sind, daß »in modernen Gesellschaften keine Konzeption des Guten zu einer für alle Gesellschaftsmitglieder verpflichtenden Grundlage der politischen und gesellschaftlichen Vergemein-

83 Werner Link, Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland. Überlegungen zur innerstaatlichen Struktur und Perception des internationalen Bedingungsfeldes, in: Manfred Funke u. a. (Hrsg.) Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa, Bonn 1987, S. 400-416, hier S. 410.

84 Gall, Liberalismus und auswärtige Politik (wie Anm. 3), S. 46.

85 Ralf Dahrendorf, Freiheit und soziale Bindungen. Anmerkungen zur Struktur einer Argumentation, in: Krzysztof Michalski (Hrsg.), Die liberale Gesellschaft, Stuttgart 1993, S. 11-20, hier S. 11.

86 Klaus Hildebrand, Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler, München 2008², S. 338.

87 Hans Vorländer, Der ambivalente Liberalismus oder: Was hält die liberale Demokratie zusammen, in: Zeitschrift für Politik 42 (1995), S. 250-267, hier S. 253.

88 Joachim Fest, Die schwierige Freiheit. Über die offene Flanke der offenen Gesellschaft, Berlin 1993, S. 31.

89 Vorländer, Der ambivalente Liberalismus (wie Anm. 87), S. 257.

schaftung gemacht werden kann und gemacht werden darf.«⁹⁰ Dabei noch ganz ungeklärt ist die Frage, ob eine so definierte liberale Außenpolitik ohne ein Verständnis von Macht auskommt. Hermann Oncken hat einmal bei Kriegsende 1918 ausgeführt: »Macht und Freiheit eines Staates sind nicht Gegensätze, sondern sie bedingen sich wechselseitig und sind unlösbar ineinander verflochten.«⁹¹ Lothar Gall hat dieses geradezu eherne Gesetz bestätigt, als er ausführte, daß »Macht (...) in der modernen Welt in vielfältiger Hinsicht zugleich die Voraussetzung der Freiheit« war – und gerade die Ost-West-Auseinandersetzung im Kalten Krieg hat schließlich gezeigt, daß »die Freiheit ohne ein Mindestmaß an machtsstaatlicher Organisation, ohne machtsstaatliche Instrumente und Hilfsmittel«⁹² keine Überlebenschance gehabt hätte.

Jenseits der Freiheit gibt es nur Gleichgültigkeit und Unfreiheit. Freiheit wiederum verspricht nicht Erlösung, sondern verlangt permanente Anstrengung.⁹³ Ob eine liberale Außenpolitik auf Dauer die Balance zwischen der notwendigen selbstaufgelegten Nüchternheit und dem Bewußtsein für das Mindestmaß an Macht halten kann, ist schwer vorherzusagen und der Historiker sollte sich hinsichtlich von Zukunftsprognosen wohlweislich zurückhalten. Aber mit dem Blick auf die liberale Außenpolitik in der Amtszeit von Walter Scheel darf er feststellen: Das Experiment liberaler Außenpolitik kann erfolgreich verlaufen. Den Herausforderungen der Utopien und – mit dem französischen Liberalen Raymond Aron gesprochen – dem »Opium für Intellektuelle«⁹⁴ widerstanden zu haben, war jedenfalls nicht der geringste Vorteil liberaler Außenpolitik im Zeitalter der Blockkonfrontation.

90 Ebd., S. 256.

91 Hermann Oncken, Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden, Bd. IX, Heft 4, Leipzig/Dresden 1919, S. 152.

92 Gall, Liberalismus und auswärtige Politik (wie Anm. 3), S. 45.

93 »Demokratische Einrichtungen sind niemals mehr als ein Mittel zur Ermöglichung der Freiheit, doch zu den immer wiederkehrenden, von keiner Erfahrung zu entkräftenden Irrtümern zählt, sie gehe wie von selber aus ihnen hervor.« Fest, Die schwierige Freiheit (wie Anm. 88), S. 35.

94 Raymond Aron, Opium für Intellektuelle oder Die Suche nach Weltanschauung, Köln 1957. Vgl. hierzu auch Matthias Oppermann, Raymond Aron und Deutschland. Die Verteidigung der Freiheit und das Problem des Totalitarismus, Stuttgart 2008.