

Von Rosen und ihren Stacheln

Vor- und Nachgeschichte der Präambel zum Elysée-Vertrag

Ulrich Pfeil*

➤➤ Nachdem der Kanzler und der General am 22. Januar 1963 die Idee eines Protokolls verworfen und sich für einen Vertrag entschieden hatten, bedurfte es auf bundesdeutscher Seite der Ratifizierung durch den Bundestag, der schließlich in der Präambel des Gesetzes über den Freundschaftsvertrag vom 15. Juni 1963 die engen politischen, wirtschaftlichen und verteidigungspolitischen Beziehungen mit den USA, Großbritannien und der NATO bekräftigte.

Le préambule allemand

Après la signature du 22 janvier 1963 par Konrad Adenauer et Charles de Gaulle, les députés du *Bundestag* ont ratifié le Traité de l'Elysée le 15 juin suivant en y ajoutant un préambule, qui aux yeux du président français en dénoterait l'intention première. Le débat a opposé les « Atlantistes » (favorables aux Etats-Unis) et les « Gaullistes » (partisans d'une entente privilégiée avec la France) de l'échiquier politique allemand.

Réd.



1963, in der er sich gegen die Aufnahme der Briten in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ausgesprochen hatte, und dem Abbruch der Brüsseler Beitrittsgespräche, die der französische Außenminister Maurice Couve de Murville am 29. Januar bekanntgegeben hatte, läuteten sowohl in Washington wie auch bei allen Bonner Parteien die Alarmglocken. Die Präambel war somit Ausdruck dafür, dass der Elysée-Vertrag sowohl eine internationale wie auch eine innenpolitische Dimension besaß, die mit dem Wunsch des Generals und des Kanzlers nicht in Übereinstimmung zu bringen waren, ein deutsch-französisches Kraftzentrum entstehen zu lassen.

Der Elysée-Vertrag und der Kalte Krieg

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten die USA auf politisch-strategischer Ebene das Ziel verfolgt, über den Weg der Westintegration (West-)Deutschland zu kontrollieren und sowjetische Expansionsgelüste einzudämmen. Dieser amerikanische Schutz für Europa widersprach in den Nachkriegsjahren keineswegs den Interessen der Westeuropäer, war in der konzeptionellen Anlage und strukturellen amerikanischen Überlegenheit aber immer mit einer Dominanz gegenüber Europa gekoppelt. So eröffnete diese Integrationspolitik den USA die Möglichkeit, ihre Einflussphären weiter auszubauen, bessere Voraussetzungen für ein amerika-

Mit dieser Entscheidung hatte er den von Adenauer und de Gaulle eingeschlagenen Weg auf einschneidende Weise korrigiert. In den Augen de Gaulles war der Elysée-Vertrag damit seines Sinnes entleert, so dass der französische Präsident das Bild einer missratenen Hochzeitsnacht wählte, nach der er sich – so seine Worte – weiterhin jungfräulich fühlte.

Dass es soweit gekommen war, verantwortete de Gaulle jedoch in hohem Maße selber, denn seit seiner berühmten Pressekonferenz vom 14. Januar

* Ulrich Pfeil ist Professor für Deutschlandstudien an der *Université de Lorraine*, Metz.

nisches Wirtschaftswachstum zu schaffen und einen Teil der Kosten dieser Sicherheitspolitik auf die Partner abzuwälzen.

Mit Blick in die Zukunft barg die Stärkung des europäischen Kräftepotentials jedoch auch die Gefahr, dass sich die Europäer eines Tages von den Amerikanern emanzipieren könnten, um als „Dritte Macht“ zwischen den Supermächten aufzutreten. Europa als zweiten Pol in einer geschlossenen westlichen Allianz wäre Washington wohl bereit gewesen zu akzeptieren, eine Abkehr von der Atlantischen Gemeinschaft galt es jedoch zu verhindern. Letztere Entwicklung zeichnete sich hingegen ab, als de Gaulle supranationalen Bestrebungen mit seinem „*Europa der Vaterländer*“ ein Ende bereitete und sich die in dem Vorschlag zur Gründung einer Europäischen Politischen Union (EPU) zum Ausdruck kommenden Europäisierungsbestrebungen immer prononcierter gegen die USA richteten. Der General nahm die Zündung der ersten französischen Atombombe im Februar 1960 zum Anlass, den Nuklearmächten USA und Großbritannien auf gleicher Augenhöhe entgegenzutreten. Washington war nicht die von de Gaulle demonstrativ zur Schau gestellte Stärke Frankreichs suspekt, wenn er diese ohne Vorbehalt zu Diensten des westlichen Lagers eingebracht hätte. Dass er jedoch die nukleare Unabhängigkeit Frankreichs zur Staatsdoktrin machte und die deutsch-französische Partnerschaft nicht nur als Kern der europäischen Einigung ansah, sondern die Bundesrepublik als Mittel nutzte, um eine „Dritte Kraft Europa“ aufzubauen, die sich der Dominanz der USA entziehen sollte, nahm Washington nicht zu Unrecht als Herausforderung auf. Als Affront musste es Präsident John F. Kennedy verstehen, dass de Gaulle auf der sorgfältig inszenierten Pressekonferenz vom 14. Januar 1963 den Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) öffentlich ablehnte. Damit war nicht nur die von Kennedy in seinem „*Grand Design*“ skizzierte Vision von einer amerikanisch dominierten atlantischen Gemeinschaft zum Scheitern verurteilt; jetzt stand auch die Bipolarität als Prinzip des Kalten Krieges auf dem Spiel (siehe auch den Beitrag auf Seite 39).

Wie eng dabei Elysée-Vertrag, blockinterne Beziehungsverhältnisse in ihren Interdependen-

zen zum Kalten Krieg und die Beziehungen zwischen den Supermächten zusammenhingen, zeigte die Rede des amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy vor den Studenten der Washingtoner Georgetown-Universität am 10. Juni 1963, fünf Tage vor der Debatte im Bundestag über die Ratifizierung des Vertrages. Er sprach sich für eine realistischere Einstellung zum Kalten Krieg und einen vorläufigen Status quo aus, um den Osten zu bewegen, sich auf einen „echten Frieden“ einzulassen. Diese *Détente*-Politik musste jedoch auf einer stabilen westlichen Allianz beruhen, in der in den Augen Washingtons kein Platz für einen „*deutsch-französischen Sonderweg*“ war. Kennedy war nicht bereit, auf die transatlantische Führungsrolle der USA zu verzichten und versuchte daher durch subtilen Druck auf Bonn, dem Elysée-Vertrag seine antiamerikanische Spitze zu nehmen. Die aufflammenden Diskussionen zwischen „Atlantikern“ und „Gaullisten“ innerhalb der CDU/CSU bestärkten die Amerikaner, die dann entscheidenden Einfluss darauf nahmen, dass der Deutsche Bundestag dem Vertragswerk in seiner Sitzung am 15. Juni 1963 eine Präambel voransetzte.

„Gaullisten“ vs. „Atlantiker“

Anfang der 1960er-Jahre herrschte unter allen im Bundestag vertretenen Parteien ein außenpolitischer Konsens, der spätestens mit der aufsehenerregenden Rede von Herbert Wehner (1906–1990) am 30. Juni 1960 gefunden war, in der sich der stellvertretende Bundesvorsitzende der SPD auf den Boden der geschaffenen Realitäten stellte und die Westintegration akzeptierte. Nachdem sich Adenauer schon vor der Gründung des westdeutschen Teilstaates auf die Westbindung festgelegt und die Bundesrepublik erfolgreich in die Europäische Gemeinschaft und das Nordatlantische Bündnis geführt hatte, war das Bekenntnis zur Option für den Westen zu einer Art Glaubenssatz bundesdeutscher Außenpolitiker geworden. Dass die bundesdeutschen Parteien bis in die CDU hinein so heftig – mit Ablehnung – auf die Vertragsunterzeichnung reagierten, lag in erster Linie am allgemeinen Eindruck, dass der französische Präsident Adenauer auf einen Weg mitgenommen

habe, der die bisherigen Säulen bundesdeutschen Selbstverständnisses in Frage stellte: die (supranationale) europäische Integration und die transatlantische Bindung. Die nun einsetzenden Kontroversen vermittelten daher einen Eindruck von den unterschiedlichen Auffassungen, wie bundesdeutsche Interessen in den internationalen Beziehungen am besten zu vertreten seien.

Nachdem sich de Gaulle in der Pressekonferenz vom 14. Januar 1963 gegen die Aufnahme der Briten in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ausgesprochen und der französische Außenminister Maurice Couve de Murville am 29. Januar die Brüsseler Beitrittsgespräche abgebrochen hatte, herrschte innerhalb der FDP Wut und Konsternation über die Bereitschaft des Kanzlers, dem französischen Staatspräsidenten auf diesem Weg zu folgen. Dass Adenauer die französischen Protektionismus-Tendenzen durch die Unterzeichnung des Vertrages sanktioniert hatte, ließ den liberalen Koalitionspartner zürnen, wie im Falle des vormaligen FDP-Parteivorsitzenden Thomas Dehler (1897–1967): *„Dieser Vertrag ist ein Schlag gegen die Gemeinschaften. Dass zwei sich zusammenfinden und sich abstimmen in Gemeinschaften, ist doch in Wirklichkeit ein Bruch dieser Gemeinschaften.“* Mit erheblichen Teilen in der CDU und der SPD waren sich die Liberalen in dem Willen einig, im Ausland keinesfalls den Eindruck aufkommen zu lassen, die Bundesrepublik habe sich gegen die USA und Großbritannien verbündet.

Aus diesem Grund wandten sich auch die Bonner Sozialdemokraten gegen den Elysée-Vertrag und nicht, weil sie gegen die deutsch-französische Freundschaft waren, für die sie immer eingetreten seien, so ihr Parteivorsitzende Erich Ollenhauer (1901–1963). Die Vorwürfe der SPD richteten sich in erster Linie gegen de Gaulles Weigerung, Großbritannien in die EWG aufzunehmen. Die Ängste der EWG-Partner, die Bundesrepublik und Frankreich wollten innerhalb der Gemeinschaft privilegierte Beziehungen schaffen, gaben den Sozialdemokraten weitere Argumente gegen den Vertragsabschluss in die Hände. Sie warfen dem General vor, laufend gegen den Geist und den Inhalt der Römischen Verträge zu handeln. Den Kanzler beschuldigten sie, gegen die

Erklärung des Bundestages vom Oktober 1962 verstoßen zu haben, *„alles in ihren Kräften Stehende zu tun“*, um den Beitritt Großbritanniens zur EWG zu fördern. Sie wollten bei der anstehenden Ratifizierung nicht in den Verdacht geraten, Gegner der deutsch-französischen Verständigung zu sein, doch ihre Prioritäten waren eindeutig: *„Sicherstellung, dass die Zusammenarbeit und die Erweiterung der EWG nicht beeinträchtigt und das Verhältnis zwischen uns und anderen europäischen Staaten und Amerika nicht berührt werden darf. Die Sicherheit Europas hänge von einer guten Zusammenarbeit mit Amerika ab.“*

Um diese Absichten in die Tat umzusetzen und die Risse in der CDU/CSU auszunutzen, galt es in den folgenden Wochen zu taktieren bzw. Zeit zu gewinnen, denn so könne die Regierungspartei gezwungen werden, wie der stellvertretende Parteivorsitzende Herbert Wehner voraussah, *„eine Diskussion mit sich selber zu führen“*.

Diese Vorhersage bewahrheitete sich, als die Ratifizierung des Deutsch-Französischen Vertrages im Bundestag anstand und sich in diese Debatte eine unionsinterne Frage mischte: die Nachfolge Adenauers. Hatte sich der Kanzler bei der Unterzeichnung des Vertrages noch über die Kritik aus den eigenen Reihen hinwegsetzen können und seinen ungeliebten „Kronprinzen“ Ludwig Erhard (1897–1977) in der Union isoliert, so wurde in den folgenden Wochen sein Machtverlust immer spürbarer. Die Unionsparteien zerfielen zwischenzeitlich in zwei Lager, auf der einen Seite die „Gaullisten“, zu denen neben Adenauer auch die beiden CSU-Politiker Franz Josef Strauß (1915–1988), Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg (1921–1972), Heinrich von Brentano (1904–1964) und der Geschäftsführende Vorsitzende der CDU, Josef Hermann Dufhues (1908–1971) zählten; auf der anderen Seite die „Atlantiker“ mit Ludwig Erhard und Gerhard Schröder (1910–1989) an der Spitze. Letztere galten als Befürworter einer privilegierten Beziehung mit den USA, während sich der Begriff „Gaullisten“ für jene Politiker einbürgerte, deren kritische Haltung gegenüber den Vereinigten Staaten zu einer engst möglichen Abstimmung mit Frankreich führte. Die in dieser Etikettierung zum Ausdruck kommende Ausschließlichkeit entsprach jedoch

nicht der Realität, denn weder sprachen sich die „Atlantiker“ gegen eine Vertiefung der (west-)deutsch-französischen Annäherung aus, noch dachten die „Gaullisten“ daran, die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den USA zugunsten eines deutsch-französischen *rapprochement* zu suspendieren. Gerade letztere wussten um ihre Divergenzen mit de Gaulle, der weiterhin in nationalstaatlichen Traditionen dachte, während Politiker wie Adenauer und Strauß für die europäische Integration optierten. Für keine der beiden Seiten stellte sich die Frage des Entweder-Oder, keiner wollte öffentlich de Gaulle und (aus innenpolitischen Gründen schon gar nicht) Adenauer brüskieren bzw. desavouieren, doch verweigerten sie sich gegen die vom französischen Präsidenten angestrebten strikt bilateralen Beziehungen. Auch wenn die Präambel dann zu einer subtilen Form der Ablehnung geriet, so war sie doch vielmehr Ausdruck einer Konstanten in der bundesdeutschen Außenpolitik, dem Lavieren in einer Dreiecksbeziehung.



Dass diese Kontroverse die CDU/CSU vor eine derartige Zerreißprobe stellte, lag nicht zuletzt an der im ersten Jahresdrittel 1963 noch ungeklärten Nachfolgefra-

ge und dem Versuch Adenauers, den Sprung von Ludwig Erhard auf den Kanzlersessel zu verhindern. Der nicht nur auf wirtschaftlicher Ebene als liberal geltende „Vater des Wirtschaftswunders“ entsprach so gar nicht den Vorstellungen des noch amtierenden Kanzlers. Adenauer verband mit freier Marktwirtschaft hedonistischen Materialismus und vermisste bei Erhard die konfessionelle Gebundenheit, die er als rheinischer Katholik vorlebte. Ihm blieb wirtschaftlicher Freihandel angelsächsischer Prägung fremd, so dass die enge vertragliche Bindung mit Frankreich für Adenauer nicht nur ein Mittel war, um seine Nachfolger außenpolitisch auf diese Linie festzulegen, sondern auch der Versuch, die abendländische Verankerung der Bundesrepublik über seine eigene Kanzlerschaft hinaus zu konservieren. Dass sich Adenauer nicht mehr erfolgreich gegen die von

den „Atlantikern“ initiierte Präambel wehren konnte, war somit auch ein Zeichen für die nachlassende Bindekraft abendländischer Ideen mit ihrer Wendung gegen die insbesondere von den Amerikanern symbolisierte Moderne zugunsten des „freien Westens“. Hatte es kurzzeitig nach einem Übergewicht der „Gaullisten“ zuungunsten der „Atlantiker“ ausgesehen, war nun das Gleichgewicht in der bundesdeutschen Außenpolitik wiederhergestellt, das der Bundestag mit der Präambel im Juni 1963 durchgesetzt hatte.

Die dem Elysée-Vertrag vorangestellte Präambel des Deutschen Bundestags war nicht alleine ein Sieg der „Atlantiker“ in der Bundesrepublik, sondern auch ein Zeichen für den Einfluss Washingtons auf die bilateralen Beziehungen seiner europäischen Verbündeten. Die USA hatten es verstanden, ein geschlossenes deutsch-französisches System in Europa zu verhindern und statt dessen dem Elysée-Vertrag die Funktion eines wichtigen Elements innerhalb der transatlantischen Beziehungen zu geben, die das Abkommen in französischen Augen wertlos machen musste. Statt die europäische Rolle und Dominanz der USA zu konterkarieren, unterstrich die Präambel diese. Die europapolitischen Ambitionen de Gaulles waren damit durchkreuzt, so dass dieser aus Enttäuschung zürnte: *„Les traités sont comme les jeunes filles et comme les roses: ça dure ce que ça dure. Si le traité franco-allemand n'était pas appliqué, ce ne serait pas le premier dans l'Histoire.“* (Verträge sind wie Mädchen und Rosen: das dauert und dauert. Wenn der deutsch-französische Vertrag nicht umgesetzt würde, wäre er nicht der erste in der Geschichte.)

Welch sensiblen Charakter die Präambel im Verhältnis zwischen Paris und Bonn auch noch zum fünften Jahrestag des Elysée-Vertrages im Jahre 1968 besaß, geht aus den Gesprächen zwischen Bundespresseamt und französischem Außenministerium im Vorfeld dieses ersten „runden“ Jubiläums hervor, aus dessen Anlass beide Seiten eine gemeinsame Veröffentlichung vorbereiteten. Der *Quai d'Orsay* lehnte es offenbar auf höhere Weisung ab, die Präambel in einem Dokumentationsteil abzudrucken, so dass sich die bundesdeutsche Seite dafür aussprach, auf eine Publikation des Vertragswerkes in dieser Broschüre

gänzlich zu verzichten. Auch in der operativen bundesdeutschen Außenpolitik glich es in diesen Jahren weiterhin einer Quadratur des Kreises, den angemessenen Abstand zu den beiden Partnern in dem auch weiterhin durch enge Wechselbeziehungen charakterisierten Dreieck Bundesrepublik-USA-Frankreich zu finden, wie die Diplomaten im Auswärtigen Amt 1967 feststellten: „*Schwierigkeiten treten bei der Frage auf, wie eng und herzlich das deutsch-französische Verhältnis sein kann, ohne die amerikanischen Interessen in Europa zu gefährden.*“

Diese Begebenheiten unterstreichen die Tatsache, dass der Elysée-Vertrag in vielerlei Hinsicht eine Totgeburt war, die zu neuem Leben erweckt

werden musste, worin für Bonn und Paris die Herausforderung in den folgenden Jahrzehnten lag. Wenn heute der 50. Jahrestag des Abkommens feierlich begangen wird und dieser Tag zum Symbol der deutsch-französischen Verständigung geworden ist, dann hat sich Adenauers Antwort auf de Gaulles düstere Vorhersage bestätigt, dass Rosen und ihre Stacheln von einer hohen Widerstandskraft sind: „*Cette amitié entre la France et l'Allemagne est comme un rosier qui portera toujours des boutons et des fleurs.*“ (Diese Freundschaft zwischen Frankreich und Deutschland ist wie ein Rosenbaum, der immer Stacheln und Blüten tragen wird.)

Signer, ratifier, appliquer

Rencontre des Six, les 28 et 29 janvier 1963 à Bruxelles, au cours de laquelle la France refuse l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté Economique Européenne ce qui menace la ratification du Traité de

l'Elysée par le Bundestag. A l'issue de la dernière session, la délégation allemande, composée du chancelier Konrad Adenauer, de son ministre de l'Economie, Ludwig Erhard, du ministre des Af-

aires étrangères, Gerhard Schröder, des secrétaires d'Etat aux Affaires étrangères et à l'Economie, Rolf Lahr et Alfred Müller-Armack, ainsi que du porte-parole du ministre de l'Economie, Karl Hohmann, ne cache pas sa colère et sa déception.

« Müller-Armack : Les Français ne sont bien fichus de nous. Moi, je ne joue plus. Je regrette nos efforts gaspillés.

Erhard : Le dernier mot n'a pas encore été dit.



Je l'ai déjà fait savoir aux Anglais.

Hohmann : Maintenant, dans la conférence de presse, on va nous demander ce qu'il adviendra du traité franco-allemand.

Erhard : Il ne se réalisera pas. C'est ce que je dirai.

Schröder : M. Erhard, je comprends votre irritation, mais malheureusement nous ne pouvons pas agir de la sorte.

Erhard : Pourquoi ? Le traité n'a pas été ratifié et juridiquement il n'existe pas encore.

Schröder : Mais M. Erhard, le traité est signé, et vous-même, lors de la dernière séance du cabinet, vous étiez d'accord avec sa ratification.

Erhard : Je n'ai pas voté en sa faveur !

Schröder : M. Erhard, quand j'ai lu le texte qui sera soumis au Bundestag, j'ai demandé si tout le monde était d'accord. Avez-vous dit quelque chose à ce moment-là ?

Erhard : Hm !

Schröder : M. Lahr, vous avez assisté à la séance du cabinet. Ai-je raison ou non ?

Lahr : Oui, c'était ainsi, M. le ministre.

Schröder (à Erhard, en quittant la salle) : Calmez-vous, M. Erhard, le traité sera ratifié, mais tout simplement, il ne sera pas appliqué. »

Cité par Benedikt Schoenborn dans son livre La mésentente apprivoisée. De Gaulle et les Allemands 1963-1969. Presses Universitaires de France, Paris, 2007, 431 pages.