

"Das Ende der Doktrin?" in Die Zeit

Quelle: Die Zeit. 06.06.1969, n° 23; 24. Jg. Hamburg. "Das Ende der Doktrin?", auteur:Zundel, Rolf , p. 7-8.

Urheberrecht: (c) Die Zeit

URL: http://www.cvce.eu/obj/das_ende_der_doktrin_in_die_zeit-de-f33682f9-09a4-468c-a96e-04efb0530b39.html

Publication date: 02/07/2015

Das Ende der Doktrin?

Längst hat die Hallstein-Formel ihre Wirkung verloren / Von Rolf Zundel

Bonn, im Juni

In Bonn gibt es nur noch wenige Politiker, die sich zur Hallstein-Doktrin bekennen; das ändert nichts daran, daß die Reste davon von einem Teil der CDU und vom Kanzler mit großem Einsatz verteidigt werden. Kiesinger und seine Gefolgsleute würden im Fall Kambodscha am liebsten so handeln, als existierte diese Doktrin noch.

Konzipiert wurde diese Doktrin, als hierzulande noch die Hoffnung bestand, mit Hilfe einer Politik der Stärke könne eines Tages die Wiedervereinigung erreicht werden. Ihre Grundlage ist die juristisch aufgebaute These, daß nur in der Bundesrepublik der deutsche Staat sich fortsetze, die DDR dagegen auf dem Wege der Sezession entstanden sei. Die Wiedervereinigung kann dann nur auf dem Wege des Anschlusses der DDR an die Bundesrepublik zustande kommen. Wären diese Thesen noch politisch gültig, müßte tatsächlich die staatliche Existenz der DDR verneint und die Anerkennung durch Drittstaaten als unfreundlicher Akt angesehen werden, der der Bundesrepublik käme das Alleinvertretungsrecht zu.

Inzwischen hat sich viel geändert. Auf den Anschluß der DDR hofft niemand mehr. Auch ist das Alleinvertretungsrecht in Theorie und Praxis erheblich abgeschwächt - innenpolitisch durch das Angebot der Bundesregierung zu Verhandlungen mit Ostberlin, wenn dadurch Erleichterungen für die Menschen im geteilten Deutschland möglich sind; außenpolitisch durch eine Reihe von Modifizierungen der Hallstein-Doktrin.

Die erste Einschränkung kam schon, ehe die Doktrin erfunden wurde. Als die Bundesrepublik Beziehungen zu Moskau aufnahm, saß dort bereits ein Botschafter der DDR. Die diplomatischen Beziehungen zu Moskau wurden damit gerechtfertigt, daß die Sowjetunion Teilhaber der Viermächteverantwortung für Deutschland sei und somit einen Sonderstatus habe. Das eigentliche Motiv für die Beziehungen zu Moskau war aber nicht rechtlicher, sondern politisch-pragmatischer Natur: Durch den offiziellen Kontakt mit Moskau sollte die Freilassung von etwa 10 000 deutschen Kriegsgefangenen in der Sowjetunion erreicht werden.

Die Aufnahme der diplomatischen Kontakte zu Rumänien muß ebenfalls unter diesem doppelten Aspekt gesehen werden. Das Motiv war, ganz im Sinne einer schon vorher eingeleiteten pragmatischen Politik, die Ostpolitik in Gang zu bringen. Zur juristischen Rechtfertigung wurde die „Geburtsfehlertheorie“ bemüht, die besagte, Rumänien sei als sowjetischer Satellit gezwungen gewesen, die DDR anzuerkennen. Diese Theorie war innenpolitisch zwar nützlich - sie erleichterte einem Teil der CDU/CSU den Übergang zu einer flexiblen Ostpolitik -, aber außenpolitisch nicht sehr schmeichelhaft für den Staat, auf den sie angewendet wurde.

Ein Jahr später, bei der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien, war die Geburtsfehlertheorie nicht mehr verwendbar. Bonn hatte 1957 in Anwendung der Hallstein-Doktrin die Beziehungen zu Belgrad abgebrochen, weil die Jugoslawen Ostberlin anerkannt hatten, ohne einem Blockzwang zu unterliegen. Im Januar 1968 nutzte die Bundesregierung den Spielraum, den sie sich zu Anfang der Großen Koalition geschaffen hatte. Kiesinger hatte im Dezember 1966 in der Regierungserklärung geäußert: „Wir sind entschlossen, mit allen Völkern Beziehungen zu unterhalten, die auf Verständigung, auf gegenseitiges Vertrauen und auf dem Willen der Zusammenarbeit gegründet sind.“ Und speziell an die Adresse der kommunistischen osteuropäischen Staaten erklärte er, daß der Bundesrepublik daran liege, „wo immer dies nach den Umständen möglich ist, auch diplomatische Beziehungen aufzunehmen“.

Vom Alleinvertretungsrecht war nur noch im innerdeutschen Verkehr die Rede, und selbst hier hatte es kaum mehr Bedeutung für die praktische Politik. Die Bundesregierung half sich mit einem Kunstgriff: Wo solche Kontakte - und Treffen auf höchster Ebene waren keineswegs ausgeschlossen - zustande kämen, „bedeutet dies keine Anerkennung eines zweiten deutschen Staates“.

Entsprechend dürftig war denn auch der Hinweis auf das Alleinvertretungsrecht bei der Aufnahme

diplomatischer Beziehungen zu Belgrad. In einer einseitigen, von den Jugoslawen nicht unterschriebenen Erklärung hieß es: „Die Bundesregierung hat ihre Rechtsauffassung und die Grundsätze ihrer Politik ... in ihrer Regierungserklärung vom 13. Dezember dargelegt. Sie ist davon überzeugt, daß die übrige Staatenwelt auch weiterhin diese Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland unterstützt.“

Wenn damals eine Reihe neutraler Staaten, zum Beispiel Indien, die DDR nicht anerkannten, so kaum, weil sie vom deutschen Rechtsstandpunkt übermäßig beeindruckt waren, sondern weil sie auf die offensichtlichen Entspannungsbemühungen Bonns nicht mit einem Affront reagieren wollten. Damals war aber schon klar, daß sich die Hallstein-Doktrin überlebt hatte. Auch dem Kanzler war das klar, sonst hätte er sich wohl nicht für die Wiederaufnahme der Beziehungen zu Belgrad eingesetzt. Die Umwelt, in der sie konzipiert worden war, hatte sich mittlerweile geändert. Das strategische Ziel der Hallstein-Doktrin, die Wahrung der deutschen Einheit, war nicht erreicht worden, die Doktrin hatte im Gegenteil eher dazu beigetragen, die Spaltung zu vertiefen. Nur das taktische Ziel, die DDR im internationalen Verkehr kurz zu halten, war zunächst erreicht worden, aber es erwies sich als immer schwieriger, diesen Zustand aufrechtzuerhalten. Der mögliche Nutzen des offiziellen Kontaktes mit Belgrad für die deutsche Ostpolitik wog schwerer als die weitere Abschwächung der Hallstein-Doktrin.

Damals schon mußte auch der Kanzler wissen, daß es sich nicht mehr darum handelte, die Reste der Hallstein-Doktrin zu erhalten, sondern den Übergang in die doktrinlose Zeit möglichst sanft zu gestalten. Dieser gleitende Übergang wäre wahrscheinlich auch möglich gewesen, wenn die Russen nicht in die Tschechoslowakei einmarschiert wären. Bei florierender Ostpolitik hätte die Bundesregierung die Anerkennung der DDR durch einige Drittstaaten geschluckt. Aber als der Irak Anfang Mai diesen Schritt tat, hatten sich nicht nur außenpolitisch die Fronten wieder verhärtet, sondern auch innenpolitisch. Die CDU/CSU war auf dem Rückzug zu ihren Positionen vor der Großen Koalition.

Im Fall Irak freilich, ebenso wie nachher beim Sudan, war es den Unionspolitikern unmöglich, ein Exempel zu statuieren, denn beide Staaten haben - wie die Mehrzahl der arabischen Länder - seit der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Bonn und Tel Aviv im Jahre 1965 keine Botschafter mehr in Bonn. Was tun? Die Lehrer aus den deutschen Gewerbeschulen dort abziehen? Die DDR würde sich gern ins gemachte Nest setzen. Wirtschaftliche Sanktionen? Der Umfang des Handels ist ohnehin nicht groß. Die Importe aus dem Irak zum Beispiel bestehen zu 98,5 Prozent aus Erdöl (Wert: 185 Millionen Mark). Dieses Öl wird ohnehin nicht direkt geliefert. Der Versuch zu Sanktionen würde lediglich zu einer Etikettänderung führen.

Im Fall Kambodscha aber glaubte ein Teil der CDU, den Hebel gefunden zu haben, um die deutsche Außenpolitik zurückzudrehen, obwohl Prinz Sihanouk die Bundesrepublik in einer Pressekonferenz um Verständnis für die Anerkennung der DDR bat und betonte, daß sich dieser Schritt nicht gegen die Bundesrepublik richte, reagierte Bonn - besonders der Regierungssprecher - sehr hart. Staatssekretär Diehl erklärte der Presse in sehr freier Interpretation einer Kabinettsdiskussion, der Fall Kambodscha sei „besonders gravierend, weil die Art und Weise, so wie wir sie bisher sehen, in der die Regierung von Kambodscha diesen Fall behandelt hat, einen schweren Verstoß gegen Treu und Glauben im internationalen Verkehr darstellt“. Die Bundesregierung wolle den kambodschanischen Botschafter, der seinen Dienstsitz in Paris hat, ins Auswärtige Amt bitten, „um von ihm eine Erläuterung der Vorgänge zu erhalten“. Sie behalte sich vor, „alle weiteren Maßnahmen zu treffen, falls die Ergebnisse dieser Kontakte und dieser Anhörung des kambodschanischen Botschafters unbefriedigend bleiben. Zu diesen möglichen Maßnahmen gehört auch der Abbruch der diplomatischen Beziehungen“.

Falls die Bundesregierung es darauf angelegt hätte, die Situation zu verschärfen, hätte sie nicht besser reagieren können, als es Diehl auf der Pressekonferenz tat. Zu allem Überfluß geriet in die Einladung an den kambodschanischen Botschafter noch ein Übersetzungsfehler. Sie las sich jetzt so, als sei der Botschafter zum „Rapport“ nach Bonn bestellt worden. Die Kambodschaner reagierten empört, der Botschafter ignorierte die Einladung; und nun fühlte sich die Bundesregierung, oder wenigstens der CDU/CSU-Teil, ebenfalls brüskiert. Die erste Verteidigungslinie Brandts, der mit dem Argument gearbeitet hatte, die kambodschanische Seite sei zu einer „klärenden Aussprache“ bereit, war damit ziemlich angeschlagen.

Der grundsätzliche Standpunkt des Außenministers und der SPD läßt sich folgendermaßen beschreiben: Es sei den Interessen der Bundesrepublik keineswegs förderlich, wenn durch die automatische Anwendung der Hallstein-Doktrin der DDR in bestimmten Hauptstädten zu einem Alleinvertretungsrecht verholphen werde. Kambodscha sei im übrigen in einer Zwangssituation. Da damit zu rechnen sei, daß die Amerikaner in absehbarer Zeit ihre Präsenz in Südostasien verminderten, suche Kambodscha nach einem anderen Gegengewicht gegen die Übermacht Chinas. Nach der Lage der Dinge könne nur die Sowjetunion dieses Gegengewicht liefern. Um die Gunst der Sowjetunion zu erwerben, habe Kambodscha Ostberlin anerkannt. Wenn auf solche Weise die Interessen abgewogen würden, versage die abschreckende Wirkung der Hallstein-Doktrin. Ähnlich wie Kambodscha könnten eines Tages auch Burma, Laos oder gar Indien, um die Sowjets gewogen zu stimmen, die DDR anerkennen.

Wenn aber jetzt demonstrativ die Beziehungen zu Kambodscha abgebrochen würden, so wäre beim nächsten Land, das trotz dieser Drohung diplomatische Beziehungen zu Ostberlin herstellt, die Blamage Bonns besonders eklatant. Vermutlich hätte eine solche harte Reaktion gegenüber Kambodscha den Sudan auch nicht daran gehindert, einen Botschafter nach Ostberlin zu schicken. Und Syrien oder der Südjemen wären dadurch ebenfalls kaum zu bremsen.

Die Unionspolitiker, die für den Abbruch eintreten, meinen dagegen, eine harte Reaktion gegen Kambodscha sei die einzige Methode, mit der eine Kettenreaktion verhindert werden könnte. Anderenfalls sei es offenkundig, daß die Bundesrepublik für ihre Rechtsposition nicht mehr zu kämpfen bereit sei.

Dies waren die Ausgangspositionen vor der Kabinettsitzung am Freitag voriger Woche. Die beiden Koalitionspartner versteiften sich auf diese Positionen; sie machten die außenpolitische Entscheidung zu einer innenpolitischen Prestigefrage. Der Kanzler war, wie jedermann wußte und wie er auch im kleinen Kreis mitteilte, für den Abbruch; der Vizekanzler und Außenminister hatte sich öffentlich ziemlich deutlich gegen den Abbruch festgelegt und dem Kanzler klargemacht, daß dies für die SPD eine Koalitionsfrage sei. Nach der Währungsdebatte war dies der zweite Härtetest. Nicht zufällig hatten sich die sozialdemokratischen Minister am Vorabend der Sitzung zu einem Rütli-Schwur getroffen.

Das Ergebnis der Kabinettsitzung war eine Erklärung, die mit großer verbaler Härte das Alleinvertretungsrecht der Bundesrepublik im internationalen Verkehr bekräftigte. „Eine von gegenseitigem Vertrauen getragene Freundschaft und Zusammenarbeit ist daher nur mit denjenigen Ländern möglich, die sich in der Grundfrage der nationalen Einheit auf die Seite des deutschen Volkes stellen. Die nationale Einheit wird von der Ostberliner Regierung mißachtet.“ Damit wird jede Anerkennung der DDR zum unfreundlichen Akt gegen die Bundesrepublik. Die Formulierungen gehen offenbar ein gutes Stück über die Vorstellungen der SPD hinaus.

Herbert Wehner hatte die Formel zur Diskussion gestellt, daß die Aufnahme von Beziehungen zur DDR dann als unfreundlicher Akt zu bewerten sei, wenn sie als „Vorgriff auf eine spätere Lösung der deutschen Frage“ verstanden werden müsse. Das Kabinett aber produzierte in mühsamer Kleinarbeit rhetorischen Bombast und versah ihn mit der Schlußformel, die Bundesregierung werde „ihre Haltung und ihre Maßnahmen gemäß den Interessen des ganzen deutschen Volkes von den gegebenen Umständen abhängig machen“. Mit anderen Worten: Gebellt wird auf jeden Fall, gebissen nur unter Umständen.

Diese Erklärung war offensichtlich ein Kompromiß. Die SPD hat die kaum abgeschwächte Wiederholung der Alleinvertretungsthese in der Hoffnung hingenommen, daß der logische Schluß aus dieser These, der Abbruch der Beziehungen, ausbleibt. Ob die Union tatsächlich auf den Abbruch verzichtet, bleibt abzuwarten. Noch scheint der Streit nicht ausgestanden, denn diese Erklärung ist so angelegt, daß sie ohne Mühe verschieden ausgelegt werden kann.

Der Kanzler jedenfalls war am Wochenende noch keineswegs bereit, die Sache auf sich beruhen zu lassen - das heißt, sich damit zu begnügen, den deutschen Botschafter nicht mehr nach Phnom Penh zu schicken, aber vom formellen Abbruch der Beziehungen abzusehen. Er will nach wie vor das Exempel gegen Kambodscha statuieren, wenn er es auch nicht mehr mit der Hallstein-Doktrin begründen will. Notfalls scheint er auch bereit zu sein, auf dem Felde der Innenpolitik Konzessionen an die SPD zu machen. Darüber

freilich ist seine eigene Partei nicht sehr glücklich. Ohnehin hält ein Teil der Fraktion die Reaktion des Kanzlers auf Kambodscha für übertrieben.

Der Kanzler aber verweist darauf, daß der kambodschanische Botschafter nach wie vor auf sich warten lasse und daß der Außenminister von Pnom Penh - *horribile dictu* - die Mauer von der anderen Seite besichtigt habe. Fast sieht es so aus, als ob die Bundesregierung ihre Grundsatzentscheidung in der Außenpolitik davon abhängig machen wollte, ob die Kambodschaner sich etwas mehr oder weniger freundlich geben.