Diplomatie mit Gefühl

**Zeitgeschichte
im Gespräch
Band 21**

Herausgegeben vom
Institut für Zeitgeschichte

Redaktion:
Bernhard Gotto und Thomas Schlemmer

Diplomatie mit Gefühl

Vertrauen, Misstrauen und die
Außenpolitik der Bundesrepublik
Deutschland

Herausgegeben von
Reinhild Kreis

DE GRUYTER
OLDENBOURG

ISBN 978-3-486-77844-1
e-ISBN (PDF) 978-3-486-85908-9
e-ISBN (EPUB) 978-3-11-039780-2
ISSN 2190-2054

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

A CIP catalog record for this book has been applied for at the Library of Congress.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2015 Walter de Gruyter GmbH, Berlin/München/Boston

Titelbild: Konrad Adenauer und Charles De Gaulle nach der Unterzeichnung des Elysée-Vertrags am 22. Januar 1963; Bundesarchiv, B 145, Bild 00014284 (Photograph: Ernst Schwahn)

Einbandgestaltung: hauser lacour

Druck und Bindung: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen

☼ Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

Inhalt

Reinhild Kreis

Arbeit am Beziehungsstatus, Vertrauen und Misstrauen
in den außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik
Deutschland 7

Philipp Gassert

„Vertrauen, Einsicht und guten Willen zu wecken“. Überlegungen
zu einem Zentralbegriff westdeutscher Außenpolitik 17

Alexander Reinfeldt

Kontrolliertes Vertrauen. Die westdeutsche Wiederbewaffnung
und das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 33

Peter Ulrich Weiß

Die Grenzen der „Brüderlichkeit“. Vertrauen und Misstrauen
im deutsch-deutsch-rumänischen Dreiecksverhältnis der
1960er Jahre 49

Matthias Peter

Vertrauen als Ressource der Diplomatie. Die Bundesrepublik
Deutschland im KSZE-Prozess 65

Ulrich Lappenküper

Prekäres Vertrauen. François Mitterrand und Deutschland
seit 1971 83

Bernhard Gotto

Kommentar. 97

Abkürzungen 107

Autorinnen und Autoren 109

Reinhild Kreis

Arbeit am Beziehungsstatus

Vertrauen und Misstrauen in den außenpolitischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland

„Wo Sicherheit nicht oder nicht mehr hergestellt oder garantiert werden kann – hilft da Vertrauen?“ So fragte Eckart Conze am Ende eines programmatischen Aufsatzes, in dem er Sicherheit als Leitperspektive für die Geschichte der Bundesrepublik vorschlug¹. Mit Blick auf Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hätte die internationale Staatengemeinschaft diese Frage wohl vehement verneint. Misstrauen schien nach zwei Weltkriegen und unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Verbrechen eher angebracht zu sein. Deutschland galt als potentieller Gefahrenherd, und diese Bedrohung einzudämmen war und blieb für lange Zeit ein zentrales Thema der internationalen Politik. Umgekehrt kommt keine Darstellung zur Geschichte der Bundesrepublik ohne den Verweis aus, oberste Priorität sei es gewesen, das Misstrauen zu überwinden und „Vertrauen zu uns Deutschen zu schaffen“², um die eigenen Handlungsspielräume zu erweitern. Dieses Spannungsfeld von Vertrauen und Misstrauen in den deutschen Außenbeziehungen steht im Mittelpunkt des vorliegenden Sammelbands.

Die Geschichte Deutschlands im Ost-West-Konflikt bietet reiches Material, um der Bedeutung von Vertrauen und Misstrauen in außenpolitischen Beziehungen nachzugehen. Nach 1945 hatten Äußerungen von Vertrauen und Misstrauen einen höheren Stellenwert, als es in den internationalen Beziehungen meist üblich ist. Die NS-Verbrechen und die totale Niederlage Deutschlands legitimierten die offen ausgesprochenen Misstrauensbekundungen und Befürchtungen der internationalen Staatenwelt sowie eine darauf abgestimmte Politik, die unter anderem auf Kontrollmechanismen setzte. Unter den außergewöhnlichen Umständen akzeptierte man in der Bundesrepublik dieses Misstrauen und sprach ebenso offen darüber, das verspielte Vertrauen zurückgewinnen zu wollen. Anders sah die Situation in

¹ Eckart Conze, Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte“ der Bundesrepublik Deutschland, in: VfZ 53 (2005), S. 357–380, hier S. 379.

² So Konrad Adenauer im ersten Band seiner Erinnerungen; zit. nach Edgar Wolfrum, Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart 2006, S. 102; zum Kontext vgl. ebenda, S. 101 ff.

der DDR aus. Die von der Sowjetunion vorgegebene Rhetorik der „Freundschaft“ unter den sozialistischen „Bruderstaaten“ ließ keinen Raum für offene Misstrauensbekundungen, auch wenn das Verhältnis zwischen dem ostdeutschen Staat und seinen Nachbarländern durchaus nicht immer vertrauensvoll war³. Damit geraten Konjunkturen von Gefühlen beziehungsweise Gefühlsäußerungen in den Blick, die an *emotional regimes* gekoppelt sind, also daran, welche Gefühle zu haben oder zu zeigen zu bestimmten Zeiten und in bestimmten Situationen opportun und legitim ist⁴.

Die Bundesrepublik und die DDR zählten zu den sogenannten Frontstaaten des Kalten Kriegs, deren außenpolitische Perspektiven sich von denen ihrer Bündnispartner unterschieden. Durch die Teilung des Landes und die offene Grenzfrage stand stets – ausgesprochen oder unterschwellig – auch das Thema Wiedervereinigung im Raum. Die Frage nach Vertrauen und Misstrauen prägte daher in den bilateralen und multilateralen Beziehungen beider deutscher Staaten außenpolitische Agenden, Instrumente und Handlungen. Dies betraf die deutsch-deutschen Beziehungen, das Verhältnis von Bundesrepublik und DDR zur jeweiligen Führungsmacht ihres Blocks, die Beziehungen innerhalb der Bündnisse sowie zwischen ihnen. Zündstoff konnte sich auch aus der Interdependenz der verschiedenen Ebenen ergeben. Was auf der einen Ebene Sicherheit versprach, konnte auf einer anderen politische Handlungsspielräume einschränken; und was bei einem Akteur Vertrauen auslöste, konnte das Misstrauen eines anderen schüren. Dies zeigt Peter Weiß am Beispiel des deutsch-deutsch-rumänischen Verhältnisses, indem er die blockinterne mit der blockübergreifenden Perspektive in Beziehung setzt.

Vertrauen hat Konjunktur – nicht nur als „Obsession der Moderne“, wie Ute Frevert mit Bezug auf die Omnipräsenz des „V-Wortes“ jüngst konstatierte, sondern auch als Gegenstand der historischen Forschung, die sich in den letzten Jahren für emotionsgeschichtliche Ansätze geöffnet hat. Während Vertreter der *rational choice*-Theorie dazu tendieren, Vertrauen den emotionalen Gehalt abzusprechen und auf wechselseitige Interessen und Berechenbarkeit verweisen, betonen Historiker seine Qualität als Gefühl⁵.

³ Vgl. Jan C. Behrends, *Die erfundene Freundschaft. Propaganda für die Sowjetunion in Polen und in der DDR (1944–1957)*, Köln 2005.

⁴ Vgl. William Reddy, *The Navigation of Feeling. A Framework for the History of Emotions*, Cambridge 2001, S. 124ff.

⁵ Vgl. Ute Frevert, *Vertrauensfragen. Eine Obsession der Moderne*, München 2013, S. 15ff. Zum Stand der Forschung vgl. Jan Plamper, *Geschichte und Gefühl. Grundlagen der Emotionsgeschichte*, München 2012.

Emotionen stehen, da sind sich Wissenschaftler verschiedener Disziplinen einig, nicht im Gegensatz zu Vernunft, sondern sind ein integraler Bestandteil rationalen Handelns. Sie müssen in die Analyse vergangenen Denkens und Handelns einbezogen werden, wie nicht zuletzt Studien zu Angst als Faktor in den internationalen Beziehungen und als handlungsleitendem Gefühl eindrucksvoll gezeigt haben⁶. Doch inwiefern auch Vertrauen und Misstrauen als Kategorien für die Analyse (außen)politischer Fragen und nicht nur persönlicher Nahbeziehungen geeignet sind, ist in der Geschichtswissenschaft umstritten.

Wie kann in diesem Zusammenhang Vertrauen definiert werden, um den Begriff als Analysekategorie für die internationalen Beziehungen nutzbar zu machen? Wer vertraut, geht vom Wohlwollen des anderen aus; davon, dass er und seine Interessen in guten Händen sind, und dass der Vertrauensnehmer den Vertrauensgeber nicht ausnutzen wird⁸. Wer vertraut, empfindet „Wohlfühl und Aufgehobensein“⁹. Dabei führen gleiche Interessen weder automatisch zu einem vertrauensvollen Verhältnis noch sind sie eine zwingende Voraussetzung für Vertrauensbildung. Sie machen das Verhalten des anderen in einer bestimmten Angelegenheit vielleicht berechenbar, doch kann dies durchaus mit Misstrauen gegenüber den grundsätzlichen Intentionen des anderen einhergehen. Umgekehrt basiert Vertrauen nicht unbedingt auf gleichen Interessen in einer Sache. Vielmehr kann das Interesse des Vertrauensnehmers auch darin bestehen, ein vertrauenswürdiger Partner zu sein und entsprechend zu agieren.

Spieltheoretische Ansätze argumentieren, Vertrauen beruhe letztendlich auf Kalkulation und Strategie. Zwar prägten strategische Erwägungen die internationalen Beziehungen zumal während des Ost-West-Konflikts in hohem Maße, doch sie erklären die Dynamiken der internationalen Beziehungen nur zum Teil. Ein derart verkürzter Vertrauensbegriff verschleiert die historische Dimension, also frühere Erfahrungen, den Aufbau von Vertrauen über eine längere Zeitspanne oder die Ursprünge von Vertrauen

⁶ Vgl. Patrick Bormann/Thomas Freiberger/Judith Michel (Hrsg.), *Angst in den Internationalen Beziehungen*, Göttingen 2010; Bernd Greiner/Christian Th. Müller/Dierk Walter (Hrsg.), *Angst im Kalten Krieg*, Hamburg 2009.

⁷ Zum Folgenden vgl. auch Martin Klimke/Reinhild Kreis/Christian Ostermann, Introduction, in: dies. (Hrsg.), *Trust, but Verify. The Politics of Uncertainty and the Transformation of the Cold War Order, 1969–1991* (im Erscheinen).

⁸ Vgl. Deborah Welch Larson, *Anatomy of Mistrust. U.S.–Soviet Relations During the Cold War*, Ithaka 1997, S. 19f.; Annette Baier, „Trust and Antitrust“, in: *Ethics* 96 (1986), S. 231–260, hier S. 235.

⁹ Frevert, *Vertrauensfragen*, S. 17.

und Misstrauen. Auch die Persönlichkeit der beteiligten Akteure und die Gefühlsqualität bleiben bei einem rein rationalen Verständnis von Vertrauen außen vor.

Doch Vertrauen ist eben nicht Wissen. Vielmehr überbrückt es die Wissens- und Sicherheitslücke, die dadurch entsteht, dass nie absolut zuverlässig vorhersagbar ist, wie sich jemand verhalten wird. Angesichts der existenziellen Bedrohungsszenarien, die die internationalen Beziehungen insbesondere während des Ost-West-Konflikts prägten, lösten solche Wissenslücken starke Emotionen wie Angst und Unsicherheit aus, die durch Vertrauen überwunden werden konnten. Wer vertraut, so Niklas Luhmann, „nimmt die Zukunft vorweg“ und handelt, „als ob er der Zukunft sicher wäre“¹⁰. Er geht also notwendigerweise das Risiko ein, enttäuscht zu werden, nimmt aber an, dass der andere diese Verletzlichkeit nicht ausnutzen wird. Dieses nicht zu beseitigende Risiko macht Enttäuschung zu einem wichtigen Komplementärbegriff der Vertrauensforschung.

Misstrauen kommt ins Spiel, wenn die Unsicherheit über die Absichten und das Verhalten anderer als zu groß empfunden wird, um sie überbrücken zu können (oder zu wollen). Insbesondere Enttäuschungen und negative Erfahrungen in der Vergangenheit können die Bereitschaft mindern, mit dieser Wissenslücke zu leben und anderen zu vertrauen. Das muss nichts Schlechtes sein. Ausdrücke wie „gesundes Misstrauen“ verweisen darauf, dass Misstrauen durchaus nützlich sein kann und dabei hilft, Risiken zu vermeiden. Sowohl Vertrauen als auch Misstrauen funktionieren dabei als Filter. Sie lenken die Wahrnehmung der Akteure in eine bestimmte Richtung, heben gewisse Aspekte hervor und lassen andere aus dem Blickfeld verschwinden.

Vertrauen und Misstrauen sind nicht statisch, sondern dynamisch: Misstrauen kann überwunden, Vertrauen muss aktiv aufgebaut und kontinuierlich gepflegt werden. Es ist reversibel, kann wieder entzogen werden und ist an bestimmte Bedingungen geknüpft, die sich ihrerseits ändern können. Gerade in den internationalen Beziehungen sollen Absicherungs- und Kontrollmechanismen dabei helfen, Risiken und Verletzlichkeit zu reduzieren. So zeigt Alexander Reinfeldts Beitrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG), wie das Projekt für Frankreich unattraktiv wurde, nachdem die ursprünglich vorgesehenen Kontrollbefugnisse über die westdeutschen Kontingente aus dem endgültigen Vertragswerk verschwunden

¹⁰ Niklas Luhmann, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Konstanz/München ²2014, S. 9.

waren. Eine stärker auf Vertrauen basierende militärische Zusammenarbeit kam für Frankreich zu diesem Zeitpunkt nicht in Frage.

In außenpolitischen Zusammenhängen kommen Vertrauen und Misstrauen auf drei Ebenen ins Spiel. *Erstens* beruhen politische und außenpolitische Beziehungen zu einem Gutteil auf Nahverhältnissen, in denen Personen unmittelbar miteinander diskutieren und verhandeln, einander beobachten, einschätzen und bewerten. Auch als Funktionsträger bleiben Politiker und Diplomaten Individuen mit spezifischen Charaktereigenschaften und Überzeugungen, die in ihr Rollenverständnis, Denken und Handeln einfließen und die von ihren Gesprächspartnern auch als solche bewertet werden. Ob Politiker „miteinander können“ oder nicht, macht einen Unterschied – nicht nur mit Blick auf Ergebnisse, sondern auch auf Entscheidungswege und die Strategien der Umsetzung von Politik. Ulrich Lappenküpers Aufsatz über François Mitterrand wählt einen akteurszentrierten Zugriff, um die Bedeutung personaler Anteile für die deutsch-französischen Beziehungen herauszuarbeiten und zu gewichten.

Zweitens sind Vertrauen und Misstrauen jenseits unmittelbarer persönlicher Kontakte greifbar. Als kollektive Gefühle von Bedrohung oder Zugehörigkeit, Vertrauen, Misstrauen oder Enttäuschung richten sie sich auch auf ausländische Politiker, Regierungen oder Staaten. Staatliches Handeln in der internationalen Arena, beispielsweise in Bündnissen oder Kriegen, betrifft das Zugehörigkeitsgefühl des Einzelnen ebenso wie das gesellschaftlicher Teilgruppen. Je nachdem, wie sich außenpolitisches Handeln auf den Alltag der Menschen auswirkt, lösen außenpolitische Entscheidungen und Handlungen Emotionen wie Dankbarkeit, Stolz, Angst, Scham, Wut oder Enttäuschung aus. Darum ist es notwendig, Vertrauen und Misstrauen auch auf der kollektiven Ebene als Faktor internationaler Beziehungen zu untersuchen. Welche kollektiven Gefühle löste Außenpolitik aus? Wie nutzten internationale Akteure diese Macht, wessen Wünsche und Interessen bezogen sie ein? Diese Fragen gelten insbesondere für den Kalten Krieg, der alle Lebensbereiche durchdrang und beeinflusste.

Drittens schließlich ist das Vertrauen in Institutionen und in institutionalisierte Regelungen zu nennen. Es ist anders gelagert als das Vertrauen zwischen Individuen oder sozialen Gruppen. Losgelöst von persönlichen Beziehungen kann es im Sinne des englischen Begriffs *confidence* als Erwartung in die Zuverlässigkeit von Institutionen und Systemen verstanden werden. Solches Institutionenvertrauen kommt in außenpolitischen Zusammenhängen beispielsweise über Kooperationen wie im Rahmen der Europäischen Union oder über Mechanismen der Konfliktaustragung und -begrenzung

ins Spiel, wie sie etwa die KSZE einführte. Erleichtert wird dieses Vertrauen durch eingebaute Kontrollmechanismen, die als institutionalisiertes Misstrauen fungieren¹¹.

Kommunikation spielt eine Schlüsselrolle, wenn Vertrauen entsteht oder erschüttert wird. Gerade in den internationalen Beziehungen birgt diese Kommunikationsgebundenheit jedoch viele Risiken. Die Forschung geht davon aus, dass sich Individuen, Milieus und Gesellschaften in ihren Vertrauenskulturen unterscheiden. Vertrauenswürdigkeit wird inszeniert und beruht unter anderem auf symbolischen Handlungen oder Gesten, die entziffert und übersetzt werden müssen, um verstanden zu werden. Bei dieser Decodierungsarbeit kann es leicht zu Missverständnissen kommen – sowohl mit Bezug auf das gesprochene und geschriebene Wort als auch auf symbolische Handlungen. Unterschiedliche Vertrauensbegriffe können sich überdies als Stolpersteine in der Kommunikation erweisen. Was im Deutschen als Vertrauen bezeichnet wird, unterscheidet beispielsweise die englische Sprache in *trust* und *confidence* mit jeweils eigenen Inhalten und Sinnbezügen.

Sowohl Einzelpersonen als auch Gesellschaften und gesellschaftliche Teilgruppen griffen, bewusst oder unbewusst, auf Erfahrungen zurück, um darüber zu entscheiden, ob Akteure internationaler Politik als vertrauenswürdig einzuschätzen seien. Ob es sich um Kriegserfahrungen, das Erlebnis von Hilfe oder um persönliche Begegnungen handelt: Privatpersonen, Politiker und gesellschaftliche Gruppen müssen als Zeitzeugen sowie als Teil kollektiver Gedächtnisse und Erinnerungskulturen ernstgenommen werden, also als Träger gefühlsbehafteter Erfahrungen und Erinnerungen, die maßgeblich zur Einschätzung zukünftigen Verhaltens anderer beitragen¹².

Dabei prallen unterschiedliche Zeitwahrnehmungen aufeinander. Individuelle und kollektive Gedächtnisse reichen unterschiedlich weit zurück. Begriffe wie „Erzfeind“ zeigen, wie Erfahrungen und Erinnerungen sich zu Narrativen verfestigen können, die eine lange zeitliche Dauer implizieren. Daraus können Spannungen entstehen, wenn beispielsweise in Bündnissen Gegenwart und Zukunft unterschiedlich eingeschätzt werden und zu Kontroversen über politische Programme und Strategien führen. Darüber

¹¹ Vgl. Jörg Baberowski, Erwartungssicherheit und Vertrauen: Warum manche Ordnungen stabil sind, und andere nicht, in: ders. (Hrsg.), Was ist Vertrauen? Ein interdisziplinäres Gespräch, Frankfurt a. M. 2014, S. 7–29, hier S. 25f.

¹² Vgl. Hans Günter Hockerts, Zugänge zur Zeitgeschichte. Primärerfahrung, Erinnerungskultur, Geschichtswissenschaft, in: Konrad Jarasch/Martin Sabrow (Hrsg.), Verletztes Gedächtnis. Erinnerungskultur und Zeitgeschichte im Konflikt, Frankfurt a. M. 2002, S. 39–74.