

## 6. Emanzipation (1969-1989)

In der Phase von 1955 bis 1969 war die Außenpolitik der Bundesrepublik durch das Bemühen gekennzeichnet, zum einen durch die europäische Integration Mitsprache über die eigenen Geschicke zu erreichen und zum anderen unter der Bedingung einer zunehmenden Asymmetrie der Interdependenz mit den USA eigene Vorstellungen gegenüber Washington zu entwickeln und durchzusetzen. Während Westdeutschland im ersten Punkt im großen und ganzen erfolgreich war, fiel die Bilanz im zweiten mager aus. Mehrere Gründe trugen dazu bei, daß sich Bonn seit Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre stärker außenpolitisch von Washington zu emanzipieren vermochte: die Bundesrepublik hatte sich als verlässlicher Partner in der europäischen Politik sowie in den transatlantischen Beziehungen etabliert und mußte ihre West-Treue nicht mehr täglich unter Beweis stellen; die Entspannung zwischen den Supermächten verminderte die Gefahr einer kriegerischen Auseinandersetzung in Mitteleuropa und damit die Abhängigkeit Westdeutschlands von der Sicherheitsgarantie Washingtons; das Bretton-Woods-System, das die Hegemonialposition der USA festschrieb, bekam Risse und zerbrach schließlich 1973; die Energien der amerikanischen Diplomatie waren vom Vietnam-Krieg absorbiert, was die Bewegungsfreiheit der Bundesrepublik erhöhte. Diese Umstände erlaubten es Bonn, in stärkerem Maße als bisher eigene außenpolitische Initiativen zu entwickeln und sukzessive eine gestaltende Rolle in der internationalen Politik zu übernehmen. Erster und wichtigster Bereich, in dem sich die neue deutsche Selbständigkeit manifestierte, war die Ost- und Deutschlandpolitik.<sup>1</sup>

### 6.1 Die Ost- und Deutschlandpolitik

Im Wahlkampf des Sommers 1969 war es zwar vornehmlich um wirtschaftliche Themen gegangen, aber auch die Ost- und Deutschlandpolitik hatte eine nicht unwichtige Rolle gespielt. Während sich die Gräben zwischen den Partnern der Großen Koalition vertieften, folgten die Wahlkampfprogramme von SPD und FDP eine auffällende Ähnlichkeit in ihrem

<sup>1</sup> Für die Ost- und Deutschlandpolitik der Ära Brandt/Scheel siehe vor allem Link, Werner: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974, in: Karl-Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link: Republik Wandel 1969-1974, Die Ära Brandt, Stuttgart 1986, 163-284. (= Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 1/3) und Margit Roth: Zwei Staaten in Deutschland. Die sozial-liberale Deutschlandpolitik und ihre Auswirkungen 1969-1978, Opladen 1981. Bisher unzugängliche Dokumente zur Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Ära veröffentlichte Heinrich Pothoff: Bonn und Ost-Berlin 1969-1982, Bonn 1997.

Wunsch nach einer weiteren Verbesserung der Beziehungen zu den östlichen Nachbarn. Das ließ die Machthaber im Kremel aufhorchen. Noch vor den Wahlen luden sie die Führungen beider Parteien nach Moskau ein und deuteten damit eine neue Verständigungsbereitschaft an. Die Gründe für die positive Reaktion der UdSSR lagen auf der Hand: Erstens schienen SPD und FDP sehr viel eher bereit als die Union, die sowjetischen Forderungen nach Anerkennung des zweiten deutschen Staates und damit des Status quo in Europa zu erfüllen. Zweitens hoffte Moskau nach den bewaffneten Kämpfen mit chinesischen Grenztruppen am Ussuri am 2. März 1969, durch eine Entspannung in den Beziehungen zum Westen den Rücken für den Konflikt mit Peking freizubekommen.

Bei den Bundestagswahlen im September 1969 wurde die Union mit 46,1 Prozent wieder stärkste Partei. Die SPD erzielte mit 42,7 Prozent ihr bis dato bestes Ergebnis, während die FDP fast die Hälfte ihrer Stimmen verlor und mit 5,8 Prozent nur mehr knapp über die 5-Prozent-Hürde kam. Da die NPD mit 4,6 Prozent den Einzug in den Bundestag verpaßte, besaßen SPD und FDP eine Mehrheit von zwölf Mandaten. Brandt und Scheel verständigten sich nun rasch auf ein Bündnis ihrer Parteien, das bereits sechs Monate zuvor bei der Wahl des Sozialdemokraten Gustav Heinemann zum Bundespräsidenten erstmals erprobt worden war.<sup>2</sup> Die gravierenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Differenzen der beiden Koalitionspartner wurden von den weitgehend identischen Vorstellungen in der Außenpolitik und dem Willen, zwanzig Jahre Unions-Herrschaft zu beenden, in den Hintergrund gedrängt. Wohn die Reise ost- und deutschlandpolitisch aber genau gehen sollte, war beiden Seiten nicht völlig klar. Wichtige außenpolitische Akteure der SPD wie Herbert Wehner, Helmut Schmidt und Egon Bahr hatten sich auf die Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der CDU/CSU eingerichtet. In der Koalitionsvereinbarung hieß es deshalb unter "Punkt 3: Außenpolitik" unspezifisch, man wolle die Politik "aufgrund der *Friedensrolle der Bundesregierung vom Frühjahr 1966 und des außenpolitischen Teils der Regierungserklärung vom 13. September 1966 kontinuierlich weiterentwickeln*". Daß sich die FDP dabei als Antrieber verstand, machte "Punkt 1" des Abkommens deutlich: Hier erklärten die Liberalen, es sei ihre "*unverzichtbare Forderung*", die Hallstein-Doktrin fallenzulassen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Zur Vorgeschichte und Bildung der sozial-liberalen Koalition siehe Barling/Göttemaker, 1982, 27-194.

<sup>3</sup> Zit. nach ebd., 1982, 244/5.

Der entscheidende Bruch mit der bisherigen Außenpolitik der Bundesrepublik wurde aber nicht in der Koalitionsvereinbarung, dem Kabinett, der Fraktion oder der Parteizentrale vollzogen. Er ging vielmehr auf einen Vorschlag Brandts zurück, dem Scheel zustimmte. Beide fügten nämlich einen Satz in den Entwurf der Regierungserklärung ein, der die Kontinuität mit der Politik Adenauers, Erhards und Kiesingers verließ.<sup>4</sup> So sagte der Kanzler am 28. Oktober 1969 vor dem Deutschen Bundestag nach einigen harmlosen Ausführungen zum künftigen Verhältnis zur DDR: "*Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland.*"<sup>5</sup> Damit hatte der Regierungschef der Bundesrepublik die DDR als Staat anerkannt und ihr alle Eigenschaften eines Völkerrechtssubjekts zugesprochen. Bahr, dem manchmal die Autorenschaft der "zwei Staaten in Deutschland"-Passage nachgesagt wurde, war in Wahrheit damals gegen die Anerkennung, weil er sie als wichtiges Pfand für spätere Verhandlungen zurückhalten wollte.<sup>6</sup> Brandt meinte jedoch, nur das Eingehen auf diese alte sowjetische und ostdeutsche Forderung werde die Dinge wirklich in Gang bringen. In diesem Kontext war auch die Ankündigung zu sehen, dem langjährigen Drängen Moskaus nachzugeben und den Atomwaffensperrvertrag zu unterzeichnen. Um nicht völlig ohne Verhandlungsmasse bei etwaigen Gesprächen mit Moskau oder Ost-Berlin dazustehen, erwähnte der Kanzler die vereinbarte Aufgabe der Hallstein-Doktrin nicht. In einer nicht für die Öffentlichkeit bestimmten Anweisung für die Auslandsmissionen der Bundesrepublik hieß es sogar, den Bestrebungen der DDR nach Anerkennung solle so lange entgegen gewirkt werden, bis Ost-Berlin zu einer Regelung der innerdeutschen Beziehungen bereit sei.<sup>7</sup> In dieser nach dem neuen Außenminister benannten "*Scheel-Doktrin*" lebte also ein Restbestand der Hallstein-Doktrin fort.

Für das neue Selbstverständnis der SPD/FDP-Regierung sprach auch, daß die so wichtige "zwei Staaten in Deutschland"-Formulierung nicht mit den Westmächten abgesprochen war, obwohl es dabei um eine Frage ihres ureigensten Verantwortungsbereichs ging.

<sup>4</sup> Vgl. Karl Moersch: Kurs-Revision. Deutsche Politik nach Adenauer, Frankfurt a.M. 1978, 125.

<sup>5</sup> "Zwei deutsche Staaten ...". Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag am 28. Oktober 1969, Auszüge zur Außenpolitik, in: Auswärtiges Amt, 1995, 329-333, hier 330.

<sup>6</sup> Vgl. Barling/Göttemaker, 1982, 247/8.

<sup>7</sup> Vgl. Klaus Körner: Die innerdeutschen Beziehungen, in: Schwarz, H.-P., 1975a, 616-646, hier 639.

Gegenüber ausländischen Journalisten unterstrich Brandt: "Ich verstehe mich als Kanzler nicht eines besiegten, sondern eines befreiten Deutschland. Unsere Partner in der Welt werden es mit einer loyalen, aber nicht immer bequemen Regierung zu tun bekommen."<sup>8</sup> Und in seiner Regierungserklärung betonte der Kanzler, die gemeinsamen deutsch-amerikanischen Interessen seien tragfähig genug "für eine selbständigere deutsche Politik in einer aktiveren Partnerschaft".<sup>9</sup>

Jenseits des Atlantiks nahm man solche Ankündigungen mit gemischten Gefühlen auf, dämmerte es den Entscheidungsträgern doch, daß die neue Ostpolitik nicht ein bloßes Einschwenken auf eigene Vorgaben darstelle, sondern die Deutschen ihr Schicksal bis zu einem gewissen Grad selbst in die Hände zu nehmen und ihren Handlungsspielraum auszuweiten gedachten. So waren der im Januar 1969 ins Amt gekommene Präsident Richard Nixon (1969-1974) und sein Sicherheitsberater Henry Kissinger zwar dabei, der Détente-Politik des Ausgleichs mit der Sowjetunion eine neue Qualität zu verleihen, aber sie hatten dies zunächst als bilaterales Unterfangen angelegt. Vor allem für Kissinger schien das erklärte Ziel der Bundesregierung, fest im Westen verankert zu bleiben, aber eine aktive Politik nach Osten lancieren zu wollen, auf einen Prioritätenkonflikt hinauszuweisen. In seinen Memoiren schilderte er später seine Bedenken so: "It seemed to me that Brandt's new Ostpolitik, which looked to many like a progressive policy of quest for détente, could in less scrupulous hands turn into a new form of classic German nationalism."<sup>10</sup> Wen er mit seiner Bemerkung von den "weniger vorsichtigen Händen" im Auge hatte, führte der wichtigste außenpolitische Berater Nixons auch gleich aus: "Though Bahr was a man of the left, I considered him above all a German nationalist who wanted to exploit Germany's central position to bargain with both sides."<sup>11</sup> Auch ein so hochrangiger Mitarbeiter im Auswärtigen Amt

<sup>8</sup> Zit. nach Wolfgang Jäger: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969-1974; in: Bracher u.a., 1986, 15-162, hier 24.

<sup>9</sup> "Zwei deutsche Staaten ...", Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag am 28. Oktober 1969. Auszüge zur Außenpolitik; in: Auswärtiges Amt, 1995, 329-333, hier 331.

<sup>10</sup> Henry Kissinger: White House Years, Boston/Toronto 1979, 409.

<sup>11</sup> Ebd., 411. Zum Mißtrauen Kissingers gegenüber Bahr siehe auch Strauß, 1989, 455. Die ausführlichste Darstellung des ost- und deutschlandpolitischen Denkens Bahrs bietet Andreas Vogtmeyer: Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung, Bonn 1996. Sehr kritisch bewertet Bahrs Motive und Verhandlungsführung der langgediente Bommer

wie Staatssekretär Paul Frank sah in Bahr vor allem einen "idealistischen Nationalisten".<sup>12</sup> Bahr selbst hatte mit dieser Charakterisierung keine Probleme.<sup>13</sup>

### Die konzeptionelle Grundlage der neuen Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel (1969-1974)

In der Tat ließ das ost- und deutschlandpolitische Konzept des engsten außenpolitischen Mitarbeiters Brandts und Staatssekretärs im Kanzleramt eine solche Deutung als nicht abwegig erscheinen. Die Wiedervereinigung, so hatte Bahr schon in seiner berühmten Rede am 15. Juli 1963 in Tutzing ausgeführt, werde nicht ein einzelner Akt sein, sondern "ein Prozeß mit vielen Schritten und vielen Stationen".<sup>14</sup> Dabei gebe es keine Veränderung der Lage in der DDR ohne das Placet des Kreml: "Die Zone muß mit Zustimmung der Sowjets transformiert werden." Nur wenn man Moskau und dem DDR-Regime die Angst vor der Infragestellung ihrer territorialen Integrität nehme, könne man eine Auflockerung der Grenzen und der Mauer erreichen. "Das ist eine Politik", faßte Bahr zusammen, "die man auf die Formel bringen könnte: Wandel durch Annäherung."<sup>15</sup>

Wie diese "Annäherung" zur Lösung der deutschen Frage führen sollte, konkretisierte Bahr, der "konzeptionell fähigste meiner Mitarbeiter" (Brandt)<sup>16</sup>, 1968 als Leiter des Planungsstabs des AA in einem Arbeitspapier: die Teilung lasse sich letztlich nur durch "die Überwindung des Status quo durch eine europäische Friedensordnung" beseitigen.<sup>17</sup> Dieses

Beamte auf dem Feld der Deutschlandpolitik, Kurt Plück ("Der schwarz-rot-goldene Faden. Vier Jahrzehnte erlebter Deutschlandpolitik, Bonn 1997").

<sup>12</sup> Paul Frank: Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Invenur, Stuttgart 1981, 284.

<sup>13</sup> Vgl. Hildebrand, 1984, 327.

<sup>14</sup> "15. Juli 1963: Vortrag des Leiters des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin, Bahr, in der Evangelischen Akademie Tutzing"; abgedr. in "Dokumente zur Deutschlandpolitik", Reihe IV/Bd. 9, Frankfurt a.M. 1978, 572-575, hier 573.

<sup>15</sup> Ebd., 575.

<sup>16</sup> Willy Brandt: Erinnerungen, Berlin/Frankfurt a.M. 1989, 73.

<sup>17</sup> Dieses Papier wurde der Illustrierten Quick zugespielt und am 27. September 1973 unter dem provokanten Titel "Wie Egon Bahr Deutschland neutralisieren will" veröffentlicht. Bahr selbst zitiert es in Egon Bahr: Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur europäischen Sicherheitsgemeinschaft, München

Ziel sei am besten durch ein vollständig neues Sicherheitssystem zu erreichen, das die NATO und den Warschauer Pakt ersetzt. Da das aber im Moment kaum verwirklichtbar sei, müsse man zunächst dafür sorgen, daß sich die bestehenden Bündnisse arrangierten und zu einem Ausgleich der Interessen fänden. Eine erste Maßnahme auf diesem Weg, so Bahr damals, sei die größtmögliche Entspannung zwischen beiden Blöcken und der Abbau konventioneller Truppen. Als nächsten Schritt gelte es eine atomwaffenfreie Zone in Mitteleuropa zu schaffen. Diese Vorstellungen erinnerten mehr an den Rapacki-Plan und andere Disengagement-Pläne der späten fünfziger Jahre als an die Politik der bisherigen Bundesregierungen. Dieses hätten eine Lockerung der Westbindung unter keinen Umständen auch nur erwogen, nicht einmal für den Preis der Wiedervereinigung. Das Ergebnis einer konsequenten Umsetzung von Bahrs Konzept wäre dagegen ein Deutschland zwischen Ost und West gewesen. *"Ade-nauer begegnete Bismarck"*, formulierte Timothy Garton Ash spitz.<sup>18</sup>

Die USA, allen voran Kissinger, konnten einer solchen Perspektive nichts abgewinnen. In einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* betonte der Außenpolitiker später, er habe stets die Gefahr gesehen, daß Deutschland aufgrund seiner geographischen Lage *"eine völlig separate und spezielle Politik"* betreiben könnte und damit *"all die Gefahren heraufbeschwört, die es eigentlich zu vermeiden sucht"*. *"Das war"*, so Kissinger weiter, *"immer Bestandteil der deutschen Politik, egal, ob es sich um die Hallstein-Doktrin handelte, mit der man das Risiko der Konfrontation lief, oder um die Ostpolitik mit dem Risiko zu exzessiver Verhandlungen"*.<sup>19</sup> Mit seinem letzten Halbsatz meine der Sicherheitsberater, die UdSSR werde den Wunsch der Bundesregierung nach einer Neuordnung des Verhältnisses dazu nutzen, eine selektive Entspannung mit Bonn zu verfolgen und Sonderbeziehungen zu Westdeutschland an Washington vorbei zu etablieren. Er ließ Staatssekretär Frank bei dessen Antrittsbesuch in Washington deshalb wissen: *"Eines will ich Ihnen sagen, wenn schon Entspannungspolitik mit der Sowjetunion gemacht werden soll, dann machen wir sie."*<sup>20</sup>

<sup>18</sup> 1991, 42-52.

<sup>18</sup> Garton Ash, 1993, 126.

<sup>19</sup> "Ich habe Bismarck studiert und bewundert", Henry Kissinger über Sowjet-Rüstung, den Konflikt Moskau - Peking, die Kernl-Führung und Kissinger (II); *Der Spiegel*, 31/1978 (31.7.1978), 99.

<sup>20</sup> So berichtet Frank, 1979, 287. Heraushebung im Original.

Letztlich blieben die weitreichenden Pläne Bahrs jedoch in der Schublade. Das lag zum einen daran, daß andere Spitzenpolitiker der Koalition wie Brandt, Schmidt und Scheel nicht bereit gewesen wären, die Westverankerung zu lockern und die NATO zur Disposition zu stellen. Zum anderen kamen die Pläne für eine Abrüstung in Mitteleuropa (Mutual and Balanced Force Reductions = MBFR) nicht recht vom Fleck, weil die USA nicht mitzogen. *"We deflected the German initiative by supporting a Canadian set of general MBFR principles of inspired vagueness"*, konstatierte Kissinger nüchtern.<sup>21</sup> Schließlich war Bahr mit seinen Verhandlungen mit Moskau und Ost-Berlin so beschäftigt, daß kaum Zeit für groß-angelegte Vorstöße in Richtung einer neuen europäischen Friedensordnung blieb. Als er sich von seinen Anstrengungen erholt hatte, wurde die Energie der Regierung bereits von anderen Problemen absorbiert.

Aber auch Washington hatte, so Kissinger wörtlich, noch ein *"Ass im Ärmel"* gehabt, um die Bundesregierung von unerwünschten Alleingängen abzuhalten: die Zuständigkeit für Berlin. Immer wenn die DDR nämlich eine bestimmte Entscheidung Bonns nicht patte, antwortete sie mit neuen Schikanen gegen den Transitverkehr. Ohne eine Verbesserung der realen Situation der Stadt war deshalb an einen erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen mit Moskau nicht zu denken. Eine Berlin-Vereinbarung erforderte jedoch die Zustimmung aller vier Siegermächte. *"Thus our active cooperation was crucial"*, analysierte Kissinger, *"we alone had the strength to counterbalance the reality of Berlin's isolation; in time we would achieve thereby a major voice in the process, however it was started."*<sup>22</sup> Berlin war also der Hebel, mit dem die amerikanische Administration verhindern konnte, als Garantemacht für unbedachte oder nicht abgesprochene Vorstöße der Bundesrepublik einstehen zu müssen.

### Der Moskauer Vertrag

Im neuen Kabinett war man sich bewußt, daß alle oспolitischen Schlüssel in Moskau lagen. Weil sie dieser *"simpeln, aber kardinalen Einsicht"*<sup>23</sup> (Baring) nicht genug Rechnung tru-

<sup>21</sup> Kissinger, 1979, 534.

<sup>22</sup> Ebd., 531.

<sup>23</sup> Baring/Göttemaker, 1982, 255.

gen, waren die Regierungen Erhard und Kiesinger mit ihren ospolitischen Initiativen geseheit. In seinem *Bericht zur Lage der Nation* betonte Brandt am 14. Januar 1970 deshalb, in Osteuropa könne Wesentliches seit 1945 nicht ohne und schon gar nicht gegen die UdSSR erreicht werden. Damit stand fest, daß Verhandlungen zunächst mit den Machthabern im Krenl geführt werden mußten. Dies hatte den zusätzlichen Vorteil, über die Sowjetunion auch auf den widerspenstigen SED-Chef Walter Ulbricht einwirken zu können. Ohne den Druck aus Moskau, darüber war man sich auf westdeutscher Seite im Klaren, würde sich der Verzicht der DDR auf eine völkerrechtliche Anerkennung nicht durchsetzen lassen. Daß die Bundesregierung mit dieser Einschätzung richtig lag, machte eine Bemerkung des sowjetischen Außenministers Andrei Gromyko (1957-1985) in den späteren Verhandlungen deutlich: Man brauche sich, so Gromyko zynisch, "keine besondere Sorge über die Haltung dritter Staaten" - gemeint waren Polen und die DDR - zu machen, da der Krenl mit ihnen "reden" werde.<sup>24</sup>

Am 30. Januar 1970 nahm Bahr, "Kopf und Herz der neuen, sozialliberalen *Ospolitik*"<sup>25</sup>, in Moskau Sondierungsgespräche mit Gromyko auf. Daß die Wahl auf den Staatssekretär im Kanzleramt und nicht auf den Außenminister fiel, lag an seiner tieferen Vertrautheit mit der Materie und der Befürchtung, die Entsendung Scheibls würde den Erfolgsdruck unnötig erhöhen. Ausgangspunkt der Unterredungen war die Antwort Moskaus auf die Gewaltverzichts-Note der Großen Koalition vom September 1969, in der der Krenl sein Interesse an einer weiteren Erörterung dieser Fragen bekundet hatte. Gleich in der ersten Sitzung machte Gromyko dem deutschen Unterhändler jedoch unmißverständlich klar, daß ein reines Gewaltverzichtsabkommen, wie Bonn es wünschte, der Sowjetunion nicht reiche. Vielmehr konfrontierte er Bahr mit 18 scharf formulierten und weitgehenden Forderungen.<sup>26</sup> Die wichtigsten lauteten: Völkerrechtliche Anerkennung der DDR und der europäischen Nachkriegsgrenzen, Festschreibung des Status Berlins als einer besonderen politischen Einheit, ein sowjetisches Interventionsrecht in der Bundesrepublik gemäß den Feindstaaten-

<sup>24</sup> So die Protokollnotizen Bahrs. Zit. ebd., 255.

<sup>25</sup> Ebd., 266.

<sup>26</sup> Die 18 Punkte erwähnte Gerhard Schröder, der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, in einem Interview mit der Illustrierten Quick; in: Nr. 32/70 (5.8.1970), 26.

Artikeln 53 und 107 der UN-Charta<sup>27</sup> und die förmliche Aufgabe des Ziels der Wiedervereinigung.

Da die Bundesrepublik über keinerlei Drohpotential verfügte, blieb ihr nur ein Netz von Vorleistungen und Anreizen, um den Krenl zu einem Abrücken von seinen Maximalpositionen zu bewegen. Dazu versuchte Bonn erstens, Moskau seine Kooperationsbereitschaft durch ein Geflecht wirtschaftlicher Maßnahmen zu versüßen. So intervenierte der Bundeskanzler direkt bei der Ruhrgas AG, um den Abschluß eines Erdgas-Röhren-Abkommens zu fördern, das mit einem Umfang von über 1 Mrd. DM das größte Geschäft darstellte, das je ein westlicher Staat mit der UdSSR abgeschlossen hatte.<sup>28</sup> Zweitens stellte Bahr dem Krenl in Aussicht, dessen alten Wunsch nach einer gesamteuropäischen Konferenz zu unterstützen. Drittens versuchte Brandt, die sowjetische Seite durch direkte Begegnungen mit dem DDR-Staatsratsvorsitzenden Willi Stoph in Erfurt und Kassel im März und Mai 1970 davon zu überzeugen, daß er es ernst meinte mit der Neuordnung der Beziehungen zum Osten. Es war das erste Mal, daß die Regierungschefs West- und Ostdeutschlands zusammentraten. Viertens schließlich führte Bahr während der Gespräche wiederholt das Argument ins Feld, ein gemeinsamer Vertrag drohe angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag zu scheitern, wenn Moskau in entscheidenden Punkten nicht einlenke.

In 14 zählten, insgesamt mehr als 33 Stunden dauernden Gesprächen<sup>29</sup> mit Gromyko gelang es Bahr, die sowjetische Seite zu einigen Zugeständnissen zu bewegen. Den Kernpunkt bildete dabei die Forderung des Krenl nach einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR. Das war für Bonn inakzeptabel. Bahr konterte mit dem Hinweis, die Bundesrepublik könne einen solchen Schritt unmöglich tun, weil ja die Vier Mächte noch immer für Deutschland als Ganzes zuständig seien und eine einseitige Anerkennung der DDR ihre Rechte, also auch die der UdSSR, verletze. "Gromyko stammte", schildert Baring die Reaktion des sowjet-

<sup>27</sup> Die Feindstaatenartikel bezogen sich auf Staaten, die während des 2. Weltkriegs Feind eines Unterzeichnerstaats der UN-Charta waren, also primär Deutschland und Japan. Gegen sie durften Zwangsmaßnahmen ohne Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat verhängt werden, wenn sie wieder eine aggressive Politik verfolgen sollten.

<sup>28</sup> Vgl. Axel Rückert: *Ospolitik und Osgeschäft*; in: *Dokumente. Zeitschrift für internationale Zusammenarbeit*, April 1971, 73.

<sup>29</sup> Über die Gesamtdauer der Gespräche gibt es unterschiedliche Angaben. Am verlässlichsten erscheinen die von Schmid errechneten (Schmid, 1979, 79).

schen Außenministers, "so hatte er die Sache bisher noch nicht gesehen."<sup>30</sup> Daß Bahrs Hinweis auf die Rechte der Vier Mächte seine Wirkung auf den Krenl nicht verfehlte, ließ sich auch daran ablesen, daß Moskau im Februar 1970 die Bezeichnung für seine Truppen in Ostdeutschland zu ändern begann. Nicht mehr von "zeitweilig in der DDR stationierten" Streitkräften sprach man nun, sondern von den "Sowjetischen Truppen in Deutschland".<sup>31</sup> Gegen den Wunsch der SED-Spitze ließ die UdSSR schließlich ihre Forderung nach uneingeschränkter völkerrechtlicher Anerkennung der DDR fallen. Auch in der Frage der Nachkriegsgrenzen fanden Gromyko und Bahr einen Kompromiß: Die deutsche Seite akzeptierte, daß diese Grenzen im Abkommen explizit angesprochen werden sollten, die sowjetische, daß sie nur als "unverletzbar", nicht als "unverrückbar" bezeichnet wurden. Damit hielt Bonn ein Schlupfloch für eine einvernehmliche Veränderung im Zuge einer etwaigen Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten offen. Allerdings gelang es Bahr nicht, eine Klausel einzufügen, wonach der Vertrag im Falle der Wiedervereinigung revidiert werden sollte.<sup>32</sup> In der Frage der UN-Feindstaaten-Klausel beharrte der Krenl auf seinem prinzipiellen Interventionsrecht. Die von Gromyko akzeptierte Formel, Streitfragen zwischen den beiden Parteien seien ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu lösen, schloß eine tatsächliche Inanspruchnahme dieses Rechts aber aus.

Am 22. Mai 1970 segneten die beiden Unterhändler einen Bericht ab, der die Ergebnisse ihrer Gespräche festhielt und auf dessen Grundlage über die Aufnahme offizieller Beratungen beschlossen werden sollte. Dieses *Bahr-Papier* bestand aus zehn Leitsätzen, von denen die ersten vier die Substanz und Großteils auch den Wortlaut des späteren Moskauer Vertrags vorwegnahmen. In den Punkten fünf bis zehn erklärte die Bundesrepublik ihre Absicht, mit allen sozialistischen Staaten entsprechende Abkommen zu schließen, den Alleinvertretungsanspruch in dem Maße aufzugeben, wie der Entspannungsprozeß Fortschritte mache, und den UNO-Beitritt beider deutscher Staaten zu fördern. Als Außenminister Scheel Ende Juli formale Verhandlungen mit seinem sowjetischen Pendant aufnahm, stand das Ergebnis weitgehend schon fest - zumal das Bahr-Papier schnell in die Presse

<sup>30</sup> Baring/Görmaker, 1982, 275.

<sup>31</sup> Die detailliertere Wiedergabe der Verhandlungen findet sich bei Schmid, 1979, hier 48.

<sup>32</sup> Vgl. ebd., 55.

gelangt und deshalb ohne politischen Gesichtverlust einer der beiden Seiten kaum mehr revidierbar war. Lediglich in zwei Streitfragen kam es noch zu einer Klärung: Erstens akzeptierte die UdSSR, daß die Grenzgarantie an den Gewaltverzicht angebunden wurde, daß also eine friedliche Grenzkorrektur möglich blieb. Und zweitens fand sich der Krenl bereit, bei Vertragsunterzeichnung einen *Brief zur deutschen Einheit* entgegenzunehmen und ihn damit als Teil des Abkommens anzuerkennen. In ihm stellte die Bonner Seite fest, daß das Abkommen "nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt".<sup>33</sup>

Am 12. August 1970 unterschrieben Brandt und Scheel in der sowjetischen Hauptstadt den Moskauer Vertrag. Mit ihm erreichte der Krenl, was er seit vielen Jahren angestrebt hatte: die Anerkennung seines ost- und mitteleuropäischen Imperiums durch die Bundesrepublik. Bonn eröffnete sich mit dieser völkerrechtlich verbindlichen Gesamtregelung, die de facto einer friedensvertraglichen Regelung entsprach, einen größeren Spielraum, den es für die Milderung der Folgen der deutschen Teilung nutzen wollte. Darüber hinaus markierte der Moskauer Vertrag einen wichtigen Schritt auf dem Wege der außenpolitischen Emanzipation der Bundesrepublik. "Nicht mehr der Sieger nahm die Unterwerfung des Besiegten entgegen", brachte es der Journalist Peter Bender auf den Punkt, "sondern zwei gleichberechtigte Staaten gingen Verpflichtungen ein, die beide banden".<sup>34</sup> Und der französische Botschafter in Moskau hatte Bahr noch während der Verhandlungen wissen lassen:

Es ist völlig gleichgültig, ob sie hier zu einem positiven Ergebnis kommen oder nicht. Die Tatsache allein, daß die Bundesrepublik Deutschland zum ersten Mal nach dem Kriege, zum ersten Mal seit ihrem Bestehen, bewiesen hat, daß sie selbständig mit der Sowjetunion zu reden imstande ist, hat die politische Landschaft in Europa verändert.<sup>35</sup>

Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß Bonn die Westalliierten, insbesondere den Hauptverbündeten USA permanent über Inhalt und Verlauf der Gespräche mit der sowjeti-

<sup>33</sup> "Deutsch-sowjetischer Vertrag vom 12. August 1970"; in: Auswärtiges Amt, 1995, 337f, hier 338.

<sup>34</sup> Bender, 1986, 174.

<sup>35</sup> Zit. nach Baring/Görmaker, 1982, 282.

schen Führung informierte und alles tat, um Rapallo-Ängste<sup>36</sup> gar nicht erst aufkommen zu lassen.<sup>37</sup> Brandt wurde nicht müde, auf die Bedeutung der Bindung zu den Westmächten hinzuweisen:

Die Bundesrepublik Deutschland führt ihre Ostpolitik nicht als Wanderer zwischen den Welten; sondern in der festen Verankerung der westlichen Zusammenarbeit. Atlantisches Bündnis und westeuropäische Partnerschaft sind für uns essentielle Voraussetzungen für den Erfolg eines Ausgleichs mit dem Osten.<sup>38</sup>

Im Moskauer und später auch im Warschauer Vertrag wurde deshalb sogar ein Passus aufgenommen, der besagte, daß frühere Abkommen der beiden Unterzeichner von der Vereinbarung nicht betroffen seien, die Bundesrepublik also weiter fest in den westlichen Institutionen integriert bleibe. In Notizen an die USA, Frankreich und Großbritannien erklärte die Bundesregierung zudem, daß "die Rechte und Verantwortlichkeiten" der Vier Mächte durch den deutsch-sowjetischen Vertrag nicht berührt würden.<sup>39</sup>

### Der Warschauer Vertrag

Im Windschatten der Bahr-Gromyko-Gespräche sondierte Staatssekretär Ferdinand Duckwitz vom Auswärtigen Amt seit Februar 1970 die Möglichkeiten für vergleichbare Regelungen mit Polen. Obwohl es um ähnliche Inhalte ging wie in Moskau, unterschieden sich die psychologischen Voraussetzungen stark: Polen war nicht nur das erste Opfer des nationalsozialistischen Kriegszugs, sondern über Jahrhunderte auch Beutemasse deutscher und russischer Expansionspolitik gewesen. Hauptstreitpunkt bildete nicht unerwartet die Forderung Warschaus nach einer formalen Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als polnischer Westgrenze.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Im italienischen Rapallo hatten das Deutsche Reich und die Sowjetunion im April 1922 in einem Vertrag ihre Beziehungen umfassend geregelt. Im Westen führte das zu Befürchtungen, Deutschland orientiere sich einseitig nach Osten.

<sup>37</sup> Vgl. Brandt, 1976, 374-399.

<sup>38</sup> Ansprache von Bundeskanzler Brandt beim 5. Treffen der deutsch-französischen Handwerkerkammern am 3.9.1971 in Hamburg; in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Bundeskanzler Brandt, Reden und Interviews, Bonn 1971, 326-332, hier 327.

<sup>39</sup> Note der Bundesrepublik Deutschland an die drei Westmächte; in: Auswärtiges Amt, 1995, 338-340, 339.

<sup>40</sup> Zu den Details der deutsch-polnischen Verhandlungen siehe Schmidt, 1979, 97-120.

Wie die völkerrechtliche Anerkennung der DDR lehnte die Bundesregierung dies unter Hinweis auf die alliierten Vorbehaltsrechte für Deutschland als Ganzes ab und trug ihr Angebot eines Gewaltverzichts unter besonderer Erwähnung der territorialen Integrität vor. Während man in Warschau über die Grenzfrage verhandelte, kam durch die Veröffentlichung des Bahr-Papiers zutage, daß sich der deutsche Unterhändler und Gromyko in Moskau bereits auf eine Formulierung zur Oder-Neiße-Linie geeinigt hatten, die weniger weit ging als von Polen gefordert. Dies, so fabte Günter Schmid zusammen,

stelle aus polnischer Sicht nicht nur eine Neglecting der eigenen Souveränität und eine Begrenzung des eigenen Spielraums bei den bilateralen Verhandlungen mit der Bundesrepublik dar, sondern dokumentierte auch sichtbar die Zweitrangigkeit Polens im ostpolitischen Konzept der Regierung Brandt/Scheel.<sup>41</sup>

Um Warschau in dieser schwierigen Lage entgegenzukommen, fand sich die Bundesrepublik schließlich bereit, das Grenzproblem im Abkommen vor dem Gewaltverzicht anzusprechen. Damit verzichtete Bonn auf die in Moskau noch als großen Erfolg gefeierte Reihenfolge und verließ dem Abkommen den Charakter eines Grenzvertrags. Politisch war die westliche Staatengrenze von Bonn nun ohne wenn und aber anerkannt, völkerrechtlich letztgültig fixieren konnte sie aber erst ein Friedensvertrag oder ein wiedervereinigtes Deutschland, für das die Rechte der Vier Mächte nicht mehr galten. Neben der Grenzfrage nahm das Problem der ausreisewilligen Deutschen die zentrale Stellung bei den Verhandlungen ein.<sup>42</sup> Trotz aller Appelle Brandts ließ sich die polnische Seite nicht dazu bewegen, Ausreisemöglichkeiten für die in Polen lebenden Deutschen im Vertrag zu erwähnen. Lediglich in einer schriftlichen "Information" Warschaus wurde in Aussicht gestellt, einige zehntausend Deutsche ausreisen zu lassen. Erst 1975 gelang es der Bundesrepublik, im Gegenzug für einen Großkredit in Höhe von 1 Mrd. DM und eine Pauschalzahlung von 1,3 Mrd. DM für polnische Rentner eine völkerrechtlich verbindliche Zusage Warschaus zu erhalten, in den nächsten vier Jahren etwa 120.000 Personen deutscher Abstammung ausreisen zu lassen.

Am 7. Dezember 1970 unterzeichneten die Regierungschefs und Außenminister der Bundesrepublik und Polens den Warschauer Vertrag. Besondere Symbolkraft verlieh dem im

<sup>41</sup> Ebd., 118.

<sup>42</sup> Vgl. Link, 1986, 193-196.

Abkommen geäußerten Wunsch nach einem Neuanfang in den Beziehungen Brandts Kniefall vor dem Denkmal für die im Warschauer Ghetto Umgekommenen. Dieses Bild dürfte sich ähnlich tief ins kollektive Gedächtnis der Deutschen eingegraben haben wie jenes von Adenauer und de Gaulle in der Kathedrale von Reims zuvor oder das von Kohl und Mitterrand an den Gräbern der Gefallenen von Verdun danach.

### Das Berlin-Abkommen: Nagelprobe für die Ostpolitik

Bei den Verhandlungen in Moskau und Warschau kam die Bundesrepublik dem Wunsch des Kreml nach, die Ergebnisse des 2. Weltkriegs festzuschreiben. Bei den über weite Strecken parallel laufenden Gesprächen der Vier Mächte über Berlin ging es dagegen Bonn darum, den Status quo zu zementieren und die langjährigen sowjetischen und ostdeutschen Störmanöver zu beenden. Die Berlin-Frage bildete somit die erste und wichtigste Bewährungsprobe für die tieferen osteuropäischen Absichten der sozial-liberalen Koalition. Schon in seinen ersten Gesprächen mit Gromyko hatte Bahr betont, daß Berlin von vitalem deutschen Interesse sei.<sup>43</sup> Die angestrebte Fixierung der "Realitäten" in Europa, so der deutsche Unterhändler, müsse auch für Berlin gelten. Und Scheel ließ seinen sowjetischen Amtskollegen kurz vor Unterzeichnung des Moskauer Vertrags sogar wissen, daß die Bundesrepublik das Abkommen ohne Berlin-Lösung nicht in Kraft setzen werde.<sup>44</sup>

Kompliziert wurde die Lage allerdings dadurch, daß jede Berlin-Regelung Vier-Mächte-Angelegenheit war und die Bundesrepublik damit bei den Gesprächen nicht mit am Tisch sitzen konnte. Allerdings bezogen die Botschafter der westalliierten Vertreter der Bundesregierung in die Erarbeitung ihrer Verhandlungsposition in der sogenannten "Bonner Vierer-Gruppe" mitein.<sup>45</sup> In taktischen Fragen blieben freilich Unterschiede bestehen. Während Brandt und Bahr das Berlin-Problem parallel zu den eigenen Sondierungen mit der sowjetischen Führung behandelt haben wollten und auf eine zügige Einigung drangen, ließen sich die USA und die UdSSR aus unterschiedlichen Motiven viel Zeit bei den Gesprächen:

<sup>43</sup> Vgl. Garon-Ash, 1992, 115.

<sup>44</sup> Vgl. Frank, 1981, 299; und Baring/Görtemaker, 1982, 348.

<sup>45</sup> Die Vierer-Gruppe hatte bereits während der Berlin-Krise 1958 bis 1961 zur Koordinierung der westlichen Politik gedient. Vgl. Haftenorrn, 1993, 65.

Washington sah in seiner Mitwirkung an einer Regelung für die ehemalige Reichshauptstadt einen Hebel zur Kontrolle der bundesdeutschen Ostpolitik, den man möglichst lange in der Hand behalten wollte. Moskau spekulierte darauf, Bonn werde nach der Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Vertrags Druck auf die Vereinigten Staaten ausüben, nun auch in der Berlin-Frage zu einem Abschluß zu finden und dem Kreml entgegenzukommen.<sup>46</sup>

Die Vier Mächte-Verhandlungen, begonnen im März 1970 nur wenige Wochen nach Bahrs ersten Gesprächsrunden in der sowjetischen Hauptstadt, zogen sich deshalb in die Länge. Erst im Herbst kam es zu ersten Fortschritten und es dauerte gar bis zum September 1971, daß die Unterhändler ein Abkommen unterzeichnen konnten. Es fiel für den Westen günstiger aus als erwartet. Die UdSSR fand sich nämlich zu Zugeständnissen bereit, weil sie den Moskauer Vertrag möglichst rasch ratifiziert sehen wollte und die USA Fortschritte bei den Abrüstungsgesprächen über strategische Waffen (*Strategic Arms Limitations Talks* = SALT) von einer befriedigenden Berlin-Regelung abhängig machen.<sup>47</sup> Kenneth Rush, der amerikanische Verhandlungsführer, kommentierte die erzielte Einigung: "... it is still difficult for me to believe that it is as favorable as it is".<sup>48</sup> Das Berlin-Abkommen kam freilich nur zustande, weil es nicht definierte, für welches Gebiet es eigentlich galt: die Sowjetunion ging von West-Berlin aus, die USA, Großbritannien und Frankreich vom Berlin des Potsdamer Abkommens. Ohne also eine völkerrechtliche Regelung des Berlin-Problems zu erreichen, verständigten sich die Unterhändler in drei wichtigen Bereichen auf Kompromißlösungen:<sup>49</sup> Erstens akzeptierte die Sowjetunion die Existenz einer besonderen Bindung West-Berlins an die Bundesrepublik, die nicht nur aufrechterhalten, sondern auch entwickelt werden dürfe; zudem konnte die Außenvertretung des Westteils der Stadt nun teilweise von Bonn wahrgenommen werden. Im Gegenzug erreichte Moskau die verbindliche Zusicherung, West-Berlin sei kein Bestandteil der Bundesrepublik, und das Verbot staatlicher Akte der Bundesorgane in der Stadt. Zweitens übernahm Moskau wieder die oberste Verantwortung für den zivilen Transilverkehr, die es 1955 der DDR übertragen hatte, und garantierte seine einfach-

<sup>46</sup> Vgl. Kissinger, 1979, 532f.

<sup>47</sup> Vgl. Link, 1986, 200.

<sup>48</sup> Zit. nach Kissinger, 1979, 830.

<sup>49</sup> Zum folgenden siehe Dieter Manneke: Das Berlin-Problem, in: Schwarz, H.-P., 1975a, 657-664, hier 662f.

sie und schnellste Abwicklung; dies beendete weitgehend die notorischen Schickanen der ostdeutschen Grenzbeamten und machte Reisen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik berechenbar. Schließlich wurde die Bewegungsfreiheit der West-Berliner verbessert, die erstmals seit dem Ende der Passierschein-Regelung 1966 wieder in den Osten der Stadt und erstmals seit 1952 wieder in die DDR fahren durften. Zwar mußten die letzten beiden Punkte in deutsch-deutschen Gesprächen noch im Detail geregelt werden, aber es war klar, daß die vom Regierenden Bürgermeister Klaus Schütz (SPD) vor den Verhandlungen geäußerten Wünsche weitgehend erfüllt worden waren, die er auf die Formel der "drei Z" gebracht hatte: Zuordnung (zur Bundesrepublik), Zugang (von der Bundesrepublik nach West-Berlin) und Zutritt (der West-Berliner zu Ost-Berlin und zur DDR).<sup>50</sup>

Mit dem Vier Mächte-Abkommen über Berlin gab die Sowjetunion ihre langjährige Politik des massiven Drucks gegen den Westteil der Stadt auf. Der Westen erreichte zwar mit dem Vertrag Verbesserungen der humanitären Lage und der praktischen Politik, nahm aber eine gewisse Verschlechterung in der Statusfrage in Kauf: Zum einen lagen die Beziehungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik nun nicht mehr in der alleinigen Verantwortung der drei Westmächte, zum anderen duldeten die USA, Großbritannien und Frankreich die faktische Zuordnung Ost-Berlins zur DDR. Offen blieb die Frage, wie großzügig die Sowjetunion die bisweilen nicht sehr konkreten Regelungen in Zukunft interpretieren würde.

### Die innenpolitische Debatte um die Ostverträge

Mit der Unterzeichnung des Berlin-Abkommens im September 1971 war der Weg frei für die Aufnahme der Ratifizierungsverfahren für den Moskauer und den Warschauer Vertrag im Deutschen Bundestag. Die sich anschließende Debatte zwischen Regierung und Opposition wurde teilweise mit einer Heftigkeit geführt, die an die Auseinandersetzungen um die Westbindung und die Wiederbewaffnung erinnerte. Besondere Dramatik erhielt sie dadurch, daß die Mehrheitsverhältnisse äußerst knapp und beide Seiten in sich gespalten waren. So verloren SPD und FDP sukzessive zehn Abgeordnete, die aus Protest gegen die Ost- und Wirtschaftspolitik der sozial-liberalen Koalition zur Opposition übertreten. Aber auch in der

Union war die Haltung nicht einheitlich. Während Oppositionsführer Rainer Barzel (CDU) eine "kompetitive Zusammenarbeit"<sup>51</sup> mit der Regierung anstrebte, das heißt, das Vertragswerk möglichst im Sinne der Union beeinflussen wollte und eine parlamentarische Zustimmung nicht ausschloß, setzten andere wie CDU-Parochief Kiesinger und der CSU-Vorsitzende Strauß auf den Aufbau einer klaren politischen Gegenposition.

Im Frühjahr 1972 erreichte die Polarisierung im Streit um die Ostpolitik ihren Höhepunkt. Die Opposition warf der Regierung vor, deutsche Rechtspositionen für die vage Hoffnung zu kompromittieren, humanitäre Verbesserungen für die Bürger Ostdeutschlands erhalten zu können.<sup>52</sup> Die Koalition konterte, ohne Anerkennung des Status quo setzen Fortschritte in der deutschen Ostpolitik nicht erreichbar und die Union versage sich der Entspannung zwischen West und Ost. Beide Seiten operierten dabei mit Argumenten, die einer genauen Überprüfung nicht stand hielten: Die Regierung behauptete, daß die deutsche Frage mit den Verträgen leichter zu lösen sein würde, obwohl die Regelungen ja gerade den bestehenden Zustand festschrieben. Die Opposition tat so, als sei die Überwindung der deutschen Teilung ohne die Verträge im Rahmen einer gesamteuropäischen Lösung erreichbar, obwohl es dafür keinerlei Anzeichen gab.<sup>53</sup>

Die innenpolitische Auseinandersetzung kulminierte am 27. April 1972 in einem konstruktiven Mißtrauensvotum gegen Willy Brandt. Nachdem kurz zuvor ein weiterer FDP-Abgeordneter seiner Fraktion den Rücken gekehrt hatte, glaubte man in der Union, den Kanzler stürzen und die Vertragsratifizierung zunächst aussetzen zu können. Bis zuletzt versuchten Regierung und Opposition, schwankende Parlamentarier mit Mandatszusagen und Versprechen über Beraterverträge zu sich herüberzuziehen. Für die meisten Beobachter und Beteiligten unerwartet konnte Barzel nur 247 der erforderlichen 249 Stimmen auf sich vereinen.<sup>54</sup> 1990 wurde bekannt, daß die Staatsicherheit der DDR die Stimme des CDU-Abgeordneten Julius Steiner gekauft hatte. Eine namentliche Abstimmung am nächsten Tag

<sup>51</sup> Link, 1986, 207.

<sup>52</sup> Beiträge namhafter Gegner der Ostpolitik finden sich im Sammelband von Hans Graf Huyn (Hg.): Ostpolitik im Kreuzfeuer, Stuttgart 1971.

<sup>53</sup> Vgl. Noack, 1981, 142f.

<sup>54</sup> Vgl. Banno Zindorf: Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR, München 1979, 117.

<sup>54</sup> Vgl. Baring/Göttemaker, 1982, 420-424.

über den Haushalt des Bundeskanzlers machte aber deutlich, daß auch Brandt keine Mehrheit besaß und im Parlament eine Pattsituation herrsche. In dieser Lage einigten sich Kanzler und Oppositionsführer auf einen Kompromiß: Brandt, weil er ein Scheitern der Verträge verhindern wolle, Barzel, um zu vermeiden, daß ein Fehlschlag der Ostpolitik der Union angelastet würde. Gemeinsam erarbeiteten die Fraktionen eine *Gemeinsame Erklärung des Bundestages zu den Ostverträgen*, die alle umstrittenen Vertragspunkte im deutschen Sinne feischrrieb: den Friedensvertragsvorbehalt, das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes, das Bekenntnis zum Atlantischen Bündnis und zur europäischen Einigung, den Ausbau der Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin.<sup>55</sup> In seinen Memoiren meinte Brandt, die Bemühungen seien *"bis an die Grenze dessen [gegangen], was ich noch vertreten konnte"*.<sup>56</sup> In der Tat war es der Union gelungen, zentrale Forderungen durchzusetzen.

Nach heftigen Verhandlungen zwischen deutschen Spitzenpolitikern und dem sowjetischen Botschafter in Bonn, in die zeitweise auch der Oppositionsführer eingeschaltet war, stimmte der Krenl zu, die Bundestags-Entschließung als offizielle Vertragsinterpretation der Bundesrepublik zu akzeptieren, die allerdings ohne Einfluß auf die eigene Sichtweise bliebe.<sup>57</sup> Barzel plädierte nun für ein Ja der CDU/CSU zu den beiden Verträgen, konnte sich jedoch gegen seine Gegner in der Fraktion nicht durchsetzen. Beide Flügel einigten sich schließlich darauf, sich geschlossen der Stimme zu enthalten. Lediglich einigen Abgeordneten aus den Vertriebenenverbänden wurde ein Nein-Votum gestattet. Dieses Verhalten stellte am 17. Mai 1972 die Ratifizierung der Abkommen mit jeweils 248 Ja-Stimmen sicher. Zahn Parlamentarier votierten gegen den Moskauer, 17 gegen den Warschauer Vertrag. Anschließend wurde die Gemeinsame Entschließung bei nur fünf Enthaltungen angenommen. Zwei Tage später ließ auch der Bundesrat, in dem die Unions-geführten Länder über eine knappe Mehrheit verfügten, die Verträge passieren. Die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel hatte damit alle innenpolitischen Hürden genommen.

<sup>55</sup> Vgl. "Entschließung des Bundestages zum deutsch-sowjetischen und deutsch-polnischen Vertrag", in: Auswärtiges Amt, 1995, 368-369.

<sup>56</sup> Brandt, 1976, 473.

<sup>57</sup> Vgl. Link, 1986, 211/2.

### Die deutsch-deutschen Verhandlungen

Die Ordnung des Verhältnisses zur Sowjetunion war für die Bundesregierung die entscheidende Station in ihrem Bemühen gewesen, zu einem Ausgleich mit der DDR zu gelangen. Ohne den Umweg über Moskau, das war eines der Axiome der sozial-liberalen Ostpolitik, war eine grundlegende Verbesserung des deutsch-deutschen Verhältnisses nicht möglich. Zwar hatte sich Brandt schon im Frühjahr 1970 mit dem ostdeutschen Staatsratsvorsitzenden Stoph in Erfurt und Kassel getroffen, aber damit verfolgte er vor allem das Ziel, gegenüber der UdSSR seinen Entspannungswillen zu dokumentieren.<sup>58</sup> Erst mit der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags war der Rahmen gegeben, der die Regelung der Beziehungen zu Ostdeutschland erlaube. Was nämlich vom großen Bruder Sowjetunion kam, war auch für Ost-Berlin verbindlich. SED-Chef Ulbricht, der sich den Vorgaben aus Moskau widersetzte und immer mehr auf einen national-sozialistischen Kurs ging, wurde jetzt von der UdSSR fallen gelassen. Am 28. Juli 1970, als Scheel die letzten Details des deutsch-sowjetischen Vertrags in Moskau verhandelte, schrieb Breschnew dem zweiten Mann in der SED-Hierarchie, Erich Honecker, daß er ostdeutsche Alleingänge nicht wünsche und ihn gegen den zunehmend reitenden Ulbricht unterstützen werde, wenn es hart auf hart komme:

Ich sage dir ganz offen, es wird ihm auch nicht möglich sein, an uns vorbei zu regieren, unüberlegte Schritte gegen sie und andere Genossen des PB [= Politbüros; S.B.] zu unternehmen. Wir haben doch Truppen bei ihnen. Erich, ich sage Dir ganz offen, vergesse das nie: die DDR kann ohne uns, ohne die SU, ihre Macht und Stärke, nicht existieren. Ohne uns gibt es keine DDR.<sup>59</sup>

Breschnew machte Honecker auch klar, daß beim Abkommen mit der Bundesrepublik wie geplant vorgegangen würde:

der Abschluß dieses Vertrages wird ein Erfolg für uns sein, für die SU, die sozialistischen Länder. Die DDR wird durch diesen Vertrag gewinnen. Ihre internationale Autorität wird sich erhöhen. Ihre Grenzen, ihre Existenz werden vor aller Welt bestätigt werden, ihre Unverletzlichkeit. Das wird die Lage in der DDR festigen.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Zu den Vorbereitungen der Bundesregierung auf die innerdeutschen Treffen siehe Schmid, 1979, 121-157.

<sup>59</sup> Der Brief ist abgedruckt bei Peter Przybylski: *Taort Politbüro*. Bd. 1: Die Ake Honecker, Berlin 1991, 281.

<sup>60</sup> Ebd., 283.

Allerdings, und daran ließ der KRDSU-Chef keinen Zweifel, dürfe Brandts Strategie des Wandels durch Annäherung nicht aufgehen: "Es ... darf zu keinem Prozeß der Annäherung zwischen der BRD und der DDR kommen ... Im Gegenteil, die Abgrenzung, der Graben zwischen DDR und BRD wird noch tiefer werden."<sup>61</sup> Von Breschnew mit den Vorgaben für die neue Marschrichtung versehen, signalisierte Ost-Berlin der Bundesregierung sein Interesse an einer Fortsetzung des Dialogs. Ende 1970 nahmen Bahr und DDR-Staatssekretär Michael Kohl vertrauliche Expertengespräche auf. Von den Alliierten vorgegebenes Gesprächsthema war dabei zunächst die Ausgestaltung der Regelung des zivilen Verkehrs zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik. Zu Fortschritten kam es aber erst nach Ulbrichts Ablösung als Parteichef im Mai 1971. Trotzdem brauchte es 42 Verhandlungsrunden, bis sich die beiden Seiten Ende des Jahres auf ein Transitabkommen, im Mai 1972 auf einen allgemeinen Verkehrsvertrag einigten. Die Bedeutung dieser Vereinbarungen lag weniger im Inhalt als in der Tatsache begründet, daß sie die ersten völkerrechtlichen Abkommen zwischen den beiden deutschen Staaten darstellten.

Nachdem der Moskauer und Warschauer Vertrag ratifiziert und das Berlin-Abkommen am 3. Juni 1972 in Kraft getreten waren, gewannen die Bahr-Kohl-Gespräche mit der Aufnahme der Beratungen über eine *Normalisierung der Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland* eine neue Qualität. Jetzt ging es nämlich um eine grundsätzliche vertragliche Ordnung des Verhältnisses zwischen Bonn und Ost-Berlin, die nach den Vorstellungen der sozial-liberalen Koalition Kern- und Höhepunkt ihrer Ostpolitik bilden sollte.<sup>62</sup> Indirekt mit am Tisch saßen die Westmächte und die Sowjetunion, deren deutschlandpolitischen Rechte ja von den Verhandlungen berührt wurden. Die Gespräche Bahrs mit ihren Vertretern erwiesen sich als ebenso schwierig wie die Beratungen mit der DDR. Der prinzipielle Gegensatz zwischen Bonn und Ost-Berlin in der Frage der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR und eines Sonderverhältnisses der beiden Staaten ließ ein Ende der Gespräche unabsehbar erscheinen. "Im Sommer 1972 war für mich nicht zu erkennen, ob die Verhandlungen zwei oder zwölf Monate dauern würden",<sup>63</sup> er-

<sup>61</sup> Ebd.

<sup>62</sup> Vgl. Baring/Görtemaker, 1982, 457-482; und Pothoff, 1997, 27-37.

<sup>63</sup> Brandt, 1976, 519.

innerte sich Brandt später. Die parlamentarische Schwäche der sozial-liberalen Koalition und die Aussicht auf baldige Neuwahlen wirkte jedoch wie eine Klammer, die den Druck auf beide Seiten erhöhte, zu einer Einigung zu gelangen: auf die Bundesregierung, weil sie möglichst mit einem fertigen deutsch-deutschen Vertrag vor die Wähler treten wollte; Bahr bat deshalb Breschnew im Oktober, auf die DDR einzuwirken, um die Verhandlungen noch vor dem Wahlag abschließen zu können.<sup>64</sup> Auf Moskau und Ost-Berlin, weil sie eine Wahlniederlage Brandts befürchteten und ihnen eine Unions-geführte Bundesregierung als weitaus unangenehmerer Verhandlungspartner erschien. Bei einem Treffen der Ostblockführer am 31. Juli 1972 betonte Breschnew mit Blick auf SED-Chef Honecker, man müsse sich überlegen, "wie man Brandt helfen kann, damit wir doch mit ihm zu tun haben und nicht mit der CDU/CSU, nicht Strauß und Barzel"<sup>65</sup>.

Es ist schwer zu entscheiden, wer unter diesem Zeitdruck größere Zugeständnisse machte.<sup>66</sup> Die DDR jedenfalls akzeptierte nach langem Zögern, daß in der Präambel die unterschiedlichen Auffassungen zur nationalen Frage erwähnt wurden. Außerdem erklärte sie sich bereit, einen Brief zur deutschen Einheit analog dem Moskauer Modell entgegenzunehmen. Die SPD/FDP-Koalition dagegen willigte ein, die Unverletzlichkeit der Grenzen vor die Aussage über den Gewaltverzicht zu stellen und damit die Reihenfolge aus dem Moskauer Vertrag umzukehren. Der Gewaltverzicht leitete sich nun aus der Grenzachtung ab, was der Bundesregierung die Argumentation erschwerte, die Wiedervereinigung auf friedlichem Wege bleibe auch nach Vertragsschluß möglich.

Der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik - oder kurz *Grundlagenvertrag* - wurde am 8. November 1972 wenige Wochen vor der Bundestagswahl unterzeichnet und sofort veröffentlicht. Obwohl Bonn darin die DDR nicht völkerrechtlich anerkannte, wurden die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten doch auf eine "Grundlage der Gleichberechtigung" (Art. 1) gestellt. Zudem verzichtete die Bundesrepublik ausdrücklich auf

<sup>64</sup> Vgl. Garton-Ash, 1993, 117.

<sup>65</sup> "Treffen der Ostblockführer am 31. Juli 1972 auf der Krim", abgedr. in Pothoff, 1997, 208-216, hier 216.

<sup>66</sup> So argumentiert Pothoff, die DDR sei im Herbst 1972 auf eine Kompromißlinie eingeschwenkt (1997, 30). Dagegen stellt Andreas Vogmeier die These auf, die Bundesregierung habe in dieser Phase größere Zugeständnisse gemacht (Vogmeier, 1996, 165).

den Alleinvertretungsanspruch und die Hallstein-Doktrin, die die Bonner Außenpolitik über viele Jahre geleitet hatten. In Artikel 4 heißt es wörtlich: "Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik gehen davon aus, daß keiner der beiden Staaten den anderen international vertreten oder in seinem Namen handeln kann."<sup>67</sup> Um dies auch in der internationalen Praxis festzuschreiben, sollten beide Staaten möglichst bald Mitglieder der Vereinten Nationen werden. Daß die DDR trotzdem für die Bundesrepublik nicht Ausland war, konnte man an zwei Regelungen ablesen: So sollten laut Artikel 8 in Bonn und Ost-Berlin "ständige Vertretungen" und keine Botschaften des jeweils anderen Landes errichtet werden. Und in einer Protokollnotiz erklärte die Bundesregierung außerdem, daß Staatsangehörigkeitsfragen durch den Vertrag nicht geregelt seien. Artikel 7 schrieb schließlich fest, was sich Bonn vom SED-Staat erwartete, nämlich "die Bereitschaft, im Zuge der Normalisierung ihrer Beziehungen praktische und humanitäre Fragen zu regeln".<sup>68</sup>

Aus Sicht der Bundesregierung ließ sich der Grundlagenvertrag vereinfacht auf folgende Formel bringen: westdeutsche Anerkennung der DDR im Gegenzug für ostdeutsche Zustimmung zu einem formalisierten Modus vivendi. An genau dieser Frage entspann sich aber auch der innenpolitische Zwist: Die Union argumentierte, die Regierung habe für die erbrachten Vorleistungen und die Aufgabe von Rechtspositionen lediglich Hoffnungen zu bieten; der Vertrag bedeute die Hinnahme der Teilung Deutschlands und Europas. Die SPD/FDP-Koalition hielt dagegen, dies sei der einzige Weg, die Lage der Menschen in der DDR zu verbessern, und wies auf schriftliche Zusagen Ost-Berlins bei der Familienzusammenführung und bei Reisen hin. "Vorher hatten wir keine Beziehungen", lautete ein vielzitatierter Satz Egon Bahrs, "jetzt haben wir wenigstens schlechte."<sup>69</sup>

Innenpolitisch schadete der Grundlagenvertrag der sozial-liberalen Koalition nicht im Gegenteil. Sein Abschluß wie die Ostpolitik der Regierung überhaupt trugen maßgeblich dazu bei, daß sie gestärkt aus den Bundestagswahlen vom 19. November 1972 hervorging.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> "Grundlagenvertrag" vom 21. Dezember 1972 und ergänzende Dokumente; in: Auswärtiges Amt, 1995, 370-373, hier 371.

<sup>68</sup> Ebd., 372.

<sup>69</sup> Zit. bei Peter Bender: Episode oder Epochen? Zur Geschichte des geteilten Deutschland, München 1996, 184.

<sup>70</sup> Vgl. Baring/Görtemaker, 1982, 506.

Es gelang der SPD sogar das erste Mal, die Union als stärkste Partei zu überflügeln. Wie Adenauers Westpolitik, so war auch Brandts Ostpolitik vom Wähler bestätigt worden. Damit war die Ratifizierung des Vertrags auch gegen die Stimmen der Opposition sichergestellt. Allerdings erreichte die bayerische Staatsregierung durch eine Klage beim Bundesverfassungsgericht eine verbindliche Interpretation zentraler Textpassagen, die ihrer Vorstellung sehr nahe kam.<sup>71</sup> Auch wenn ihr Antrag, den Grundlagenvertrag als nicht verfassungsgemäß zurückzuweisen, vom obersten deutschen Gericht verworfen wurde, so verpflichtete Karlsruhe doch alle Verfassungsorgane, auf eine Wiederherstellung der nationalen Einheit hinzuwirken, und erließ detaillierte Anweisungen, wie die Bundesregierung ihre Deutschlandpolitik zu betreiben habe.<sup>72</sup> Der Grundlagenvertrag hatte zwar die letzte Hürde genommen, aber seine Kritiker konnten sich zumindest teilweise bestätigt fühlen.<sup>73</sup>

Wie sind der deutsch-deutsche Vertrag und die Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition nun zu bewerten? Sicherlich führte Anfang der siebziger Jahre kein Weg vorbei an der Anerkennung der Nachkriegsordnung in Europa und damit auch der DDR, wollte die Bundesrepublik ihr Verhältnis zum Osten bereinigen und die globale Entspannungspolitik aktiv mitgestalten. Dies erkannte und die notwendigen Schritte eingeleitet zu haben ohne die Beziehungen zu den Westmächten dauerhaft zu belasten, ist das Verdienst der Regierung Brandt/Scheel. Die CDU/CSU, schon damals ohne grundsätzliche Alternative zum eingeschlagenen Kurs, arrangierte sich schon Mitte der siebziger Jahre mit der Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition. Plausibel, wenn auch empirisch schwer zu belegen, ist zudem die Vermutung, daß die durch die Vertragspolitik ermöglichten Kontakte zwischen West- und Ostdeutschen den Einheitsgedanken wachgehalten haben sowie den Bürgern der DDR Kenntnisse über den Westen brachten und dadurch das dortige System langfristig destabilisierten.

Gleichzeitig erscheint die Hoffnung, die SED-Diktatur durch direkte Kontakte aufweichen und domestizieren zu können und eine Periode der Zusammenarbeit einzuleiten,

<sup>71</sup> Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit Begründung findet sich in "Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts", 36. Bd., Tübingen 1974, 157. Auszugsweise abgedr. in Auswärtiges Amt, 1995, 392-395.

<sup>72</sup> Vgl. Hafendorn, 1986, 396-402.

<sup>73</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von Strauß, 1989, 450-458.

aus heutiger Sicht jedoch naiv. Die DDR und die Führungsmacht Sowjetunion ließen intern zu keiner Zeit Zweifel daran aufkommen, daß man die Kontakte der Deutschen aus Ost und West und alle Anzeichen einer "Sozialdemokratisierung" der DDR strikt unterbinden werde. Mitte 1972 betonte Breschnew beispielsweise gegenüber Honecker, daß man den Versuchen Bonn, die DDR zu beeinflussen, "hohe kollektive Wachsamkeit" entgegenbringen müsse. Auch dürfte eine Übereinkunft zwischen den beiden deutschen Staaten, so der Generalsekretär der KPdSU wörtlich, "die weitere konsequente Verfolgung des Kurses auf unbeherrte Abgrenzung der sozialistischen DDR vom imperialistischen Westen nicht komplizieren".<sup>74</sup> Gerade in humanitären und praktischen Fragen zeigte sich die SED weit weniger entgegenkommend als von der Bundesregierung erwartet, vor allem, nachdem sie mit ihrer Aufnahme in die Vereinten Nationen und der damit verbundenen de-facto Anerkennung ihrer völkerrechtlichen Souveränität ihr wichtigstes außenpolitisches Ziel erreicht hatte. So verdoppelte Ost-Berlin im Sommer 1973 den Mindestumtausch für Besuchstreisen von 10 auf 20 DM und unterließ damit die Bonner Bemühungen um vermehrte innerdeutsche Begegnungen, erweiterte den Kreis der Geheimnisträger, dem West-Kontakte untersagt waren, und baute den Staatssicherheitsdienst aus.<sup>75</sup> In einem Schreiben an Breschnew klagte Brandt am 30. September des Jahres, es bereite ihn "besondere Sorge", "daß die DDR ... kaum noch geneigt ist, irgendwelche Anstrengungen zu machen, um zu einer Normalisierung mit der Bundesrepublik Deutschland zu kommen".<sup>76</sup> Selbst Heinrich Pothoff, Mitglied der Historischen Kommission der SPD und prinzipieller Befürworter der sozial-liberalen Ostpolitik, bezeichnete es später als eine Illusion von Bahr anzunehmen, "daß sich die DDR mit dem Abschluß der Verträge nun doch wie ein einigermaßen zivilisierter Staat verhalten würde".<sup>77</sup> Daß sich Ost-Berlin dennoch zu weiteren Vereinbarungen mit Bonn bereitfand, lag nicht an einer Veränderung des totalitären Charakters der SED-Herrschaft. Vielmehr waren die Zugeständnisse im Transit- und Reiseverkehr, beim Post- und Fernmeldewesen sowie bei der Freilassung von

<sup>74</sup> "Treffen der Ostblockführer"; in: Pothoff, 1997, 212.

<sup>75</sup> Vgl. Karl-Wilhelm Fricke: Opposition und Widerstand in der DDR. Ein politischer Report, Köln 1984, 156; und Manfred Gieremaker: Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik 1943-1979, München 1979, 153-186.

<sup>76</sup> Zit. nach Link, 1986, 232.

<sup>77</sup> Pothoff, 1997, 36.

politischen Häftlingen auf den steigenden Devisenbedarf der DDR zurückzuführen, der sich nach 1980 gar zu einer ökonomischen Überlebensfrage auswuchs. D-Mark gegen menschliche Erleichterungen, nicht Wandel durch Annäherung, lautete das kleine schmutzige Geheimnis der partiellen Erfolge in den deutsch-deutschen Beziehungen in den siebziger und achtziger Jahren.

Nirgendwo wurde dies deutlicher als beim Freikauf politischer Häftlinge durch die Bundesregierung. Seit Ost-Berlin im Juni 1962 einige Gefangene für drei Lastwagenlieferungen Kati entlassen hatte, entwickelte sich der Handel mit Menschen zu einem lukrativen Geschäft für die DDR. Anfang der siebziger Jahre betrug der Preis für einen "normalen" Freikauf 40.000 DM, seit 1977 95.847 DM.<sup>78</sup> Auf diese Weise holte Bonn bis 1989 mehr als 31.000 politische Gefangene aus der DDR. Zusammen mit den 4.500 DM pro Kopf für die 250.000 Fälle der Familienzusammenführung zahlte die Bundesrepublik in bar und in Naturalien in dreißig Jahren etwa 3,5 Mrd. DM an Ostdeutschland.<sup>79</sup>

Aber nicht allein das Verhältnis zur DDR entwickelte sich schon 1973 wenig zufriedenstellend. Auch der Staatsbesuch Leonid Breschnews in der Bundesrepublik im Mai, der die neue Qualität des deutsch-sowjetischen Dialogs krönen sollte, verlief nicht so gut wie erhofft. Der Bundesregierung gelang es nämlich nicht, den Generalsekretär zu einer großzügigen Interpretation des Berlin-Abkommens zu bewegen. Im Zentrum des Konflikts stand dabei die Interpretation des Worts "Bindungen". Bonn verstand darunter die Genehmigung des Ausbaus der politischen Beziehungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik, Moskau die Gewährleistung der Verbindungswege.

Der Krenl-Chef zeigte sich seinerseits enttäuscht über die Ergebnisse seiner Wirtschaftsgespräche. Die Euphorie der Jahre 1971 und 1972 wich nun breiter Ernüchterung. Auch der Abschluß des *Deutsch-tschechoslowakischen Vertrags* im Dezember 1973<sup>80</sup> vermochte die ostpolitische Jahresbilanz kaum aufzuheben, da er erst nach einem mühevollen

<sup>78</sup> Die DDR bestand auf dieser "krummern" Summe, um dem Eindruck vorzubeugen, man lege feste Preise für den Freikauf politischer Gefangener fest.

<sup>79</sup> Vgl. Garon-Ahn, 1993, 212-228; und Ludwig Reilinger: Freikauf. Die Geschichte der DDR mit politisch Verfolgten 1963-1989, Berlin/Frankfurt a.M. 1996.

<sup>80</sup> Vgl. "Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik vom 11. Dezember 1973 (Ölne Briefwechsel)"; in: Auswärtiges Amt, 1995, 398f.

Tanzleihen um die Fortgeltung des *Münchener Abkommens* von 1938<sup>81</sup> sowie SPD- und Koalitions-internen Querelen unterschrieben werden konnte.<sup>82</sup> Vor allem die verschärfte Haltung der Sowjetunion und ihrer Satelliten gegenüber Berlin nahm der Ostpolitik Brandts und Bahrs viel von ihrem Glanz.

TAB. 2: DIE OSTVERTRÄGE

Vertrag	Verhandlungsdauer	Abschluß
Moskauer Vertrag (Bundesrepublik-Sowjetunion)	Gespräche Bahr-Gromyko (Januar - Mai 1970) Verhandlungen Scheel-Gromyko (26.7.-7.8.1970)	Unterszeichnung 12.8.1970 Ratifizierung 17.5.1972 Inkrafttreten 3.6.1972
Warschauer Vertrag (Bundesrepublik-Polen)	Gespräche Duckwitz-Wierniewicz (Februar - Oktober 1970) Verhandlungen Scheel-Jedrychowski (3.11.-13.11.1970)	Unterszeichnung 7.12.1970 Ratifizierung 17.5.1972 Inkrafttreten 3.6.1972
Berlin-Abkommen (Vier Mächte)	Verhandlungen der Botschafter der USA, der UdSSR, Großbritanniens und Frankreichs (März 1970 - September 1971)	Unterszeichnung durch die Außenminister der Vier Mächte und Inkrafttreten 3.6.1972 (Voraussetzung für Inkrafttreten des Moskauer und Warschauer Vertrags)
Grundlagenvertrag (Bundesrepublik-DDR)	Gespräche Bahr-Kohl (Juni - August 1972) Verhandlungen Bahr-Kohl (16.8.-8.11.1972)	Unterszeichnung 21.12.1972 Ratifizierung 11.5.1973 Inkrafttreten 21.6.1973
Prager Vertrag (Bundesrepublik-Tschechoslowakei)	Verhandlungen Frank-Götz (7.5.-20.6.1973)	Unterszeichnung 11.12.1973 Ratifizierung 20.6.1974

<sup>81</sup> Im Münchener Abkommen hatte Hitler im September 1938 durch ultimative Forderungen gegenüber Frankreich, Großbritannien und Italien durchgesetzt, daß die Tschechoslowakei die überwiegend von Deutschen bewohnten Grenzgebiete Böhmens (Sudetenland) an das Deutsche Reich abtreten mußte. Nach 1945 gab es immer wieder Auseinandersetzungen über die völkerrechtliche Qualität des Münchener Abkommens.

<sup>82</sup> Vgl. Link, 1986, 229-231.

In einem offiziellen Schreiben mußte der Bundeskanzler US-Präsident Nixon im Januar 1974 bitten, sich in Moskau für einen reibungslosen Ablauf des Transitverkehrs zu verwenden. Ohne die amerikanische Schutzmacht, das machte dieser Vorfall deutlich, blieb die Erfolgsaussicht der deutschen Ostpolitik gering und der Spielraum der Bundesregierung begrenzt.<sup>83</sup> Von der Hoffnung, über die Ostverträge auch die Blockkonfrontation mildern und eine gesamteuropäische Entspannungspolitik lancieren zu können, war 1973/74 nicht mehr viel übrig geblieben. Vor allem im Verhältnis der beiden deutschen Staaten bewegte sich kaum etwas. *"Niemandwo waren die Schritte kleiner und die Worte größer als in den deutschen Beziehungen"*, resümierte Garton-Ash später.<sup>84</sup>

#### Das Erreichte sichern:

#### die Ostpolitik der Regierung Schmidt/Genscher (1974-1982)

Mit der Stagnation der Ost- und Deutschlandpolitik war nicht nur das wichtigste Projekt der sozial-liberalen Koalition beschädigt, sondern auch der Mann angeschlagen, der sie wie kein anderer verkörperte: Willy Brandt. Der Glanz außenpolitischer Erfolge konnte nun nicht länger die zunehmenden finanz- und wirtschaftspolitischen Krisen überdecken, die bereits 1972 zu den Rücktritten der zuständigen Minister Alex Möller und Karl Schiller geführt hatten. Der Bundeskanzler erschien nun immer mehr als ein Mann, der seine wichtigsten Ziele zwar erreicht hatte, dessen Energie aber verbraucht war und dem die Regierungszügel aus der Hand glitten.<sup>85</sup> Vor allem der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, Herbert Wehner, versuchte das Vakuum durch eigene Initiativen zu füllen und auf eine Ablösung Brandts hinzuwirken. Bei einem Besuch in Moskau nannte Wehner Brandt *"enttäuscht"* und *"abgeschliffen"*; seine öffentliche Kritik mündete in den Satz: *"Der Kanzler badet gern lau"*.<sup>86</sup> Aus den intensiven direkten Kontakten des SPD-Fraktionschefs zu Honecker und seinen bisweilen recht eigenmächtigen ostpolitischen Aktivitäten freilich einen Verrat am

<sup>83</sup> Vgl. Link, 1986, 233.

<sup>84</sup> Garton-Ash, 1993, 193.

<sup>85</sup> Vgl. Jäger, 1986, 114/5.

<sup>86</sup> "Was der Regierung fehlt, ist ein Kopf"; Der Spiegel 41/1973 (8.10.1973), 25, 27-34, hier 27.