

Schmid, Günther

Book — Digitized Version

Entscheidung in Bonn: die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970

Bibliothek Wissenschaft und Politik, No. 21

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1979) : Entscheidung in Bonn: die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970, Bibliothek Wissenschaft und Politik, No. 21, ISBN 3-8046-8561-7, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112230>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Bibliothek Wissenschaft und Politik
Band 21

Günther Schmid

Entscheidung in Bonn

Die Entstehung
der Ost- und Deutschlandpolitik
1969/1970

© 1979 bei Verlag Wissenschaft und Politik
Behrend von Nottbeck, Köln
Umschlaggestaltung Rolf Bünemann
Herstellung Werbedruck Zünkler, Bielefeld 11
Printed in Germany · ISBN 3-8046-8561-7

In unserer Zeit, die schnell lebt und rasch vergißt, hat Günther Schmid das unbestreitbare Verdienst, die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/70 in einem ihrer interessantesten Aspekte festgehalten zu haben: ihrem Entscheidungsprozeß. Die Frage, warum es so und nicht anders gekommen ist, warum dieser oder jener Politiker oder Diplomat so und nicht anders gehandelt hat, ist keineswegs ein hypothetisches Frage-und-Antwort-Spiel, wie manche glauben. Je mehr wir in den überaus komplexen Prozeß des »decision making« einzudringen vermögen und ihn analysieren, desto deutlicher wird der Eindruck, daß außenpolitische Entwicklungen keineswegs fatalistischer Natur sind.

Deutlich wird auch die Tatsache, daß außenpolitische Entwicklungen nicht von einer Art Superhirn souverän konzipiert und in Vertragstexte umgeformt werden; eine unübersehbare Zahl von Personen, Kräfteverhältnissen, Interessen, Umständen speisen einen sich zäh dahin bewegenden Strom, der hinterher allerdings als Ergebnis eines »master-plans« erscheinen mag.

Man hat oft von den Architekten der Deutschland- und Ostpolitik gesprochen. Der Vergleich mit diesem so schwierigen Beruf ist nicht schlecht. Sicherlich gibt es immer Leute, die eher dem Pläneschmieden zugeneigt sind, während andere sich mehr dem soliden handwerklichen Können verbunden fühlen. Um ein anständiges und praktisches Gebäude zu errichten, braucht man beides. Das Auswärtige Amt hat zwischen 1969 und 1970 die Handwerker geliefert, die ihren Ehrgeiz darin gesehen haben, ihren persönlichen Beitrag zum Gelingen der Vertragspolitik hinter einer Paraphe zu verbergen; nicht unähnlich der Praxis mittelalterlicher Dombauer, die sich lediglich mit einem Zeichen verewigt haben.

Der Autor stellt in seiner Einleitung die Frage, warum das außenpolitische Entscheidungssystem in der Bundesrepublik Deutschland im Unterschied zu anderen westlichen Ländern die Merkmale eines »closed system« aufweise. Zumindest für die Zeit 1969/70 gibt es dafür eine plausible Erklärung. Die gezielten und in Agentenmanier beschafften Indiskretionen während des ganzen Verhandlungsprozesses waren von so schädlichem Einfluß auf die eigene Verhandlungsposition, daß jeder verantwortungsvolle Akteur es vermied, Vorschläge und Gedanken schriftlich niederzulegen, wenn dies nicht unbedingt erforderlich war. Wichtige Instruktionen sind deshalb oft mündlich erteilt worden. Inzwischen scheint sich die Politik an Indiskretionen gewöhnt zu haben; sie ist deshalb nicht besser geworden.

Die Vertragspolitik mit den osteuropäischen Staaten ist mittlerweile akzeptierter Bestandteil der deutschen Außenpolitik geworden – über die Grenzen der Parteien hinweg. Ja, es gibt deutliche Anzeichen dafür, daß es höchste Zeit war, diese Politik unter Dach und Fach zu bringen. Die Ergebnisse liegen für jedermann nachprüfbar vor. Die umfangreiche Arbeit von Günther Schmid macht jedenfalls deutlich, in welchem starkem

Maße um diese Politik gerungen worden ist. Mag sein, daß der eine oder andere der von ihm befragten Zeitgenossen seine subjektiven Eindrücke notwendigerweise in den Vordergrund geschoben hat. Insgesamt wird man feststellen dürfen, daß in einer Art und Weise gerungen worden ist, wie es sich für die Interessen eines Landes gehört.

Dr. Paul Frank

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	9
----------------------	---

Teil A

Der ost- und deutschlandpolitische Entscheidungsablauf vom 28. Oktober 1969 bis zum Abschluß des Moskauer Vertrages am 12. August 1970	15
---	-----------

I. Vorbereitung und Beginn des politischen Dialogs mit der Sowjetunion: Die Gespräche Botschafter Allardts mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko im Dezember 1969	17
II. Die Bahr/Gromyko-Vorverhandlungen in Moskau bis zur Fertigstellung des sogenannten »Bahr-Papiers« Ende Mai 1970	34
1. Die erste Gesprächsrunde (Januar – März 1970)	34
Exkurs: Das Instrument des sogenannten »Gewaltverzichts« in der ost- und deutschlandpolitischen Konzeption der Regierung Brandt/Scheel	38
2. Die zweite Gesprächsrunde (Mai 1970)	59
III. Die Moskauer Gesprächsergebnisse im innenpolitischen und koalitionsin- ternen Informations-, Meinungsbildungs- und Verarbeitungsprozeß	69
IV. Die Sondierungen von Staatssekretär Duckwitz in Warschau von Februar bis Juli 1970	97
V. Die Vorbereitungen auf die innerdeutschen Gipfeltreffen von Erfurt und Kassel	121
VI. Die Vertragsverhandlungen Außenminister Scheels in Moskau vom 27. Juli bis 7. August 1970	158

Teil B

Entscheidungssystem und Entscheidungsablauf	179
--	------------

I. Das institutionalisierte ost- und deutschlandpolitische Entscheidungssystem der Regierung Brandt/Scheel	181
1. Der exekutive Entscheidungsapparat	181
a) Das Bundeskanzleramt als Entscheidungszentrum	181
b) Das Auswärtige Amt	187
c) Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen	193
d) Das Bundeskabinett	198
2. Legislative entscheidungsbeeinflussende Institutionen und Gremien	202
a) Die Fraktionsführungen (Vorstände) der Koalitionsparteien SPD und FDP	202

b) Die Arbeitskreise und Arbeitsgruppen der Koalitionsfraktionen .	205
c) Die Bundestagsausschüsse für Auswärtiges und innerdeutsche Beziehungen	208
d) Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion als Oppositionszentrum	211
3. Die Koordinierung der Entscheidungsvorbereitung der Exekutive . .	217
II. Nichtinstitutionalisierte (informelle) Entscheidungsdeterminanten	222
1. Personelle Beeinflussungsfaktoren (Kanzlerberater, Fraktionsvorsitzende, Parteifunktionäre) und ihr Selbstverständnis	222
a) Egon Bahr	222
b) Herbert Wehner	227
c) Horst Ehmke	231
d) Leo Bauer	233
e) Ulrich Sahn	236
2. Der Einfluß von pressure-groups auf den ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß (Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Vertriebene, öffentliche Meinung)	237
III. Exogene Einflüsse auf den Entscheidungsprozeß – die Abstimmungen und Konsultationen mit den Westmächten zwischen Oktober 1969 und August 1970	251
IV. Generalisierende Hypothesen zum ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungssystem zwischen Oktober 1969 und August 1970	262
V. Fallstudie: Das Entscheidungssystem und seine Komponenten in den einzelnen Entscheidungsablaufphasen	265
Phase 1: Die Moskauer Sondierungen Botschafter Allardts im November und Dezember 1969	265
Phase 2: Die Bahr/Gromyko-Gespräche in Moskau bis zur Fertigstellung des sogenannten »Bahr-Papiers« im Mai 1970	270
Phase 3: Die Moskauer Gesprächsergebnisse im innenpolitischen und koalitionsinternen Informations-, Meinungsbildungs- und Verarbeitungsprozeß	279
Phase 4: Die Sondierungen von Staatssekretär Duckwitz in Warschau von Februar bis Juli 1970	290
Phase 5: Die Vorbereitungen auf die innerdeutschen Gipfeltreffen von Erfurt und Kassel	303
Phase 6: Die Moskauer Vertragsverhandlungen Außenminister Scheels bis zum Abschluß des Moskauer Vertrages	318
VI. Abschließende Generalisierungen zum Entscheidungsprozeß in den einzelnen Entscheidungsphasen	327

Teil C

Aussagen zum außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungssystem und Entscheidungsprozeß der Bundesrepublik Deutschland	331
--	------------

Summary	339
Anmerkungen	345
Literaturverzeichnis	449
Personenregister	459

Reinhold Roth weist in seiner umfangreichen Analyse des außenpolitischen Entscheidungsprozesses der sozialliberalen Koalition von 1969 bis 1973¹ zu Recht darauf hin, »daß sich die meisten prominenten Vertreter theoretischer Ansätze kaum mit Einzelfallstudien, also mit der Realisierbarkeit ihrer Konstruktionen, beschäftigt haben . . . Umgekehrt finden allzu oft die Autoren empirischer case studies, bis auf wenige Ausnahmen meist jüngeren Datums (leider vergißt der Autor, sie zu nennen, Anm. d. Verf.), Theoriebildung oder gar bescheidene Generalisierungen irrelevant«.² Heinrich End argumentiert ähnlich, wenn er bemerkt, daß die »meist entscheidungstheoretisch orientierten Fallstudien, die ein historisches Ereignis ex post analysieren wollen . . . , auf zeitgeschichtliche Schilderungen hinaus(laufen), wenn sie nur einen vergangenen Gegenstand rekonstruieren und nicht von einem allgemeineren Konzept aus ihre Deskriptionen zu halbwegs theoretischen oder präskriptiven Aussagen verdichten«.³

Damit stellen beide Autoren exakt die Diagnose: Auf dem wichtigen Feld der Außenpolitikforschung – als Beispiel sei hier die Situation in der Bundesrepublik Deutschland besonders hervorgehoben – besteht ein eklatantes Mißverhältnis zwischen Theorie und Praxis, zwischen Theoriebildung bzw. Theorieanspruch und praxisbezogener Außenpolitikanalyse.⁴

In der Tat sind dem Verfasser bisher lediglich zwei größere Untersuchungen von westdeutschen außenpolitischen Entscheidungsprozessen bekannt, die den Versuch unternehmen, mit Hilfe empirischer Detailanalyse von Prozeßablauf und Entscheidungsinstrumentarium zu allgemeineren theoretischen Aussagen zu kommen: Hierzu ist nicht Arnulf Barings Untersuchung der Außenpolitik Adenauers in den frühen fünfziger Jahren⁵ zu zählen, die beim Einzelfall verweilt und keine generellen Aussagen zum Entscheidungssystem anbietet, sondern eher Reinhold Roths bereits erwähnte Studie, die die einzige Arbeit auf diesem vernachlässigten Forschungsgebiet darstellt. Mit Einschränkungen sei in diesem Zusammenhang noch die bereits angesprochene empirisch-systematische Arbeit von End genannt, der einen besonderen Sachbereich westdeutscher Außenpolitik, die »auswärtige Nichtanerkennungspolitik« gegenüber der DDR, behandelt und fruchtbare Ansätze eines analytischen Bezugsrahmens erarbeitet. Eine umfassende Analyse des westdeutschen außenpolitischen Entscheidungssystems wurde – trotz einiger Organisations- und Funktionsbeschreibungen⁶ – bisher noch nicht vorgelegt⁷, obwohl es an spektakulären und häufig hochpolitischen Reaktionen und Entscheidungen der Bundesrepublik nicht mangelt – man denke etwa nur an die Berlin-Krisen der Jahre 1958 und 1961, an den Beginn des westdeutschen Dialogs mit den osteuropäischen Staaten 1966/67 oder an die Haltung der Bundesregierung gegenüber den Krisenereignissen in der Tschechoslowakei im August 1968.

Während beispielsweise Entscheidungsprozesse der amerikanischen, teilweise auch der britischen und französischen Außenpolitik in zahllosen Spezialstudien nachvollzogen, seziert, analysiert und zu allgemeinen Aussagen verdichtet wurden⁸, sind in der Bundesrepublik noch nicht einmal die außenpolitischen Entscheidungsapparate, deren Funktionsabläufe und Arbeitsweise hinreichend bekannt, geschweige denn systematisch erforscht worden.

Die Gründe hierfür sind vielfältig und können im begrenzten Raum dieser Ausführungen nicht herausgearbeitet werden. Angemerkt sei hier nur, daß nach den Erfahrungen, die der Verfasser in den letzten Monaten und Jahren mit diesem »Phänomen« machte, das politische, insbesondere das außenpolitische Entscheidungssystem, zumindest was Information und Kommunikation betrifft, nahezu alle Merkmale eines »closed system« aufweist. Vermutlich liegt in dieser traditionellen und häufig übertriebenen Informationsscheu und Abschirmung nach außen ein Motiv für die Unterentwicklung der praktisch-empirischen Außenpolitikforschung in der Bundesrepublik, die häufig durch eine Art »Theorie-Exhibitionismus« kompensiert wird, den End und Roth mit Beispielen nachweisen.⁹

Die vorliegende Untersuchung stellt die völlig überarbeitete und aktualisierte Fassung der Dissertation dar, die der Verfasser im Herbst 1977 dem Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität München vorlegte.

In der Arbeit soll versucht werden, am Beispiel des ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsinstrumentariums und Entscheidungsprozesses zwischen dem 28. Oktober 1969 und dem 12. August 1970 aufzuzeigen, welche strukturellen und personellen Faktoren, denen nachweisbar ein hoher Stellenwert zukam, in diesem Entscheidungszeitraum eine Rolle gespielt haben und vermutlich typische Determinanten außenpolitischer Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik darstellen. Den daran anknüpfenden Überlegungen kommt damit grundsätzliches Gewicht für die systematische Erforschung westdeutscher außenpolitischer Entscheidungsprozesse zu.

Die Wahl gerade jener Phase westdeutscher Außenpolitik hat mehrere Gründe:

1. Zwischen Oktober 1969 und August 1970 fielen fast alle wichtigen Entscheidungen der bilateralen Phase der Bonner Ostpolitik, die mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Bulgarien und Ungarn im Dezember 1973 zu Ende ging: Beginn und Abschluß der deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsverhandlungen mit dem Moskauer Vertrag vom 12. August 1970, dem Dreh- und Angelpunkt der gesamten Ostpolitik, die beiden deutsch-deutschen Gipfeltreffen von Erfurt und Kassel und damit die Entscheidung der Regierung Brandt/Scheel, mit der DDR endgültig ins direkte Gespräch auf höchster Ebene zu kommen, sowie Beginn und Intensivierung der deutsch-polnischen Vorgespräche (bis zum 25. Juli 1970 fanden fünf der insgesamt sechs Gesprächsrunden statt).
2. Die ostpolitischen Aktionen im angesprochenen Zeitraum lassen den veränderten außenpolitischen Stil, die modifizierte Zielsetzung der neuen Regierung und damit die Eigenart des neuen Entscheidungssystems besonders vor dem Hintergrund des Wechsels der außenpolitischen Entscheidungsträger vom Oktober 1969 deutlich werden. Damit bieten sich Vergleiche zwischen den außenpolitischen Entscheidungssystemen früherer Regierungen und der neuen Regierung Brandt/Scheel an.
3. Die bisher vorliegenden Informationen lassen den vorsichtigen Schluß zu, daß das empirische Material über diese spektakuläre Phase westdeutscher Außenpolitik, bei allen Einschränkungen, noch relativ dicht ist – vermutlich gerade wegen des

spektakulären Charakters der ersten ostpolitischen Grundsatzentscheidungen. Damit wird die Herausarbeitung allgemeiner Strukturen und Entscheidungs determinanten erleichtert.

4. Schließlich sind außenpolitische Entscheidungsanalysen methodologisch wie empirisch nur zu leisten, wenn der Entscheidungsprozeß zeitlich begrenzt ist, d. h., wenn er relativ klar angebbare zeitliche oder inhaltliche Begrenzungsdaten aufweist. Diese Bedingung erfüllt die vorgeschlagene Fallstudie mit dem Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel am 28. Oktober 1969 einerseits und dem Abschluß des Moskauer Vertrages am 12. August 1970 andererseits nahezu idealtypisch.

Eine Analyse des ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozesses in den ersten neun Monaten der sozialliberalen Koalitionsregierung kann hier sicherlich auch einen Beitrag zur systematischen Erforschung der sogenannten »neuen« oder »modifizierten« Ostpolitik, wie sie seit Oktober 1969 betrieben wurde, leisten. Noch immer liegen in ihren Auswirkungen entscheidende Phasen wie etwa der wichtige Bahr/Gromyko-Dialog im Frühjahr 1970 oder die internen und externen Einflußfaktoren und Aktivitäten, die auf diese Politik gewirkt und sie modifiziert oder gefördert haben, im Dunkel.¹⁰ Ebenso unklar ist nach wie vor die Antwort auf die Frage nach dem ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsinstrumentarium, dessen sich die Regierung Brandt/Scheel in den einzelnen operativen Phasen bedient hat, geblieben. Nach Durchsicht des gesamten bisher vorliegenden Quellenmaterials dieses Zeitraumes wird deutlich, daß der »klassische« entscheidungstheoretische Ansatz der amerikanischen Politologen Snyder, Bruck und Sapin¹¹, die die außenpolitische Entscheidung als abhängig von drei Gruppen von Faktoren (innere, äußere und institutionelle) sehen und einen umfangreichen Katalog von differenzierten entscheidungsrelevanten Determinanten zusammengestellt haben, als Analyse methode – zumindest in Reinform – nicht in Frage kommt.

Die Gründe hierfür sind sowohl empirischer als auch methodologischer Natur:

1. Es liegt kein Aktenmaterial, keine Memoiren¹² oder sonstige Primärliteratur vor, die erlauben würden, den umfangreichen Fragenkatalog auch nur annäherungsweise auszufüllen.
2. Fast alle Akteure, die am ostpolitischen Entscheidungsprozeß unmittelbar beteiligt waren, sind noch aktiv im politischen Leben, teilweise in exponierten Funktionen, tätig. Diese Tatsache reduziert erheblich die Möglichkeit, ausführliche Hintergrundinterviews über das Thema zu führen, das noch keineswegs der jüngeren Geschichte angehört und noch immer ein Thema scharfer Kontroversen zwischen den politischen Kräften in der Bundesrepublik ist.
3. Der Zeitaufwand für eine Untersuchung außenpolitischer Entscheidungsprozesse ist in der Regel begrenzt. Es kann schon aus arbeitsökonomischen Gründen nicht daran gedacht werden, über zehn Jahre Arbeitszeit (wie etwa Glenn Paige für seine Studie über den Ausbruch des Koreakrieges) auf eine derartige Analyse zu verwenden.
4. Wegen seines hohen Abstraktionsgrades scheint das theoretische Entscheidungsmodell von Snyder, Bruck und Sapin als praktische Arbeitsanleitung wenig nützlich. Gerade weil die empirische Auffüllung ihres Fragenkatalogs nicht erreicht werden kann, droht die Individualität des konkreten Entscheidungsprozesses verwischt bzw. erdrückt zu werden.

5. Schließlich zeigt dieser »decision-making approach« zwar Faktoren der Entscheidung auf, unterläßt es aber bewußt, deren Einflußstärke zu definieren und zu gewichten. Im vorliegenden konkreten Fall scheinen aber gerade die wechselseitigen Bedingtheiten dieser Einflußfaktoren und ihr Prozeßcharakter ein typisches Charakteristikum zu sein.

Damit stellt sich die von der entscheidungstheoretischen Forschung noch nicht beantwortete und häufig bewußt oder unbewußt übergangene Frage nach einem brauchbaren und weiterzuentwickelnden »decision-making«-Ansatz, der auf außenpolitische Fallstudien zugeschnitten und konkret anwendbar ist, die über *keine* ähnlich breite empirische Quellenbasis wie etwa die »Pentagon Papers«¹³ verfügen und der weniger abstrakt und »katalogmäßig« eine praktische Arbeitsanleitung darstellt.

Erfolgversprechender scheint es deshalb zu sein, sich auf Entscheidungsfaktoren zu konzentrieren, denen mit einiger Wahrscheinlichkeit ein hoher Stellenwert im Entscheidungsprozeß zuzumessen ist. Dies kann nur auf dem Wege der Analyse eines begrenzten konkreten Entscheidungsablaufs geschehen. Nur dieser Weg vermittelt praktische Einsichten in bürokratische Funktionsweisen und Verhaltensmuster von Entscheidungsträgern in einer konkreten Situation. Gerade deshalb kann bei der Analyse des gewählten ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozesses der Aspekt der außenpolitischen »Innovationsentscheidung«, den Roth besonders hervorhebt und auf den hier leider nicht näher eingegangen werden kann, vernachlässigt und lediglich auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß allgemein abgehoben werden. Hinzu kommt, daß der postulierte Zusammenhang zwischen außenpolitischer Innovation und politischer Herrschaftssicherung für die Detailanalyse eines konkreten außenpolitischen Entscheidungsprozesses wenig ergiebig ist. Der Grund liegt einmal darin, daß jede außenpolitische Entscheidung mittelbar oder unmittelbar der politischen Herrschaftssicherung und Machterhaltung dient. Der Begriff der politischen Herrschaftssicherung ist zu allgemein und damit zu weit gefaßt, als daß er im konkreten Einzelfall anwendbar wäre. Ferner kann er nichtsystemgebundene Entscheidungsfaktoren wie etwa exogene oder nicht institutionalisierte personelle Einflüsse (z. B. Berater) verdecken. Während Roth in seiner neuen Untersuchung primär mit einem systemtheoretischen, politisch-soziologischen Ansatz arbeitet, geht der Verfasser der vorliegenden Studie von einem entscheidungstheoretischen Ansatz aus, der weiterentwickelt und auf eine Fallstudie mit geringerer empirischer Materialdichte (als etwa die Arbeit von Paige) zugeschnitten werden soll.

Im Mittelpunkt der folgenden Darstellung steht der außenpolitische Entscheidungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland generell und seine strukturellen Bedingungen – nicht wie bei Roth die außenpolitische Innovationsentscheidung und die Systemfunktion bzw. die systemübergreifenden Auswirkungen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses. Um die Systemfunktion des außenpolitischen Entscheidungsprozesses herausarbeiten zu können, ist es zwingend erforderlich, zunächst die Grundstrukturen und Determinanten der außenpolitischen Entscheidungsbildung und ihres Ablaufs zu analysieren. Roth setzt diese Kenntnis voraus bzw. überspringt diesen wichtigen Untersuchungsschritt.

Durch die Untersuchung mehrerer außenpolitischer Entscheidungsprozesse zwischen 1969 und 1973, die nachweisbar unterschiedlich strukturiert waren und abgelaufen sind, hebt Roth ausschließlich auf die Systemfunktion dieser Prozesse und *nicht* auf ein allgemeines außenpolitisches Entscheidungsmodell ab, das mit Hilfe einer gründ-

lichen Analyse *eines* Entscheidungsprozesses und seiner Determinanten bzw. Variablen adäquater hätte herausgearbeitet werden können.

Die Arbeitsmethode der vorliegenden Untersuchung ist induktiv, d. h. ausgehend von einem konkreten Einzelfall und vor dem Hintergrund bereits vorliegender Forschungsergebnisse und Aussagen zum außenpolitischen »decision-making-process« in der Bundesrepublik Deutschland¹⁴, sollen die identifizierten Variablen in Form von Hypothesen miteinander verbunden und somit Aussagen über das westdeutsche außenpolitische Entscheidungssystem und seine Determinanten formuliert werden. Die gefundenen Aussagen können dann in weiteren Fallstudien verdichtet, präzisiert, falsifiziert oder verworfen werden. Erst durch weitere detaillierte Entscheidungsanalysen können typische oder atypische außenpolitisch-prozessuale Verhaltensweisen und Abläufe ausgemacht und allgemeingültige Aussagen gewonnen werden.

Der Aufbau der Studie sieht deshalb zuerst eine detaillierte, empirisch belegte analytisch-deskriptive Darstellung des gesamten ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozesses in einer aus fünf Phasen bestehenden chronologischen Abfolge bis zum Abschluß des Moskauer Vertrages am 12. August 1970 vor. Hierzu werden neben umfangreichem Pressematerial auch zahlreiche eigene Interviews und Hintergrundgespräche mit führenden außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungsträgern¹⁵ ausgewertet. Schriftliche Fassungen der mit namentlich genannten Persönlichkeiten geführten und nicht zur vollständigen Veröffentlichung bestimmten Hintergrundgespräche sowie die schriftlich erhaltenen Hintergrundinformationen lagen dem Doktorvater zur Einsicht vor.

Bereits im Verlauf der ersten beiden Untersuchungsschritte wird es möglich sein, spezifische Variablen des gesamten Entscheidungsprozesses transparent zu machen und ihren Stellenwert zu markieren.

In einem besonderen Fallstudien-Teil soll anschließend versucht werden, das dargestellte außen- und deutschlandpolitische Entscheidungssystem und seine Komponenten in einzelnen Entscheidungsphasen zu zeigen und somit Entscheidungssystem und Entscheidungsablauf strukturell miteinander zu verschränken.

Der letzte Teil der Untersuchung schließlich versucht, die identifizierten Variablenbefunde in einen Kausalzusammenhang zu bringen und sie zu Arbeitshypothesen zu verdichten.

Als Arbeitsergebnis werden Aussagen zum außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungssystem und Entscheidungsprozeß formuliert, die in weiteren Fallstudien überprüft werden müssen.

Der Verfasser dankt den folgenden, in alphabetischer Reihenfolge aufgeführten Persönlichkeiten und Institutionen für ihre Unterstützung und Hilfe, ohne die die vorliegende Untersuchung nicht hätte durchgeführt werden können. Ebenso sei jenen zahlreichen Informanten aus dem bürokratischen Entscheidungsapparat Dank gesagt, die aus verständlichen Gründen anonym bleiben müssen und in erheblichem Umfang dazu beigetragen haben, daß Hintergrund und Umfeld des Entscheidungsprozesses, soweit dies möglich war, ausgeleuchtet werden konnten.

Der Verfasser bittet die im folgenden Genannten um Nachsicht, wenn der Einfachheit halber auf Berufsbezeichnungen verzichtet wurde:

Dr. Eduard Ackermann; Conrad Ahlers; Dr. Helmut Allardt; Dr. Renate Baerensprung; Egon Bahr; Dr. Rainer Barzel; David Binder; Dr. Dr. Kurt Birrenbach; Dr. Heinrich Böx; Dr. Guido Brunner; Prof. Dr. Ralf Dahrendorf; Prof. Dr. Jonathan Dean; Dr. Renate Dunkel; Dr. Jürgen Erdmenger; Botschafter Valentin Falin; Dr.

Renate Finke-Osiander; Dr. Paul Frank; Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein; Dr. Johann Baptist Gradl; Horst Groepper; Dr. Ottfried Hennig; Klaus Herrmann; Dr. Herbert Hupka; Heinrich Köppler; Jürgen Walter Lehmann; Prof. Dr. Richard Löwenthal; Dr. Wilhelm Lücking; Dr. Werner Marx; Kurt Mattick; Dr. I. F. Maximytschew; Dr. Alois Mertes; Karl Moersch; Dr. Joachim Peckert; Botschafter Kenneth Rush; Dr. Ralf Rytlewski; Bundespräsident Walter Scheel; Dr. Hansjürgen Schierbaum; Wolfgang Schollwer; Klaus Schütz; Eugen Selbmann; Dr. Günter Struve; Stephan Thomas; Günther van Well; Karl Wienand; Dr. Walter Zöller; Amerikanische Botschaft, Bonn; Auswärtiges Amt; Heinrich Bauer Verlag, Zentraldokumentation München; Bayerischer Rundfunk, Zeitungsarchiv; Britische Botschaft, Bonn; Bund der Vertriebenen, Bonn; Bundeskanzleramt; Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen; CDU-Bundesgeschäftsstelle, Archiv; Deutscher Bundestag, Pressearchiv; Deutscher Gewerkschaftsbund; Frankfurter Allgemeine Zeitung, Textarchiv; Frankfurter Rundschau, Textarchiv; Französische Botschaft, Bonn; Gesamtdeutsches Institut, Bonn; Norddeutscher Rundfunk, Zeitungsarchiv; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Zeitungsarchiv; Der Spiegel, Dokumentation; State Department, Washington; Vorstand der SPD, Archiv; Die Welt, Archiv; Westdeutscher Rundfunk, Pressearchiv; ZDF-Magazin, Wiesbaden.

Besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Gottfried-Karl Kindermann, der den Verfasser nicht nur in seiner Themenwahl bestärkte, sondern ihm jenen Freiraum bei der Konzeption der Arbeit verschaffte, ohne den sie schwerlich hätte entstehen können.

Ferner dankt der Verfasser seinen Freunden, Studien- und Arbeitskollegen für deren niemals ermüdende Diskussionsbereitschaft und informatorische Unterstützung bei der Fertigstellung der Studie.

Nicht vergessen werden soll Frau Maria Hiemer, die mit beispielhafter Perfektion und Präzision das Manuskript schreibtechnisch betreute. Für ihre Arbeit und Hilfsbereitschaft ist der Verfasser besonders dankbar.

München, im September 1978

Der Verfasser

Der ost- und deutschlandpolitische
Entscheidungsablauf vom 28. Oktober 1969
bis zum Abschluß des Moskauer Vertrages
am 12. August 1970



I. Vorbereitung und Beginn des politischen Dialogs mit der Sowjetunion: Die Gespräche Botschafter Allardts mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko im Dezember 1969

Das ost- und deutschlandpolitische Konzept der innerhalb von nur 17 Tagen gebildeten sozialliberalen Koalitionsregierung Brandt/Scheel¹, die am 28. Oktober 1969 ihre erste Regierungserklärung abgab, war Ergebnis einer Übereinstimmung in allen inhaltlichen und strategischen Punkten zwischen den Koalitionsparteien SPD und FDP.

Bereits das Regierungsprogramm der SPD, das vom Außerordentlichen Parteitag am 17. April 1969 in Bad Godesberg beschlossen wurde², und das entsprechende Konzept der FDP – verabschiedet auf deren Bundesparteitag am 25. Juni 1969 in Nürnberg³ – zeigten in ihren ost- und deutschlandpolitischen Passagen eine auffallende Ähnlichkeit. Beide verlangten eine weitere Verbesserung der Beziehungen zu den Staaten Osteuropas, insbesondere zur DDR, und stellten übereinstimmend fest, daß beide deutsche Staaten »füreinander kein Ausland«⁴ bzw. »im Verhältnis zueinander nicht Ausland«⁵ seien – eine Formulierung, die in der Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts wiederauftauchte.

Die Verhandlungsdelegationen von SPD und FDP vereinbarten in den offiziell vom 30. September bis 15. Oktober 1969 stattfindenden Koalitionsverhandlungen⁶, die ohne Formulierung eines Koalitionsvertrages lediglich mit der Erstellung eines gemeinsamen Protokolls⁷ beendet wurden, die Fortführung der Außenpolitik im Sinne der Regierungserklärung der Großen Koalition vom 13. Dezember 1966, insbesondere die Weiterführung des Gewaltverzichtsdialogs mit der Sowjetunion⁸, sowie Verhandlungen mit der DDR und allen osteuropäischen Staaten. Ferner kündigte der designierte Verteidigungsminister Helmut Schmidt an, daß die neue Regierung die Unterzeichnung des Atomsperrvertrages beabsichtige.⁹

In einer weiteren Koalitionsabsprache, die vom damaligen Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion, Karl Wienand, schriftlich fixiert wurde, kamen die Führungen von SPD und FDP überein, daß der neue Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Egon Bahr, für die Fortsetzung der Sondierungen mit der Sowjetunion zuständig sein und der künftige Außenminister Walter Scheel die Gespräche erst im Stadium von Vertragsverhandlungen führen sollte.¹⁰

Die FDP setzte am 6. Oktober eine neunköpfige Verhandlungsdelegation ein, der u. a. Liselotte Funke, Hans-Dietrich Genscher, Ralf Dahrendorf und Karl Moersch angehörten, die Formulierungsvorschläge zur Regierungserklärung machen sollten.¹¹ Der erste Entwurf der Regierungserklärung wird in unmittelbarer Umgebung Willy Brandts im wesentlichen von dessen engem Vertrauten Leo Bauer formuliert. Die wichtigsten Mitarbeiter bei der Fertigstellung der Erklärung sind neben Bauer Egon Bahr, Horst Ehmke, Conrad Ahlers und Klaus von Dohnanyi.¹²

In ihrem ost- und deutschlandpolitischen Teil, der das Bemühen der neuen Regierung verdeutlichte, einerseits die Kontinuität zu wahren, andererseits aber wichtige

Akzentverschiebungen vorzunehmen¹³, erklärte die Regierung Brandt/Scheel ihre Bereitschaft zu Gewaltverzichtsverhandlungen mit der Sowjetunion, Gesprächen mit Polen und direkten Verhandlungen mit der DDR ohne Diskriminierung. Gleichzeitig kündigte Bundeskanzler Brandt einen Terminvorschlag für die bilateralen Verhandlungen mit Moskau und für die Aufnahme von Gesprächen mit Warschau an. Eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung könne jedoch nicht in Betracht kommen. Auch wenn »zwei Staaten in Deutschland« existierten – eine Formulierung, die nach Informationen Egon Bahrs¹⁴ von Willy Brandt selbst und nicht von Bahr, wie Ahlers anzunehmen glaubt¹⁵, stammt, offenbar aber bereits von Scheel im FDP-Arbeitspapier für die Koalitionsverhandlungen fixiert wurde¹⁶; in der Kurzfassung des Koalitionsprotokolls findet sich diese Formel allerdings nicht¹⁷ –, seien sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander könnten nur von besonderer Art sein. Ferner kündigte Brandt die Unterzeichnung des Atomsperrvertrages an.¹⁸

Juristisch nahm die neue Regierung mit diesen Worten lediglich die seit langem vorhandene Staatsqualität der DDR offiziell zur Kenntnis. Der politisch-psychologische Wert dieser »Konzession« liegt auf einer anderen Ebene: Egon Bahr führte im Dezember 1973 aus, »daß diese Vorleistung die Gesprächspartner in Osteuropa von der Ernsthaftigkeit der Absichten der Bundesregierung überzeugt hat«.¹⁹

Richard von Weizsäcker nannte diesen Halbsatz »die politisch konstitutive Aussage schlechthin, auf der die weiteren ostpolitischen Maßnahmen der Regierung beruhen. So ist er nicht nur von unseren eigenen Ämtern und Diplomaten, sondern auch von der übrigen Welt und vor allem von der Sowjetunion verstanden worden.«²⁰

In diesem Zusammenhang korrigiert Boris Meissner den früheren Bonner Botschafter in Moskau, Helmut Allardt, zu Recht. Es sei – so Meissner – »nicht zu übersehen, daß der Übergang zur neuen Strategie die Hinnahme der Existenz von zwei Staaten in Deutschland voraussetzte. Eine völlig andere Frage war, für welche Zugeständnisse man bereit war, einer weiteren Aufwertung der DDR und ihrer internationalen Anerkennung, die zugleich eine Vertiefung der Spaltung Deutschlands bedeutete, zuzustimmen. Dies verkennt Botschafter Allardt, wenn er in seinen Memoiren meint, daß mit der Qualifizierung der DDR als Staat die bedeutendste Konzession, welche die Bundesrepublik in Verhandlungen mit den Sowjets überhaupt anzubieten hatte, ohne erkennbaren Anlaß verschenkt worden sei. Die Frage, von welcher Grundlage aus mit den Sowjets verhandelt werden sollte, bedurfte einer vorherigen Klärung. Diese Grundsatzentscheidung, so fragwürdig sie auch vom Standpunkt der Opposition gewesen sein mag, konnte nicht Gegenstand von Verhandlungen sein.«²¹

Aufbau und Inhalt der ersten programmatischen Äußerung der neuen Regierung, die, wie die SPD in einer Selbstdarstellung formulierte, »über ein geschlossenes außenpolitisches Konzept«²² verfügte, scheinen deutlich zu machen, daß *nicht* die Ostpolitik, sondern die angekündigten »inneren Reformen« im Vordergrund der Aufmerksamkeit der Koalition standen. Es galt, »den Reformstau abzubauen und unseren Staat so gerecht und menschlich wie möglich auszubauen«.²³

Die schnell und ungewöhnlich intensiv in Angriff genommene Realisierung des ostpolitischen Konzepts unmittelbar nach Abgabe der Regierungserklärung konnte im wesentlichen auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: Einmal war das Thema Ostpolitik am weitesten zwischen SPD und FDP abgeklärt, d. h. auf diesem Feld der »meiste Konsens«²⁴ vorhanden. Zweitens konnte sich vornehmlich die SPD auf ein umfassendes und detailliertes ostpolitisches Konzept stützen, das maßgeblich von

Egon Bahr, der von September 1967 bis zum Herbst 1969 als »Botschafter zur besonderen Verwendung« und Leiter des Planungsstabes des Auswärtigen Amtes – im Dienstrang eines Ministerialdirektors – engster Mitarbeiter des damaligen Außenministers Brandt war, ausgearbeitet wurde. Bahr hat nach zuverlässigen Informationen neun Monate lang die späteren Verhandlungen mit Moskau, Warschau und der DDR »in allen Variationen und Eventualitäten« im Planungsstab des Auswärtigen Amtes durchgespielt.²⁵

Die inhaltlichen und zeitlichen Verschränkungen, die bei der diplomatischen Realisierung dieses Verhandlungskonzepts beachtet werden mußten, schildert Richard Löwenthal besonders anschaulich.²⁶

»Die Zeit im Planungsstab« – so formulierte Bahr im Mai 1975 in einem Interview mit dem Verfasser – »war dadurch gekennzeichnet, daß ich festgestellt habe, es gibt in bezug auf Osteuropa keine durchgearbeitete »policy«, sondern es gab da eigentlich nur leere Blätter.«²⁷ Die Frage, ob er die Ost- und Deutschlandpolitik, wie sie ab Oktober 1969 praktiziert wurde, im Planungsstab quasi »im Sandkasten« durchgespielt habe, beantwortete Bahr mit einem uneingeschränkten Ja.²⁸ »Wir hatten die Möglichkeit, mit der Hilfe, die nun mal ein Staatsapparat darstellt, insbesondere des Auswärtigen Dienstes, das heißt im Besitz aller denkbaren, verfügbaren Informationen, das, was wir theoretisch gedacht hatten, nun auch theoretisch durchzuprüfen und zu checken. Als ich in den Planungsstab kam, habe ich festgestellt, daß zum Thema Osten effektiv leere Schubladen da waren. Und wir haben nun wirklich das, was später Ostpolitik genannt wurde, durchgeprüft, durchgedacht nach allen Regeln der Kunst und unter Zuhilfenahme aller denkbaren Informationen. Dies hat ja dazu beigetragen, daß wir eben 1969 dann anfangen konnten, ohne weiter zu zögern.«²⁹

Nach Aussagen des Berliner Regierenden Bürgermeisters Klaus Schütz, der während der Großen Koalition als Brandts Staatssekretär im Auswärtigen Amt fungierte, sind »nahezu alle Entscheidungen . . . während der Großen Koalition vorgedacht worden; manches konnte wegen der Machtstruktur nicht durchgesetzt werden«.³⁰

Professor Dr. Ralf Dahrendorf, von Oktober 1969 bis Ende Juni 1970 Parlamentarischer Staatssekretär im Auswärtigen Amt, bestätigte diesen Eindruck: »Nach meiner Kenntnis ist die Ostpolitik im wesentlichen im Auswärtigen Amt, aber eben unter der Leitung des Außenministers Brandt vorbereitet worden. Das gilt insbesondere für die zentrale Entscheidung, mit Moskau zu beginnen. Es gilt sicher auch für einige die DDR betreffende Motive.«³¹

Nach Ansicht von Dr. Renate Baerensprung, der ehemaligen stellvertretenden Leiterin des Referats »Sowjetunion« im Auswärtigen Amt, »hat Egon Bahr seine Verhandlungspositionen bereits in der Zeit vor dem Regierungswechsel im Planungsstab des AA vorbereitet, so daß er später nur zu Einzelfragen zusätzliche Ausarbeitungen brauchte, besonders juristischer Art«.³² Die meisten seiner konzeptionellen Überlegungen legte Bahr in Form geheimer Planstudien, die er gemeinsam mit seinem siebenköpfigen Stab³³ erarbeitete, seinem damaligen Minister vor. Eines dieser Planspiele gelangte durch eine Indiskretion in die Öffentlichkeit.³⁴ Bundeskanzler Brandt bestätigte in der Bundestagsdebatte vom 3. Oktober 1973 in einer kurzen Auseinandersetzung mit dem ehemaligen Bundeskanzler Kiesinger und Oppositionsführer Carstens, »daß es hochinteressante Planungsstudien gegeben hat, als ich Anfang Dezember 1966 das Auswärtige Amt übernahm . . . Ich werde mich mit dem Inhalt der vielen Studien aus dem Planungsstab während meiner Zeit als Außenminister – wenn ich Ihnen die alle gegeben hätte, Herr Kollege Kiesinger, hätten Sie viel

zu tun gehabt; Sie wären gar nicht dazu gekommen, die zu lesen – hier vor diesem Hause schon deshalb nicht befassen, weil dieses Haus ein politisches Entscheidungsgremium ist und kein Seminar für Fallstudien.«³⁵

Ergänzt und weiterentwickelt wurde Bahrs konzeptionelle und strategische ostpolitische Überlegung durch zahlreiche meist vertrauliche und miteinander synchronisierte praktische Aktivitäten vornehmlich der SPD-Führung zwischen 1967 und 1969, die in Form von gezielten Signalen und Abtastversuchen den Spielraum einer modifizierten ost- und deutschlandpolitischen Konzeption auszuleuchten versuchten.

1. Während der Großen Koalition führten im wesentlichen Brandt und Bahr, teilweise auch Schütz mit dem damaligen sowjetischen Botschafter in Bonn, Zarapkin, zahlreiche »private« Gespräche, die der Herstellung eines »gewissen Vertrauensverhältnisses« dienten. Die meisten dieser Unterhaltungen sind niemals bekanntgeworden.³⁶

Diese Gespräche und die Ereignisse in der Tschechoslowakei schienen Brandt mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Erkenntnis bestärkt zu haben, daß bei einer möglichen Fortsetzung der Bonner Ostpolitik einer umfassenden vertraglichen Vereinbarung mit der Sowjetunion absolute Priorität eingeräumt werden müsse.³⁷

2. Zwischen November 1967 und Frühjahr 1969 fanden zwischen führenden Vertretern der KPI und der SPD vertrauliche Gespräche statt, denen eine wichtige »Dolmetscherfunktion« zukam.³⁸
3. Noch vor dem Nürnberger Parteitag der SPD im März 1968 traf ein enger Vertrauter Brandts (vermutlich Egon Bahr) in Wien mit einem Vertreter der polnischen Regierung zu einer geheimgehaltenen Unterredung zusammen, in der Möglichkeiten einer Annäherung beider Seiten abgetastet wurden.³⁹
4. Auf dem Nürnberger SPD-Parteitag sprach Willy Brandt am 18. März 1968 erstmalig öffentlich von einer »Anerkennung bzw. Respektierung der Oder-Neiße-Linie«.⁴⁰ Die von Erhard Eppler und Egon Bahr verfaßte Entschließung des Parteitags nahm diese Formulierung wieder auf.⁴¹
5. Mit dem sowjetischen Botschafter in der DDR, Abrassimow, führte Brandt im Juni 1968 in Ost-Berlin ein vertrauliches Gespräch. Wie er in seinen außenpolitischen Memoiren ausführt, »schien es in der Tat angebracht, auf der uns angebotenen ›anderen Welle‹ Moskaus, nämlich bei dem für Berlin zuständigen russischen Botschafter, die sowjetischen Absichten zu erkunden«.⁴² Daß Brandt auch »private Informationen« über die sowjetischen Vorstellungen erhielt, deutet er in seinem Buch an.⁴³
6. Die FDP legte 1968/69 erstmalig den Entwurf eines Generalvertrages mit der DDR vor, der die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs, den Austausch von ständigen Beauftragten und die Bildung von paritätisch besetzten gesamtdeutschen Kommissionen vorsah. Der Vertragsentwurf, den die damalige Oppositionsfraktion am 12. Februar 1969 als parlamentarischen Antrag im Bundestag einbrachte⁴⁴, geht im wesentlichen auf den der FDP nahestehenden freien Journalisten Hans Dieter Jaene zurück und wurde von den Berliner FDP-Abgeordneten Borm und Hoppe nachdrücklich unterstützt und vertreten. Gesamtpartei und Bundestagsfraktion der FDP übernahmen den von Wolfgang Schollwer leicht veränderten Entwurf und legten ihn der Öffentlichkeit vor.⁴⁵
7. Ein weiteres Signal für die fortbestehende Entspannungsbereitschaft der Bundesrepublik setzte Brandt mit einem stark beachteten programmatischen Aufsatz

in der April-Ausgabe 1968 der amerikanischen Fachzeitschrift »Foreign Affairs«. Allerdings – so führte der Außenminister aus – sei die Bundesregierung nicht bereit, Vorbedingungen für Verhandlungen zu akzeptieren. Alle von den Warschauer-Pakt-Staaten gestellten Forderungen erlaubten aber »konstruktive Antworten« von seiten der Bundesrepublik.⁴⁶

8. Am 8. Oktober 1968 und am 22. September 1969 trafen Willy Brandt und Egon Bahr am Rande der jährlichen UNO-Vollversammlung zu ausführlichen Gesprächen mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko zusammen, über deren Inhalt sich Brandt zum ersten Mal in seinen außenpolitischen Memoiren äußert.⁴⁷ Gesprächsthemen waren alle mit einem möglichen Gewaltverzichtsabkommen zwischen beiden Staaten zusammenhängenden wichtigen Fragen.
9. Der Berliner Regierende Bürgermeister Klaus Schütz reiste mit einem Sondierungsauftrag Brandts Mitte Juni 1969 nach Polen. Mit seinem Aufsatz in der Wochenzeitung DIE ZEIT⁴⁸ wollte Schütz nach eigenen Angaben mithelfen, »ein Klima zu schaffen, das die ost- und deutschlandpolitische Diskussion in die dann eingeschlagene Richtung lenkte«.⁴⁹
10. Der außenpolitische Berater der SPD-Bundestagsfraktion und Vertraute Herbert Wehners, Eugen Selbmann, hielt sich ebenfalls im Juni 1969 in Polen auf. Brandt hatte Selbmann gebeten, Kontakte zu kompetenten Personen in Warschau aufzunehmen und die Haltung der SPD in der Grenzfrage zu verdeutlichen. Während seines Besuches führte er vertrauliche Gespräche mit dem stellvertretenden polnischen Außenminister Winiewicz und anderen Funktionsträgern aus Partei und Regierung.⁵⁰
11. Vom 20. bis 23. August 1969 weilte eine SPD-Delegation, der Helmut Schmidt, Alex Möller und Egon Franke angehörten, zu politischen Gesprächen in Moskau.
In insgesamt drei ausführlichen Unterredungen mit hohen sowjetischen Partei- und Regierungsvertretern – u. a. mit dem stellvertretenden Ministerpräsidenten Poljanskij und Außenminister Gromyko – wurde neben der sowjetischen Intervention in der Tschechoslowakei das gesamte Beziehungsgefüge zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR erörtert. Obwohl Gromyko seinen deutschen Gesprächspartnern mitteilte, daß die Sowjetunion nicht daran interessiert sei, das »West-Berlin-Problem« zu komplizieren und keinen Abbau der Berlin-Präsenz des Bundes forderte, argumentierten in diesem ersten Gespräch zwischen sowjetischen Entscheidungsträgern und westdeutschen Sozialdemokraten beide Seiten hart und offen. Besonders Helmut Schmidt legte die Position der Bundesrepublik wie auch seiner Partei klar und unnachgiebig dar und übte deutliche Kritik am Einmarsch der Warschauer-Pakt-Staaten in die Tschechoslowakei. Offensichtlich schienen die sowjetischen Politiker skeptisch, was die Möglichkeit eines Machtwechsels in der Bundesrepublik im Herbst 1969 betraf.
Das über 40seitige Gesprächsprotokoll, das von Eugen Selbmann – damals Vertrauter und enger Mitarbeiter des SPD-Fraktionsvorsitzenden Schmidt – verfaßt wurde, erhielt unmittelbar nach Rückkehr der SPD-Delegation aus Moskau auch der damalige Bundeskanzler Kiesinger.⁵¹
12. Mit ähnlichen Eindrücken kehrten bereits einen Monat vorher die FDP-Politiker Scheel, Genscher und Mischnick von einer Reise in die Sowjetunion zurück. Auf Einladung der sowjetischen Regierung hatten auch sie am 24. und 25. Juli 1969 politische Gespräche mit hohen sowjetischen Entscheidungsträgern geführt und

nach ihrer Rückkehr betont, daß nach ihrer Ansicht die Sowjetunion bereit sei, ihre Beziehungen zur Bundesrepublik zu normalisieren.

Nach Dahrendorfs Meinung kann diese Reise der FDP-Spitzenpolitiker »kaum hoch genug eingeschätzt werden«.⁵²

Allerdings zeigten die Ausführungen Hans-Dietrich Genschers nach der Rückkehr der FDP-Delegation deutlich, daß die sowjetische Seite in den Kernfragen keine Zugeständnisse machte.⁵³ Die Bundesregierung wurde von den Oppositionspolitikern über die Ergebnisse der Reise im einzelnen unterrichtet.

13. Nach einjähriger Pause nahm die CDU/SPD-Regierung am 3. Juli 1969 den Meinungsaustausch mit der sowjetischen Regierung wieder auf.⁵⁴ Sie ließ durch Staatssekretär Duckwitz vom Auswärtigen Amt dem sowjetischen Botschafter »angereicherte«⁵⁵ Entwürfe von Gewaltverzichtserklärungen übergeben. »Die Formulierungen waren so gewählt, daß sie nach Möglichkeit den sowjetischen Vorstellungen entgegenkamen.«⁵⁶

Die Sowjetunion zeigte in ihrer Antwortnote vom 12. September 1969 Interesse an einer konkreten Erörterung aller mit dem Gewaltverzicht zusammenhängenden Fragen, »hielt aber – wenn auch in höflicherem Ton als früher – ihre Grundsatzforderungen aufrecht«.⁵⁷

14. Schließlich veranlaßten die veränderten internationalen Umfeldbedingungen und die sich wandelnden Interessenlagen der Großmächte die führenden SPD-Politiker zu einer Modifizierung ihres ost- und deutschlandpolitischen Konzepts. Bereits 1964/65 war der Vorschlag Außenminister Schröders, der Sowjetunion die Schaffung eines ständigen Viermächtegremiums für die Erörterung der Deutschlandfrage vorzuschlagen, von den Westmächten mit der Begründung abgelehnt worden, daß, wenn die Sowjets auf diesen Vorschlag eingingen, der Westen nicht wissen würde, was er dort überhaupt für Vorstellungen entwickeln sollte.⁵⁸

Nachdem sich ein »Entspannungswetlauf« von Washington und Paris nach Moskau über den Kopf von Bonn hinweg zu vollziehen begann, machten Präsident Johnsons konziliante Europa-Rede vom 7. Oktober 1966⁵⁹ – ein Indiz für die Bemühungen der USA um diplomatische Hilfe der Sowjetunion im Vietnamkonflikt – und der von de Gaulle im Sommer 1966 vollzogene NATO-Austritt Frankreichs sowie der spektakuläre Besuch des französischen Staatspräsidenten in der Sowjetunion die Gefahr einer zunehmenden Isolierung der Bundesrepublik sowohl im internationalen Bereich als auch im eigenen Bündnis besonders deutlich. Etwa zur gleichen Zeit begann die DDR, Anerkennungserfolge in den Staaten der Dritten Welt zu sammeln, welche die außenpolitische Isolierung Bonns weiter verstärkten.⁶⁰

Nach dem Rücktritt Bundeskanzler Erhards im Spätherbst 1966 betrachtete es dessen Nachfolger Kiesinger als Hauptziel seiner Politik, die Isolierung der Bundesrepublik »besonders im Westen« abzubauen.⁶¹

Während der Großen Koalition stellten amerikanische Diplomaten in privaten Gesprächen mit ihren deutschen Kollegen wiederholt die Frage, wie lange Bonn eigentlich glaube, die Politik der Nichtanerkennung der DDR noch betreiben zu können.⁶² Offensichtlich befürchteten führende amerikanische Politiker nicht, daß eine aktivere Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik amerikanische Interessen tangieren könnte. Ehe die Deutschen amerikanische Interessen verletzen könnten – so die damals bei amerikanischen Diplomaten verbreitete

Auffassung – würden sie zunächst ihre eigenen Interessen verletzen, und eben dies würden sie wohl in keinem Falle tun.⁶³

Obwohl vor und während der Großen Koalition ein *direkter* diplomatischer Druck der Westalliierten auf die Bundesregierung in Richtung auf eine Modifizierung ihrer Ost- und Deutschlandpolitik nicht zu diagnostizieren war, schien der indirekte Druck der intensiver werdenden französischen und amerikanischen Beziehungen zur Sowjetunion und die ab Frühjahr 1969 zunehmende öffentliche Unterstützung des sowjetischen Vorschlags einer Europäischen Sicherheitskonferenz durch die Westmächte – die Teilnahme der DDR an dieser Konferenz wäre unvermeidlich gewesen⁶⁴ – für die Bonner Entscheidungsträger fühlbar genug.⁶⁵ Auch ließen die Sowjets gegenüber den Westmächten durchblicken, daß sie im Falle einer »Anerkennung der Realitäten« durch die Bundesrepublik bereit seien, auch in der Berlin-Frage mit sich reden zu lassen.⁶⁶

Für die Bundesregierung kam es nun im Herbst darauf an, »sich (mit einem eigenen Beitrag, Anm. d. Verf.) in diesen Prozeß hineinzudrücken.«⁶⁷

Die Sowjetunion⁶⁸ verfolgte mit ihren Signalen an die Adresse der Westmächte die offensive Absicht, die Bundesrepublik zur Aufgabe der Sperrposition, die sie durch ihren »Sonderkonflikt« (Löwenthal) mit der DDR einnahm, zu drängen. Aus sowjetischer Sicht war eine Stabilisierung des osteuropäischen Einflußbereiches der UdSSR nicht möglich, solange die Bundesrepublik noch unbefriedigte Ansprüche vertrat und die DDR und ihre Grenzen nicht anerkannte. Um eine offensive und dynamische Politik auf der Basis des sowjetischen Konzepts der »europäischen Sicherheit« betreiben zu können, zielten die sowjetischen Entscheidungsträger mit ihrem Eingehen auf das Bonner Verhandlungsangebot im November 1969 darauf ab, die Politik der Bundesregierung in der deutschen Frage auch für die Zukunft endgültig im sowjetischen Sinne festzulegen und damit die entscheidende »Schwachstelle« im sowjetischen Konzept der Konsolidierung des eigenen Hegemonialverbandes auszuschalten.

Diese Absicht erklärt auch das in der Geschichte der sowjetischen Diplomatie einmalige persönliche Engagement des sowjetischen Außenministers in den Verhandlungen mit der Bundesrepublik.

Dem so entstandenen doppelten Druck – von Osten und Westen – hätte sich die Bundesrepublik sicherlich nicht ohne erhebliche Schwächung ihrer Position sowohl im westlichen Bündnis als auch im internationalen Bereich entziehen können.

Die Frage, ob die Regierung Brandt/Scheel durch ihre Erwiderung der sowjetischen Initiativen wirklich an die Möglichkeit eines echten substantiellen Ausgleichs mit der Sowjetunion durch ein angestrebtes Gewaltverichtsabkommen glaubte oder sich in erster Linie mehr Sicherheit durch ihr solidarisches Einschwenken auf den Entspannungskurs des westlichen Bündnisses versprach⁶⁹, ist letztlich von geringerer Bedeutung. Entscheidend für die politische Führung des Auswärtigen Amtes (Scheel, Frank) war die aus historischer Erfahrung gewachsene Erkenntnis, daß »ein Land in der Mitte seine Beziehungen nach allen Seiten regeln« müsse und seine Außenpolitik dem Kräfteverhältnis in der Welt anzupassen habe und deshalb für Deutschland Friedenspolitik, d. h. Gewaltverichts- politik, »eine ganz rationale Politik«, eine Art »Existenzsicherung für die hochindustrialisierte Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland« sei. Daraus – so Frank – ergebe sich, daß man nicht darum herumkomme, mit der Sowjetunion zu

einem erträglichen Verhältnis zu gelangen. Man habe erkennen müssen – dies sei am Moskauer Verhandlungstisch immer zu spüren gewesen –, daß man es nicht mehr mit der Sowjetunion von 1917 oder von 1945, sondern mit der Weltmacht von 1970 zu tun hatte. Schröder habe »das Pferd falsch aufgezäumt« und an der Peripherie des sowjetischen Einflußbereiches angefangen. Auf diese, aus sowjetischer Sicht gezielt betriebene »Auflösungspolitik« habe Moskau dann entsprechend reagiert. Damit sei von Beginn der Gespräche in Moskau an klar gewesen, daß für die Sowjetunion eine rein bilaterale Regelung Bonn – Moskau ohne Gesamtregelung des europäischen Verhältnisses illusorisch war. Davon habe jede realistische deutsche Politik ausgehen müssen.⁷⁰

Vertrauliche private Äußerungen von ehemaligen leitenden Beamten des Auswärtigen Amtes lassen die Vermutung zu, daß auch die sogenannten »Befürworter« der ab Oktober 1969 betriebenen Ostpolitik im Auswärtigen Amt (besonders Walter Scheel, Paul Frank und Karl Moersch) *nur sehr bedingt* an die Möglichkeit eines echten und endgültigen Interessenausgleichs mit der Sowjetunion glaubten bzw. zum damaligen Zeitpunkt einen derartigen Konsens kaum für erreichbar hielten, jedoch primär aus der damaligen außenpolitischen Interessenlage heraus und teilweise wohl auch aus innenpolitischen und persönlichen, d. h. karrierebezogenen Motiven diesen Kurs verfolgt und ihn mit großem Engagement in der Öffentlichkeit vertreten haben. In jedem Fall sollte der Versuch ernsthafter Verhandlungen über einen angestrebten Modus vivendi gemacht werden, obwohl sich keiner der Initiatoren von Anfang an des Erfolges sicher sein konnte und auch ein Scheitern dieses Versuchs einkalkuliert wurde.

Daß es andererseits aber auch innerhalb der amerikanischen Administration während der Großen Koalition nicht exakt bestimmbare Reaktionen der Skepsis und des Unbehagens über die seit Anfang 1967 eingeleiteten ostpolitischen Initiativen der Regierung in Bonn und deren zu rasche Anpassung an die sich verändernde internationale Konstellation gab, dokumentiert ein vertraulicher Bericht des damaligen deutschen Botschafters in Washington, Knapstein, an das Auswärtige Amt vom 30. Januar 1968, der an die Öffentlichkeit gelangte.⁷¹

Vor diesem Hintergrund einer sich wandelnden Interessenlage der westlichen Verbündeten und eines sich deutlich abzeichnenden Entspannungsklimas in Europa, das den sowjetischen Absichten entgegenkam, waren für die Entscheidungsträger der im Oktober 1969 gebildeten sozialliberalen Koalition die internationalen Rahmenbedingungen gesetzt, innerhalb deren eine modifizierte Entspannungspolitik nach Osten möglich schien.

Außenminister Scheel unterrichtete am 27. und 28. Oktober 1969 in zwei Dienstanweisungen, die in der Form von sogenannten »Sprachregelungen« im Deutschland- und Berlin-Referat des Auswärtigen Amtes entworfen worden waren, die deutschen diplomatischen Auslandsmissionen über den Inhalt der Regierungserklärung sowie über die modifizierte Haltung der Bundesregierung gegenüber den internationalen Beziehungen der DDR, deren Freigabe Bonn von der Bereitschaft Ost-Berlins zu einem hinreichend normalisierten und formalisierten Modus vivendi zwischen beiden deutschen Staaten abhängig machte.⁷² Diese Verbindung stellte Bundeskanzler Brandt offiziell in seiner Regierungserklärung her.⁷³

Nur zwei Tage später, am 30. Oktober, eröffnete Scheel das direkte Gespräch mit der Sowjetunion und empfing den sowjetischen Botschafter Zarpapkin, der sei-

nerseits zwischen dem 27. und 31. Oktober Brandt und Scheel offizielle Antrittsbesuche abstattete. Er führte mit dem sowjetischen Diplomaten ein mehrstündiges Gespräch, in dessen Mittelpunkt Fragen des Atomsperrvertrages und des Austausches von Gewaltverzichtserklärungen standen. Scheel kündigte einen Terminvorschlag für eine Aufnahme von Verhandlungen mit der Sowjetunion an und teilte Zarapkin mit, daß die Bundesregierung mit der Weiterführung der Kontakte in Moskau einverstanden sei und der deutsche Botschafter in Moskau, Allardt, mit der Eröffnung der Gespräche beauftragt werden würde.⁷⁴ Wie Scheel nach dem Treffen bekanntgab, habe er den Eindruck gewonnen, daß auch Moskau den Dialog mit Bonn fortsetzen und vertiefen wolle.⁷⁵

Der neue Regierungssprecher und Leiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Conrad Ahlers, teilte einen Tag später vor der Presse mit, daß die Bundesregierung auch offizielle Gespräche mit Polen vorbereite, die »demnächst« mit einer entsprechenden Bonner Initiative eingeleitet werden würden. Bei einem Dialog mit Warschau gehe es um den Gesamtkomplex der zwischen Polen und Deutschland strittigen Fragen.⁷⁶

Am 3. November 1969 traf der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Duckwitz, erneut mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin zusammen und wünschte von der sowjetischen Seite weitere Aufschlüsse und Präzisierungen zum Atomsperrvertrag, um möglichst bald zu einer deutschen Unterschriftsleistung zu kommen.⁷⁷

Von »unterrichteter Seite« in Bonn verlautete am 11. November, »daß in Kürze nicht nur eine Antwort auf die Moskauer Note vom 12. September über die deutsch-sowjetischen Beziehungen erteilt werden soll, sondern kurz darauf auch über die Deutsche Handelsmission in Warschau der polnischen Regierung Terminvorschläge für die Aufnahme umfassender zweiseitiger Gespräche gemacht werden dürften. In beiden Fällen stehen Erörterungen über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen im Mittelpunkt.«⁷⁸

Am gleichen Tag erklärte Außenminister Scheel vor Journalisten, daß die Bundesregierung »vor der Eröffnung von Verhandlungen in Moskau« stehe. Man gebe sich keinen Illusionen hin, erwarte aber einen wesentlichen Aufschluß über ein Moskauer Entgegenkommen. In der Haltung der Sowjetunion sei auf allen Gebieten eine gewisse Auflockerung festzustellen. Scheel gab bekannt, daß die Bundesregierung in die Verhandlungen auch das Problem der angeblichen »Interventionsrechte« (Art. 53 und 107 UN-Charta) sowie Fragen einer Europäischen Sicherheitskonferenz einzuführen beabsichtige.

Die von der neuen Bundesregierung vorgenommene Verknüpfung einer Deblockade der Außenbeziehungen der DDR mit deren Bereitschaft zu einem innerdeutschen Modus vivendi sei fast überall auf Verständnis gestoßen. Den Verhandlungen mit der Sowjetunion räumte der Außenminister Priorität vor Gesprächen mit Polen ein. Außerdem sei es, wie Scheel weiter ausführte, wünschenswert, wenn die sich abzeichnenden Berlin-Verhandlungen der Sowjetunion mit den drei Westalliierten und die deutsch-sowjetischen Gespräche zur gleichen Zeit stattfinden würden.⁷⁹

Bereits hier deuten sich in Konturen Überlegungen der außenpolitischen Entscheidungsträger, insbesondere im Auswärtigen Amt, über eine inhaltliche Verknüpfung beider Verhandlungsstränge in Form des späteren sogenannten »Berlin-Junktims« an.

Auf diplomatischen Kanälen hatte die Regierung Brandt/Scheel Anfang November außerdem alle Staaten des Warschauer Paktes wissen lassen, daß sie bereit sei, die wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlich-technologischen Beziehungen weiter auszubauen.⁸⁰

Parallel zu den Vorbereitungen der Verhandlungen mit der Sowjetunion und Polen leitete die Bundesregierung eine Serie von Informations- und Konsultationsgesprächen mit den drei Westmächten ein, die einmal die Funktion hatten, die Verbündeten möglichst lückenlos über die konzeptionellen und strategischen ostpolitischen Absichten der Entscheidungsträger in Bonn zu informieren und zweitens durch weitere Klarstellungen möglichst bald zu einer deutschen Unterschrift unter den Atomsperrvertrag zu kommen, die quasi als »vertrauensbildende Maßnahme« den Dialog mit den Staaten Osteuropas positiv beeinflussen sollte.⁸¹ Die CDU/CSU-Opposition war offensichtlich nicht bereit, ihre ablehnende Haltung gegenüber einer Vertragsunterzeichnung durch die Bundesrepublik trotz umfassender Information zu revidieren.⁸²

Sofort nach Abgabe der Regierungserklärung am 28. Oktober begannen im Auswärtigen Amt Konsultationen mit den Westmächten über Wirkungen und Konsequenzen der entsprechenden ost- und deutschlandpolitischen Formulierungen der Regierungserklärung. Anfang November stimmten die Westalliierten und die Bundesregierung ihre ost- und deutschlandpolitischen Positionen in der sogenannten »Bonner Vierergruppe« – dem wichtigsten Informations- und Konsultationsmechanismus der westlichen Verbündeten – umfassend ab.⁸³

Schon unmittelbar nach seiner Amtsübernahme hatte Außenminister Scheel Kontakte zu seinen Kollegen in London und Paris sowie zu den wichtigsten ausländischen Missionschefs in Bonn hergestellt.

Der deutsche Botschafter in Washington, Pauls, unterrichtete Scheel am 30. Oktober über die Vorbereitungen zur nächsten NATO-Ministerratskonferenz.⁸⁴

Vom 29. Oktober bis 1. November hielt sich eine Delegation des Auswärtigen Amtes unter Leitung des Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung, Botschafter Roth, zu politischen Gesprächen in den Vereinigten Staaten auf.⁸⁵

Am 3. November stattete der britische Verteidigungsminister Healey seinem deutschen Kollegen Schmidt einen Besuch ab.⁸⁶

Sechs Tage später, am 9. November, führte Scheel in Paris mit dem französischen Außenminister Schumann Gespräche, in deren Mittelpunkt die ostpolitischen Absichten der neuen Bundesregierung standen.⁸⁷

Verteidigungsminister Helmut Schmidt traf am 10. November am Rande einer Tagung der nuklearen Planungsgruppe der NATO in den USA mit dem amerikanischen Verteidigungsminister Laird zusammen. Auch bei diesen Kontakten standen die geplante deutsche Unterschrift unter den Atomsperrvertrag und ostpolitische Fragen im Zentrum.⁸⁸

Der britische Außenminister Stewart informierte sich am 14. November bei Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel in Bonn unter anderem über die ostpolitischen Initiativen der Bundesregierung.⁸⁹

Dr. Helmut Allardt, der westdeutsche Botschafter in Moskau, übergab am 15. November im sowjetischen Außenministerium dem stellvertretenden sowjetischen Außenminister Firjubin die angekündigte Note der Bundesregierung. Das nur etwa zehn Zeilen umfassende vertrauliche Dokument enthielt lediglich die Mitteilung, daß die Bundesregierung auf das Angebot der sowjetischen Re-

gierung vom 12. September 1969 eingehe, Verhandlungen über einen Gewaltverzicht in Moskau aufzunehmen. Botschafter Allardt wurde zum Verhandlungsführer auf deutscher Seite bestellt. Als Termin für den Gesprächsbeginn schlug die Bundesregierung den 8. Dezember 1969 vor.⁹⁰

Parallel zur Übergabe der deutschen Note in Moskau übermittelte Bundeskanzler Brandt dem amerikanischen Präsidenten Nixon eine Botschaft, in der er zum Beginn der amerikanisch-sowjetischen SALT-Sondierungen am 17. November in Helsinki das große Interesse der Bundesregierung und des deutschen Volkes an diesen Gesprächen zum Ausdruck brachte.⁹¹

Das Motiv dieses ungewöhnlichen diplomatischen Schrittes dürfte in der Absicht der Bundesregierung gelegen haben, die auf mehreren Ebenen angelaufenen Gespräche des Westens mit der Sowjetunion zu koordinieren und zu synchronisieren.

Außenminister Scheel traf am 17. November erneut mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin zusammen, der das starke Interesse seiner Regierung am Zustandekommen einer Europäischen Sicherheitskonferenz zum Ausdruck brachte.⁹²

Zehn Tage nach der Notenübergabe in Moskau, am 25. November 1969, überreichte der Leiter der westdeutschen Handelsvertretung in Warschau, Ministerialrat Heinrich Böx, im polnischen Außenministerium dem stellvertretenden polnischen Außenminister Winiewicz eine Verbalnote. Die Bundesregierung erklärte sich darin bereit, »über alle Themen« ohne Vorbedingungen »Gespräche« zu führen.⁹³

Bundestagsvizepräsident Carlo Schmid, der sich seit dem 19. November zu Gesprächen mit polnischen Parlamentariern in Warschau aufhielt, stand parallel für etwaige Kontakte Bonns mit der polnischen Regierung zur Verfügung.⁹⁴

Bereits am 20. November informierten Brandt und Scheel die Vorsitzenden der drei Bundestagsfraktionen Barzel (CDU/CSU), Wehner (SPD) und Mischnick (FDP) über den Inhalt des vom Bundeskabinett beschlossenen Gesprächsvorschlags an Polen.⁹⁵

Am 26. November unterrichtete Brandt erneut die Fraktionsvorsitzenden sowie seinen Vorgänger Kiesinger über die eingeleiteten ostpolitischen Schritte seiner Regierung.⁹⁶

Am 28. November 1969 unterzeichneten die Botschafter der Bundesrepublik in Washington, Moskau und London den Atomsperrvertrag.⁹⁷

Einen Tag später traf der deutsche Botschafter in Moskau, Allardt, in der Bundesrepublik ein, um die inzwischen im Auswärtigen Amt vorbereiteten Direktiven für die Gespräche mit der sowjetischen Regierung abzuholen.⁹⁸

Die Weisungen für die ersten Gespräche Allardts in Moskau hatten die Form von Positionspapieren, die so formuliert waren, daß sie ein sorgfältiges Herantasten an die Probleme ermöglichen sollten. Sie waren mit den Westmächten bereits Anfang November in der »Bonner Vierergruppe« auf Direktorenebene abgestimmt worden.⁹⁹ An ihrer Ausarbeitung beteiligten sich neben Experten des Sowjetunion-Referats Staatssekretär Bahr, Ministerialdirektor Dr. Ruete (Leiter der politischen Abteilung II des Auswärtigen Amtes) und Allardt selbst. Erste vorbereitende Richtlinien für Gespräche mit der Sowjetunion hatte Bahr bereits Ende 1968 erstellt.¹⁰⁰ Bei der Abfassung der neuen Direktiven konnte Egon Bahr auch auf fertige Entwürfe eines Gewaltverzichtsabkommens zurückgreifen,

die im Bundeskanzleramt bereitlagen und bereits vorher im Planungsstab des Auswärtigen Amtes vorbereitet worden waren. Offensichtlich verfolgten die maßgeblichen ostpolitischen Entscheidungsträger im Kanzleramt die Absicht, mit Hilfe eines umfassenden detaillierten Konzeptes die Verhandlungen mit der Sowjetunion zügig voranzutreiben, um dadurch günstige Auswirkungen auf die Kontakte mit den übrigen osteuropäischen Staaten zu schaffen und entsprechende Orientierungsmarken für potentielle Verhandlungspartner zu setzen.¹⁰¹

Gleichzeitig zielte die neue Regierung darauf ab, mit kurzfristigen ostpolitischen Erfolgen dem selbsterzeugten innenpolitisch relevanten Erwartungshorizont gerecht zu werden. Nach Vorstellungen des Bundeskanzlers sollten die deutsch-sowjetischen Verhandlungen spätestens bis zum Sommer 1970 abgeschlossen werden: »Ich denke, daß die erste Hälfte des Jahres 1970 zeigen kann, wie weit man in diesen deutsch-sowjetischen Verhandlungen kommen wird. Wir sind daran interessiert, daß daraus kein Panmunjon wird. Die sowjetische Seite deutet zumindest indirekt an, daß sie sich nicht auf allzu lange Zeitabschnitte einstellt . . . Ich denke also schon, daß wir gegen Ende der ersten Hälfte des Jahres 1970 klüger sein werden, und ich hoffe, daß wir dann Fortschritte gemacht haben werden.«¹⁰²

In die gleiche Denkrichtung ging die angebliche Aussage eines Kanzlerberaters: »Wenn wir bis zum Sommer nicht unterzeichnen, ist die Aktion gescheitert.«¹⁰³ Die osteuropäischen Adressaten der Bonner Ostpolitik stimmten ihrerseits auf einem Treffen ihrer Außenminister am 30. und 31. Oktober in der Nähe von Prag sowie auf einer am 3. Dezember 1969 in Moskau anberaumten Konferenz der Partei- und Regierungschefs der Staaten des Warschauer Vertrages ihre Haltung gegenüber den Bonner Initiativen ab. Bei beiden Zusammenkünften hatten besonders die DDR-Entscheidungsträger offenbar Mühe, ihren harten und kompromißlosen Standpunkt gegenüber der modifizierten westdeutschen Politik zur Grundlage der gemeinsamen Haltung der übrigen Bündnispartner zu machen. Die Sowjetunion und Polen schienen ihre bilateralen Gespräche mit der Bundesrepublik nicht durch von Ost-Berlin gewünschte Vorbedingungen belasten zu wollen.¹⁰⁴

Die Bundesregierung bemühte sich auf mehreren Ebenen, die in den ersten Dezembertagen aufgetauchten Pressemeldungen¹⁰⁵ über Bedenken der Westalliierten über das angeblich zu rasche Tempo der deutschen Ostpolitik und eine nur lückenhafte Information der Verbündeten durch umfassende zwei- und mehrseitige Konsultationen gegenstandslos zu machen.

In einer von den Westmächten sofort nach Abgabe der Regierungserklärung verlangten ausführlichen Sitzung der »Vierergruppe« auf Direktorenebene (»Bonn Group Senior Level«) Anfang November gab es zunächst »besorgte Fragestellungen« nach Tragweite und Konsequenzen der deutschlandpolitischen Kernformulierung in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers, die mit den Verbündeten vorher nicht abgestimmt worden war. Die deutschen Vertreter bei dieser Zusammenkunft, VLR I van Well vom Deutschland- und Berlin-Referat und VLR I von Schenck vom Völkerrechtsreferat des Auswärtigen Amtes, versuchten in ausführlichen Vorträgen die alliierten Bedenken zu zerstreuen. Eine von den drei Westmächten im Rahmen der Erörterung in der Vierergruppe in Auftrag gegebene und von ihren Experten ausgearbeitete geheime Studie über die Auswirkungen der umstrittenen Formel von den »zwei Staaten in Deutschland«

auf die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes und Berlin erbrachte eine völlige Klärung der westalliierten Bedenken und einen optimalen Grad an Übereinstimmung zwischen der Bundesrepublik und ihren Bündnispartnern über Inhalt und Strategie der ostpolitischen Gesamtkonzeption Bonns.¹⁰⁶

Die am 4. und 5. Dezember in Brüssel stattfindende Ministertagung des Nordatlantikrats stimmte in einer besonderen »Erklärung« den ostpolitischen Initiativen der Bundesregierung ohne Einschränkung zu.¹⁰⁷

Der amerikanische Außenminister Rogers, der sich am 6. Dezember zu Gesprächen mit Brandt und Scheel in Bonn aufhielt¹⁰⁸ und ein persönliches Schreiben Präsident Nixons an den Bundeskanzler überbrachte, dementierte nachdrücklich Berichte über offizielle Klagen der amerikanischen Regierung wegen mangelnder Information und Konsultation über die ostpolitischen Initiativen der Regierung Brandt/Scheel. Allerdings schloß Rogers die Möglichkeit entsprechender Schritte untergeordneter Stellen nicht aus.¹⁰⁹

Nach amerikanischen Presseberichten hatte der Gesandte der US-Botschaft in Bonn, Russell Fessenden, Ende November im Auswärtigen Amt ein Memorandum übergeben, in welchem sich die amerikanische Seite über nur ungenügende Unterrichtung über den Inhalt der Bonner Note an die Sowjetunion vom 15. November 1969 beklagte. Die Beschwerde, auf deren Entstehungsgeschichte weiter unten noch näher einzugehen sein wird, soll nach diesen Berichten angeblich von der Umgebung Henry Kissingers, des Sicherheitsberaters des amerikanischen Präsidenten, initiiert worden sein. Kissinger schien zunächst eine grundsätzliche bilaterale Regelung der USA mit der Sowjetunion anzustreben und ein zu rasches Vorpreschen der Bundesrepublik auf ostpolitischem Feld verhindern zu wollen.¹¹⁰

Anderen Informationen zufolge war nicht Kissinger, sondern die politische Abteilung der Amerikanischen Botschaft in Bonn Urheber der Demarche. Fessenden verfügte – so Karl Wienand – offenbar in der Mission über »viel Spielraum« für entsprechende bürokratische Interventionen. Außerdem habe zwischen der Botschaft in Bonn und dem State Department in Washington eine erhebliche »Informationslücke« bestanden.¹¹¹

Außenminister Rogers, der von Bonn aus nach Paris weiterreiste, stimmte dort am 8. Dezember mit der französischen Regierung die gemeinsame Haltung zu den kurz bevorstehenden deutsch-sowjetischen Gesprächen ab.¹¹²

Wichtigstes Thema der am 15. Dezember in Paris stattfindenden deutsch-französischen Routine-Konsultationen waren alle mit der deutschen Ostpolitik zusammenhängenden Fragen. Bei diesem Treffen bekundete auch die französische Regierung ihre Zustimmung zu den eingeleiteten bilateralen Schritten der Bundesregierung. Bereits am 8. und 9. Dezember hatte der Berliner Regierende Bürgermeister Klaus Schütz, einer der einflußreichsten ost- und deutschlandpolitischen Berater Willy Brandts, in Paris mit hohen Beamten des französischen Außenministeriums, Ministerpräsident Chaban-Delmas und Staatspräsident Pompidou, über die ostpolitischen Initiativen der Bundesregierung sowie über das Berlin-Problem konferiert.¹¹³

Der sowjetische Botschafter in Bonn, Zarapkin, suchte am 7. Dezember Staatssekretär Duckwitz im Auswärtigen Amt auf und übergab offiziell die Antwort seiner Regierung auf den deutschen Gesprächsvorschlag vom 15. November. In ih-

rer Antwortnote stimmte die sowjetische Regierung der deutschen Anregung, die Verhandlungen am 8. Dezember in Moskau beginnen zu lassen, zu.¹¹⁴

Einen Tag später empfing Außenminister Gromyko zum Auftakt des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches den deutschen Verhandlungsführer, Botschafter Allardt, der am 4. Dezember mit den im Auswärtigen Amt fertiggestellten Direktiven für die erste Verhandlungsrunde wieder in Moskau eingetroffen war.

Daß Gromyko die Gespräche auf sowjetischer Seite persönlich führte, schien das große Interesse der Sowjetunion an dem in Gang gekommenen Dialog mit der Bundesrepublik zu dokumentieren und wurde in Bonn aufmerksam registriert. Noch während des ersten Gesprächs zwischen Allardt und Gromyko informierte Außenminister Scheel in Bonn den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel über die deutsche Marschroute bei diesen Verhandlungen.¹¹⁵

Gesprächsteilnehmer auf deutscher Seite waren neben Allardt dessen wichtigste politische Mitarbeiter, Botschaftsrat Rudolf Wolff, der Leiter der politischen Abteilung der Botschaft, und Legationsrat Immo Stabreit sowie ein Dolmetscher. Stabreit protokollierte nach Angaben Allardts Kernsätze der Gespräche.¹¹⁶ Außenminister Gromyko ließ sich von seinem engsten Berater, Valentin Falin, damals Leiter der Dritten Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums (zuständig für die BRD, die DDR, Österreich und West-Berlin), und dessen Stellvertreter Awrelij Tokowinin, einem der häufigsten diplomatischen Gesprächspartner Botschafter Allardts, begleiten.¹¹⁷ Karl Wienand bezeichnete Tokowinin als den härtesten und kompromißlosesten Vertreter der sowjetischen Seite überhaupt.¹¹⁸

In diesem ersten etwa 90 Minuten dauernden vertraulichen Gespräch wurden zunächst Verfahrensfragen behandelt und über die Prozedur des aufgenommenen Meinungsaustausches gesprochen. Ferner ging es um die Festlegung der Reihenfolge der zu erörternden Probleme. In konkrete Sachverhandlungen trat man nicht ein. Allardt teilte nach dem Gespräch mit, daß die Verhandlungen »bald« fortgesetzt werden würden.¹¹⁹

Das von der deutschen Delegation angefertigte Gesprächsprotokoll wurde mit eingehenden Erläuterungen Allardts, der in seinem Bericht besonders auf die im Vergleich zu früheren Begegnungen völlig veränderte Gesprächsatmosphäre hinwies, umgehend dem Auswärtigen Amt übermittelt, das den Botschafter in den folgenden Tagen mit zusätzlichen Instruktionen für weitere Zusammenkünfte versorgte.¹²⁰

Am 11. und 23. Dezember trafen sich beide Delegationen bei gleicher personeller Besetzung zu ihrem zweiten und dritten, jeweils etwa zweieinhalb Stunden dauernden Gespräch.¹²¹ Einen Tag nach der zweiten Begegnung informierte der sowjetische Botschafter in Ost-Berlin, Abrassimov, DDR-Außenminister Winzer über den Stand der Allardt/Gromyko-Kontakte.¹²²

Bei beiden Zusammenkünften kam es zu einem Austausch von Grundsatzpositionen, Verhandlungen über konkrete Fragen wurden nicht geführt. Die sowjetischen Diplomaten beschränkten sich darauf, die Reaktion ihrer deutschen Gesprächspartner durch die Einnahme von Maximalpositionen zu testen. Der sowjetische Außenminister legte ein Verhandlungspaket vor, das weit über den Rahmen eines Gewaltverzichtsabkommens zwischen beiden Staaten hinausreichte. Er lehnte es kategorisch ab, auf der Grundlage der deutschen Entwürfe

vom 3. Juli 1969 zu diskutieren, beharrte jedoch nicht darauf, die sowjetischen Vorschläge zum Ausgangspunkt für bilaterale Verhandlungen zu nehmen.¹²³ Wettig vermutet zu Recht, daß es im wesentlichen um die Frage ging, »ob Bonn den sowjetischen Status quo in Ost- und Mitteleuropa anerkennen würde, ohne daß Moskau den bundesdeutschen Status quo in West-Berlin akzeptiere«.¹²⁴ Die sowjetischen Vertreter forderten von der Bundesregierung vor der Unterschrift unter einen Gewaltverzichtsvertrag die Anerkennung »aller Grenzen in Europa«, einschließlich der Oder-Neiße-Grenze und der Westgrenze der DDR, und deren Unveränderbarkeit, die völkerrechtliche Anerkennung der DDR, den Verzicht der Bundesrepublik auf alle friedlichen Bemühungen um eine Wiedervereinigung Deutschlands¹²⁵, die Anerkennung der Ungültigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an (ex tunc) sowie einen gleichzeitig mit der DDR zu vereinbarenden Gewaltverzicht in völkerrechtlich verbindlicher Form.¹²⁶

Allardt machte seinen sowjetischen Gesprächspartnern klar, daß einige ihrer Forderungen nicht akzeptiert werden könnten und keine Chance bestehe, nur über diejenigen Punkte zu verhandeln, die die sowjetische Seite für »negotiable« halte. Außerdem stehe die Bundesregierung unter keinem außenpolitischen Zeitdruck.¹²⁷ Konkrete »Gegenforderungen« stellte Allardt nicht.

Der damals wohl engste Mitarbeiter Staatssekretär Bahr, Ministerialdirigent Sanne von der Abteilung II (Außen-, Innerdeutsche und Sicherheitspolitik) des Bundeskanzleramtes, der mit Bahr schon im Planungsstab des Auswärtigen Amtes arbeitete, formulierte die entscheidende Erkenntnis, die die Bonner Entscheidungsträger aus den drei Allardt/Gromyko-Gesprächen zogen: »Es wurde bald deutlich, daß ihm (Gromyko, Anm. d. Verf.) zunächst an einer Erklärung lag, welche grundsätzlichen Absichten die Bundesregierung in ihrer Politik gegenüber der Sowjetunion, den osteuropäischen Staaten und der DDR künftig zu verfolgen beabsichtige.«¹²⁸

In seinen Außenpolitischen Memoiren bemerkt Willy Brandt zum Inhalt der drei Gespräche zwischen dem deutschen Botschafter und dem sowjetischen Außenminister, diese »ließen nicht erkennen, wie man vorankommen könnte«.¹²⁹

Allardt berichtete dem Auswärtigen Amt in ausführlichen Geheimtelegrammen vom Inhalt seines zweiten und dritten Gesprächs mit Gromyko. Der Inhalt jenes Telegramms, in dem der Botschafter über das Treffen vom 11. Dezember berichtete, gelangte durch Indiskretion in Auszügen an die Öffentlichkeit.¹³⁰

Außenminister Scheel empfing am 17. Dezember das Präsidium des Bundes der Vertriebenen (BdV) zu einem ostpolitischen Informationsgespräch¹³¹, um bereits in diesem Stadium der Verhandlungsvorbereitungen die Vorstellungen der Vertriebenen zu erkunden.

Ministerialdirektor Ruete vom Auswärtigen Amt informierte am 6. Januar, Staatssekretär Bahr am 8. Januar 1970 den Fraktionsvorsitzenden der CDU/-CSU, Barzel, über die Ergebnisse der Allardt-Gespräche in Moskau.¹³²

Noch während sich der deutsche Botschafter in Moskau auf sein letztes Gespräch mit Gromyko vorbereitete, erklärte sich die polnische Regierung in einer Antwortnote vom 22. Dezember bereit, auf das deutsche Gesprächsangebot vom 25. November einzugehen.¹³³ Bereits am 17. Dezember hatte sich die DDR-Führung mit einem Schreiben an Bundespräsident Heinemann, dem ein Vertragsentwurf über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen beiden deutschen

Staaten beigefügt war, in den sich abzeichnenden Dialog der osteuropäischen Staaten mit der Bundesrepublik eingeschaltet.¹³⁴

Am 25. Dezember flog Allardt zur mündlichen Berichterstattung zurück nach Bonn, wo er in den ersten Januartagen bei Bundeskanzler Brandt – nach dessen Rückkehr aus Tunesien –, Außenminister Scheel, Kanzleramtsminister Ehmke und Staatssekretär Bahr Vortrag hielt.¹³⁵

Scheel sagte Allardt angeblich zu, daß die CDU/CSU-Opposition an Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion beteiligt werden würde, anders sei es »überhaupt gar nicht denkbar« und »natürlich auch nicht beabsichtigt«.¹³⁶

In seiner Unterredung mit Bundeskanzler Brandt regte der Botschafter nach eigenen Angaben an, jetzt »unsere Maximalforderungen« auf den Tisch zu legen. Die Gespräche mit der Sowjetunion blieben ein »Dialog unter Tauben«, wenn »wir nicht aus unserer höflichen Reserve heraustreten und klarmachen, was wir wollen«. Ein viertes Gespräch Ende Januar werde Aufschluß darüber geben, ob Moskau bereit sei, auf das Konzept der Bundesregierung einzugehen. Als mögliche »Gegenvorstellungen« der Bundesregierung formulierte Allardt im Gespräch mit dem Verfasser u. a. die Nichtanerkennung der DDR, keine Anerkennung der osteuropäischen Grenzen sowie die Weigerung, in einen deutsch-sowjetischen Vertrag Angelegenheiten dritter Staaten hineinzunehmen.¹³⁷

Brandt nahm Allardts Bericht, dessen Vorschläge und Anregungen mit »verständnisvollem Interesse« zur Kenntnis. Man müsse – so der Kanzler – sich jetzt genau überlegen, ob man mit solchen Forderungen die Tür wieder zuschlage.¹³⁸

Bahr und Ehmke schienen über den sowjetischen Forderungskatalog nicht überrascht. Beide verfolgten die Berichterstattung des Botschafters reserviert und »mit auffälligem Schweigen«.¹³⁹

Am 13. Januar, zwei Tage vor seinem Rückflug nach Moskau, wurde Allardt noch einmal von Bundeskanzler Brandt zu einem Gespräch empfangen.¹⁴⁰ Der Botschafter brachte entgegen entsprechender Zusagen von Ehmke und Bahr keine neuen Instruktionen mit, jedoch wurden im Auswärtigen Amt Weisungen für eine vierte Begegnung zwischen Allardt und Gromyko ausgearbeitet.¹⁴¹ Gleichzeitig wurde bekannt, daß der Leiter der politischen Abteilung der westdeutschen Botschaft in Moskau, Botschaftsrat Rudolf Wolff, an die deutsche Vertretung in Washington versetzt würde. Allerdings nehme Wolff noch voll an den laufenden Sondierungen teil.¹⁴²

Wolff, nach Allardts Meinung »der wohl beste nüchternste Betrachter der sowjetischen Westpolitik im Auswärtigen Amt«¹⁴³, wurde offensichtlich auf indirekte Intervention Außenminister Scheels, zu dessen Politik er immer mehr in Widerspruch geriet, aus Moskau abberufen. Während des Besuches der FDP-Führungsspitze in der Sowjetunion im Juli 1969 hatte Wolff die ostpolitischen Auffassungen der FDP-Politiker als völlig indiskutabel abgetan, ihnen sehr direkt seine Meinung mitgeteilt und auch nachher noch an der Rußlandpolitik Scheels erhebliche Zweifel geäußert.¹⁴² Allerdings galt die Versetzung Wolffs bereits seit einiger Zeit als wahrscheinlich, da er schon vier Jahre an der Botschaft in Moskau tätig war. Seinen Platz übernahm der neue Botschaftsrat Dr. Joachim Peckert, der am 22. Januar in Moskau eintraf und zusammen mit Wolff an der ersten Gesprächsrunde zwischen Staatssekretär Bahr und Außenminister Gromyko teilnahm.¹⁴⁵

Am 15. Januar, dem Tag der Rückkehr Botschafter Allardts in die Sowjetunion¹⁴⁶, hatten sich die amerikanische und die britische Regierung in offiziellen Erklärungen ausdrücklich hinter die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel gestellt.¹⁴⁷

Bundeskanzler Brandt und seine Mitarbeiter, Horst Ehmke, Ulrich Sahm (Leiter der Abteilung II des Bundeskanzleramtes), Conrad Ahlers sowie die zuständigen Referenten des Kanzleramtes, führten am 16. Januar ein ausführliches Informationsgespräch mit dem Präsidium des Bundes der Vertriebenen (BdV) über die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung, in dem beide Seiten ihre unterschiedlichen Auffassungen darlegten.¹⁴⁸

II. Die Bahr/Gromyko-Verhandlungen in Moskau bis zur Fertigstellung des sogenannten »Bahr-Papiers« Ende Mai 1970

1. Die erste Gesprächsrunde (Januar – März 1970)

Bereits in den Koalitionsverhandlungen waren, wie erwähnt, SPD und FDP übereingekommen, den neuen Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Egon Bahr, mit der Führung von Sondierungen, d. h. Verhandlungsvorbereitungen, mit der Sowjetunion zu betrauen.¹⁴⁹

Bahr, der an leitender Stelle das gesamte ostpolitische Konzept der neuen Regierung entwickelt und durchgespielt hatte, bot sich schon wegen seiner umfassenden Sachkenntnis auf diesem Feld als adäquater Gesprächspartner der Sowjets an, zumal »es niemand anders gab, der so die Sache im Konzept mitentwickelt hatte«. ¹⁵⁰ Die Tatsache, daß Außenminister Gromyko selbst auf sowjetischer Seite die Gespräche mit dem weisungsgebundenen deutschen Botschafter führte, initiierte bereits während Allardts mündlicher Berichterstattung in Bonn bei den Entscheidungsträgern der Koalition Überlegungen, ihrerseits die Gesprächsebene anzuheben, die Gespräche selbst damit aufzuwerten und mit diesem Schritt sichtbar die Bedeutung zu unterstreichen, welche die neue Bundesregierung dem in Gang gekommenen politischen Dialog mit der Sowjetunion beimaß. Allardt selbst bezeichnete die statusmäßige Gesprächsanhebung als »notwendig«. ¹⁵¹

Noch während dessen Aufenthalt in Bonn war im Kanzleramt offenbar besprochen worden, Bahr nun mit der Gesprächsführung auf deutscher Seite zu betrauen. ¹⁵² Offen blieb nur noch der Zeitpunkt, an welchem der Staatssekretär und enge Vertraute des Bundeskanzlers nach Moskau reisen sollten. Allardt bestreitet allerdings, daß derartige Überlegungen während seines Aufenthaltes in Bonn angestellt worden seien. ¹⁵³ Schon aus protokollarischen wie psychologischen Gründen schien es dem Kanzler und seinen Beratern geboten, der Sowjetunion keinen statusmäßig niedrigeren Gesprächspartner anzubieten, als er der polnischen Seite mit Staatssekretär Duckwitz vom Auswärtigen Amt zugestanden worden war. Die beiden übrigen Staatssekretäre im Auswärtigen Amt, Harkort und Dahrendorf, kamen als ostpolitische Unterhändler aus sachlichen Gründen nicht in Betracht. Harkort war nahezu ausschließlich für EWG- und westeuropäische Fragen zuständig, während Dahrendorf über keinerlei internationale Verhandlungspraxis verfügte. Allerdings spricht einiges dafür, daß sich Dahrendorf selbst für durchaus fähig und kompetent hielt, für die Bundesregierung in Moskau zu sondieren und in der Folgezeit die Gesprächsführung Bahrs nicht nur wegen inhaltlicher Bedenken mit Skepsis und Mißtrauen verfolgte. ¹⁵⁴

Ein zentraler Gesichtspunkt bei der Entscheidung der Regierung, Staatssekretär Bahr selbst nach Moskau zu entsenden, dürfte auch die Ansicht der wichtigsten Entscheidungsträger der Koalition – besonders von Bahr, Ehmke, aus Wehners Umgebung und vermutlich auch von Brandt selbst – gewesen sein, der Botschafter sei den Ge-

sprächen mit Gromyko, die, wie Allardt in Bonn berichtete, bereits »philosophische Breite«¹⁵⁵ angenommen hätten, nicht mehr gewachsen. Allardt – so ein hoher Entscheidungsträger aus dem Bundeskanzleramt – sei einfach nicht in der Lage gewesen, zu verhandeln. Er habe eine Instruktion vorgelesen, dann gehört, was Gromyko dazu gesagt habe, und sei anschließend wieder nach Hause gegangen. In der Tat hätte man auf diese Weise noch fünf Jahre gebraucht und wäre heute noch nicht angekommen.¹⁵⁶

Damit wurde deutlich, daß der neue Gesprächspartner des sowjetischen Außenministers nicht nur über einzelne wichtige Fragenkomplexe der gegenseitigen Beziehungen, sondern über das ostpolitische Gesamtkonzept der Bundesregierung sprechen sollte, was zunächst nur ohne ein den Gesprächsfluß einschränkendes Korsett präziser Verhandlungsdirektiven für jeden einzelnen Detailpunkt zu gehen schien. Bahr selbst diagnostizierte »eine gewisse Überraschung auf sowjetischer Seite . . ., daß dies möglich war von mir aus, zum Teil, ohne rückfragen zu müssen. Denn das ganze Konzept war ja vorhanden.«¹⁵⁷ Über diesen notwendigen, sowohl sachbezogenen als auch technischen Verhandlungsspielraum konnte nur der wichtigste ostpolitische Berater des Bundeskanzlers, eben Bahr selbst, verfügen. Mit der Beauftragung eines der engsten Vertrauten des Regierungschefs bot sich der Bundesregierung zugleich die psychologisch wie taktisch wichtige Möglichkeit, der anderen Seite die Ernsthaftigkeit ihrer Gesprächsbemühungen zu signalisieren.¹⁵⁸ Ministerialdirigent Sanne, der Bahr nach Moskau begleitete, weist exakt auf diese Absicht hin: »Nachdem die deutsche Seite Klarheit darüber gewonnen hatte, daß als Voraussetzung jeglichen Erfolges erst einmal das tief eingefressene Mißtrauen der sowjetischen Führung soweit wie möglich abgebaut werden mußte, entschloß sich die Bundesregierung, den Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Egon Bahr, zur Fortsetzung der Gespräche zu entsenden.«¹⁵⁹ Auch Bahr selbst sprach wiederholt das große Mißtrauen an, das die Gespräche in Moskau am Anfang belastet habe. Auf die Frage, ob die Schwierigkeiten zu Beginn des Meinungsaustausches in der Unkenntnis oder im Mißtrauen der Sowjets lagen, antwortete er: »Zunächst einmal war es Mißtrauen. Das ist doch klar. Das beruht auf Gegenseitigkeit. Wir haben ja beide unsere Erfahrungen miteinander gemacht.«¹⁶⁰ Auch für Willy Brandt war dies ein entscheidendes Moment: »Wir wollten eine besondere Anstrengung machen, um das Mißtrauen der sowjetischen Regierung soweit wie möglich auszuräumen und ihr unsere ostpolitischen Absichten, auch unsere Haltung gegenüber der DDR, eingehend darzulegen. Walter Scheel und ich kamen überein, daß Staatssekretär Bahr zur Fortsetzung der Gespräche nach Moskau entsandt werden sollte.«¹⁶¹

Nachdem sich die Überlegungen im Kanzleramt in dieser Richtung immer mehr konkretisiert hatten – Bahr informierte am 21. Januar persönlich Oppositionsführer Barzel über den neuesten Stand des Dialogs mit der Sowjetunion¹⁶² und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch über seine potentielle Rolle als Gesprächsführer auf deutscher Seite –, galt es, die formelle Zustimmung Außenminister Scheels zur geplanten Entsendung Bahrs nach Moskau zu erhalten. Brandt und Ehmke beabsichtigten, aus koalitionspolitischen Gründen Scheel seinerseits zu veranlassen, den Bundeskanzler formell um Freistellung Bahrs für die Gespräche mit der Sowjetunion zu bitten, damit der zuständige Außenminister offiziell den Staatssekretär mit der Gesprächsführung beauftragen könne. Scheel selbst sollte das Kabinett über die Entsendung Bahrs informieren. In einer langen Unterredung sprachen Scheel und Ehmke dieses Verfahren ab.¹⁶³

Etwa zur gleichen Zeit, am 21. Januar, bekräftigte das britische Außenministerium in einem Leserbrief seines Pressesprechers an den »Guardian« die britische Unterstützung der Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel.¹⁶⁴ Außenminister Stewart bestätigte zwei Tage später vor dem Unterhaus noch einmal diese Auffassung.¹⁶⁵

Ebenfalls am 23. Januar teilte Außenminister Scheel seinem Botschafter in Moskau telegraphisch die Entsendung Bahrs als vorübergehender Delegationschef mit. Allardt nehme selbstverständlich auch an den Gesprächen Bahrs teil.¹⁶⁶ Parallel zu dieser Benachrichtigung stellte die Bundesregierung beim sowjetischen Konsulat in Bad Godesberg Visa-Anträge für Bahr und seine dreiköpfige Begleitung und informierte den Vertreter des abwesenden sowjetischen Botschafters Zarapkin. Am 26. Januar setzte Allardt das sowjetische Außenministerium von der Übernahme der Gesprächsführung auf deutscher Seite durch Staatssekretär Bahr in Kenntnis.¹⁶⁷

Auf der zur gleichen Zeit in Bonn stattfindenden Kabinettsitzung fehlte Außenminister Scheel und konnte nicht, wie mit Ehmke und Brandt verabredet, über die Entsendung Bahrs nach Moskau berichten. Die damit verbundene verspätete Information der darüber verärgerten FDP-Fraktion, die erst einen Tag später, am 27. Januar, durch Pressemeldungen Kenntnis davon erhielt, daß die Gesprächsführung in Moskau vom Auswärtigen Amt auf das Bundeskanzleramt übergegangen sei und Brandts Staatssekretär nach Moskau reise, wurde durch die am gleichen Tag eintreffende Zustimmung der sowjetischen Regierung zum Besuch Bahrs gedämpft.¹⁶⁸ Trotz der »optischen« Nichtinformierung des Kabinetts und des kleineren Koalitionspartners durch den Außenminister persönlich kann davon ausgegangen werden, daß über die Beauftragung Egon Bahrs in einem Vier-Augen-Gespräch zwischen Brandt und Scheel völlige Übereinstimmung erzielt wurde. Bahr hat später immer wieder mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß Außenminister Scheel dem Bundeskanzler vorgeschlagen habe, ihn, Bahr, nach Moskau zu entsenden.¹⁶⁹

Unmittelbar nach dem entsprechenden Beschluß des Bundeskabinetts teilte Staatssekretär Duckwitz Botschafter Allardt in Moskau telefonisch den Ankunftstermin von Staatssekretär Bahr, den 28. Januar, mit.¹⁷⁰ Ebenfalls noch am 27. Januar führte Regierungssprecher Ahlers vor der Presse in Bonn aus, daß Bahr den Versuch machen werde, »das Gespräch in Moskau aus der exploratorischen Phase überzuführen in konkrete Verhandlungen«. Er habe den Eindruck, »daß in einer Reihe von Punkten verhandelt werden könne«. Bahr sei vorübergehender Delegationsleiter, sein Stellvertreter werde Botschafter Allardt sein.¹⁷¹

Egon Bahr ging, wie er später berichtete, offensichtlich davon aus, »daß man in zwei bis drei gründlichen Gesprächen feststellen können muß, ob es geht oder ob es nicht geht, ob das Konzept funktioniert oder ob es nicht funktioniert«. ¹⁷² Kernfrage für ihn war: »Würden wir mit unserem Konzept durchkommen?«¹⁷³

Nach den anfänglichen Vorstellungen der SPD/FDP-Koalition sollte in dem angestrebten Vertrag mit der Sowjetunion lediglich der gegenseitige Verzicht auf Gewaltandrohung und Gewaltanwendung fixiert werden. »Das Thema Gewaltverzicht« –so Bahr im Gespräch mit dem Verfasser – »ist wirklich bis zur letzten Furche durchgeforstet worden, ehe man angefangen hat, auch nur zu reden. Wir haben jahrelang Notenwechsel darüber gehabt, das Gebiet war völlig bekannt.«¹⁷⁴

In einem Fernsehinterview mit Günter Gaus vom Juni 1972 betonte Bahr besonders, »daß das Gebiet so durchgeackert war; wir hatten ja zwei Jahre lang Noten gewechselt und kannten wirklich bis in die letzte Falte des Ackers jede Krume; es gab ja sozusagen dort keine Neuigkeiten.«¹⁷⁵

Eine nach wie vor nicht nur zwischen Koalition und Opposition umstrittene Frage ist die nach den Weisungen, die Bahr für seine Gespräche mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko erhalten oder angeblich nicht erhalten hat.

Meissner wiederholt in seiner Darstellung die Ende August 1970 in einem Zeitungsbeitrag aufgestellte Behauptung von Karl Carstens, Bahr sei »ohne genau formulierte, vom Kabinett gebilligte schriftliche Instruktionen nach Moskau entsandt«¹⁷⁶ worden, ohne sie allerdings auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu prüfen.¹⁷⁷ In einer von der Bundesgeschäftsstelle der CDU im September 1970 vorgelegten Ausarbeitung zum Moskauer Vertrag wird die These von Carstens fast wörtlich und ebenfalls ohne weiteren Nachweis übernommen.¹⁷⁸

Nach Angaben des Parlamentarischen Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, Karl Moersch, wurde Bahr für fast jede Sitzung mit den sowjetischen Unterhändlern mit umfangreichen schriftlichen Weisungen versehen, die formell aus dem Auswärtigen Amt kamen, im Kern jedoch im Kanzleramt entworfen wurden.¹⁷⁹

Außenminister Scheel bestätigte dies: Das Auswärtige Amt sei nach jedem Gespräch Bahrs innerhalb von zehn Minuten durch den deutschen Unterhändler informiert worden und habe dann neue Weisungen erteilt. Formulierungen zu einigen Punkten habe Bahr in ständigem Kontakt mit und in direktem Auftrag des Auswärtigen Amtes vereinbart.¹⁸⁰ Der deutsche Unterhändler sei mit umfassenden schriftlichen Weisungen nach Moskau gefahren und habe ständig Zusatzweisungen vom Auswärtigen Amt erhalten.¹⁸¹

Bundeskanzler Brandt gab seine Instruktionen an Bahr – von diesem als »hilfreiche Erläuterungen bzw. Kommentare« bezeichnet¹⁸² – als »Hinweise« via AA-Kurier oder AA-Funk direkt an die Deutsche Botschaft in Moskau. Die Hinweise des Kanzlers bedurften nur der formellen Weisung durch Scheels Ministerbüro, sie wurden dann in der Form eines Erlasses des Auswärtigen Amtes weitergeleitet.¹⁸³

Umgekehrt übermittelte Bahr dem Bundeskanzler – über das technische Instrumentarium des Auswärtigen Amtes – direkt persönlich an Willy Brandt gerichtete Mitteilungen der sowjetischen Führung, die dieser dann an Scheel weitergab.¹⁸⁴

Bahr selbst teilte dem Verfasser mit, daß »über jede Besprechung in Moskau« berichtet worden sei, »so daß natürlich Gelegenheit war, darauf im einzelnen durch die Zentrale zu reagieren, was auch geschehen ist«. Nach der ersten Gesprächsphase habe er »aufgrund der Besprechung meines Berichtes in Bonn . . . neue Instruktionen durch den Bundeskanzler und den Bundesaußenminister erhalten«.¹⁸⁵

Der CDU-Bundestagsabgeordnete Dr. Werner Marx, der Vorsitzende des außenpolitischen Arbeitskreises der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, ließ dem Verfasser im März 1977 mitteilen, daß »nach allen bisherigen Erkenntnissen . . . Bahr ohne jegliche schriftliche Instruktion nach Moskau gefahren« sei: »Ja, es ist sogar zweifelhaft, ob er überhaupt eine mündliche Instruktion hatte.«¹⁸⁶

Sein Fraktionskollege, Dr. Alois Mertes, ehemaliger Angehöriger des Auswärtigen Amtes, äußerte den gleichen Eindruck.¹⁸⁷

Mit hoher Wahrscheinlichkeit enthielt der für Bahr aufgrund umfangreicher Vorgespräche im Kanzleramt »schriftlich abgesteckte Rahmen«¹⁸⁸ seiner Sondierungen, der vermutlich die Form einer schriftlichen Generalweisung hatte, genügend Spielraum, um auch materielle, d. h. territoriale Streitfragen in die Gesprächsmaterie mit einbeziehen zu können. Bereits Bundeskanzler Brandt sprach in seiner Regierungserklärung davon, daß die Politik des Gewaltverzichts »die territoriale Integrität des jeweiligen Partners berücksichtigt«.¹⁸⁹

Wie Botschafter a. D. Allardt in seinen Memoiren berichtet, bat er Bahr wiederholt, ihm dessen Instruktionen zugänglich zu machen, worauf dieser geantwortet habe, schriftliche Weisungen gäbe es nicht, es sei alles mündlich vereinbart worden.¹⁹⁰ Falls diese Aussage, die im Widerspruch zu Bahrs eigenen Äußerungen steht, korrekt ist, bietet sich dafür nur eine Erklärung an: Mit hoher Wahrscheinlichkeit hat Bahr Allardt bewußt von der Lektüre seiner Weisungen ausgeschlossen und ihn über seine strategische wie taktische Marschroute im unklaren gelassen.¹⁹¹

*Exkurs: Das Instrument des sogenannten »Gewaltverzichts«
in der ost- und deutschlandpolitischen Konzeption der Regierung Brandt/Scheel*

An dieser Stelle der Untersuchung soll im Rahmen eines kurzen Überblicks auf den inhaltlichen und strategischen Kern des Gewaltverzichtskonzeptes der Regierung Brandt/Scheel eingegangen werden.

Bereits frühere Bundesregierungen setzten den sogenannten »Gewaltverzicht«¹⁹² als Instrument ihrer Ost- und Deutschlandpolitik ein. Mit einer auf den Gewaltverzicht konzentrierten Politik, d. h. der Absicht, mit den osteuropäischen Staaten Gewaltverzichtserklärungen bzw. Gewaltverzichtsabkommen auszutauschen bzw. abzuschließen, verfolgten die außenpolitischen Entscheidungsträger in Bonn mehrere Ziele. Zunächst sollte durch die Anwendung der bereits bestehenden universellen völkerrechtlichen Gewaltverbotsnorm auf ein individuelles, d. h. bilaterales Verhältnis neben der Verpflichtung aus der existierenden Norm ein neuer Rechtsgrund, den der bilateralen vertraglichen Verpflichtung, geschaffen werden. Damit knüpft der Gewaltverzicht nicht nur eine zusätzliche Bindung, sondern räumt dem Kontrahenten auch ein spezielles Berufungsrecht ein. Jede Form der Gewaltandrohung und -anwendung wäre dann nicht nur die Verletzung einer Völkerrechtsnorm, sondern der Bruch eines bilateralen Vertrages. Derartige »Individualisierungen« der Gewaltverbotsnorm strebte die Regierung Erhard mit ihrer sogenannten »Friedensnote« vom 25. März 1966¹⁹³ an.

Zweitens sollte die Anwendung der allgemeinen Gewaltverbotsnorm auf eine konkrete Streit- oder Konfliktsituation ein Mittel zur Entschärfung eines konkreten Spannungsherd sein und den politischen Willen bekräftigen, in einer bestimmten Streitfrage eine Politik mit ausschließlich friedlichen Mitteln zu betreiben. Eine derartige »Konkretisierung« dieses Rechtsgrundsatzes nahm die Regierung Adenauer vor, als sie am 3. Oktober 1954 auf der Londoner Neun-Mächte-Konferenz offiziell erklärte, »die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen und alle zwischen der Bundesrepublik und den anderen Staaten gegebenenfalls entstehenden Streitfragen mit friedlichen Mitteln zu lösen«.¹⁹⁴ Diese sogenannte »Gewaltverzichtserklärung« wurde Bestandteil der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954.

Das Begriffspaar »Individualisierung/Konkretisierung« der Gewaltverbotsnorm und seine praktische Ausgestaltung geht auf Überlegungen des ehemaligen Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung und Leiters der Unterabteilung II B des Auswärtigen Amtes, Botschafter Swidbert Schnippenkoetter¹⁹⁵, zurück, die von 1966 bis Januar 1970 für Fragen des Gewaltverzichts federführend war. Schnippenkoetter arbeitete seit Juli 1963 im Planungsstab des Auswärtigen Amtes und übernahm zwei Jahre spä-

ter die identischen Funktionen des Abrüstungsbeauftragten und Leiters der für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle zuständigen Unterabteilung II B.¹⁹⁶ Drittens sollte die Individualisierung und Konkretisierung des Gewaltverzichts auf die Feststellung verweisen, daß noch unerledigte materielle Streitfragen vorliegen, deren Lösungsbedürftigkeit fortbesteht. Gleichzeitig verfolgte man mit der Instrumentalisierung des Gewaltverzichts die Absicht, die Bedingungen für spätere Verhandlungslösungen im Sinne einer Übergangsregelung, eines *Modus vivendi*, zu verbessern und den Status quo in der Deutschlandfrage offenzuhalten: »Spätere Verhandlungslösungen« – so Schnippenkoetter – »sollen nicht von vornherein durch Festschreiben eines unbefriedigenden, unausgeglichene[n], noch nicht befriedeten Zustandes präjudiziert werden.«¹⁹⁷

Schließlich sollte mit einem konkretisierten und individualisierten Gewaltverzicht ein Streitmoratorium, ein Aufschub der Lösung erreicht werden.

Nahezu deckungsgleich argumentierte die Regierung Brandt/Scheel in ihrer Antwort vom 6. Mai 1970 auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik sowie in einem Zeitungsbeitrag von Walter Scheel vom 15. Juli 1970, der wohl ausführlichsten Darstellung der Gewaltverzichts-konzeption der seit Oktober 1969 amtierenden Bundesregierung.

»Die Bundesregierung« – so formulierte sie in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Opposition – »hält daran fest, daß Gewaltverzichtsvereinbarungen die materielle Lösung bestehender Streitfragen nicht präjudizieren dürfen. Der Gewaltverzicht soll vertraglich sicherstellen, daß zur Lösung dieser Fragen das Mittel der Gewalt ausgeschlossen wird. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Bundesregierung in den Gewaltverzichts-gesprächen strittige Fragen ausklammern will . . . Die Sowjetunion hätte der Aufnahme von Gewaltverzichtsverhandlungen mit allen Mitgliedern des Warschauer Paktes nicht zugestimmt, wenn wir die Erörterung der für das jeweilige bilaterale Verhältnis spezifischen strittigen Fragen ausgeschlossen hätten. Die Bundesregierung hält daher daran fest, über offene Fragen mit der UdSSR und mit deren Verbündeten zu sprechen, um diese Fragen im Rahmen eines Gewaltverzichts einer Lösung näherzubringen. Eine Preisgabe von Grundpositionen kommt auch heute nicht in Betracht.«¹⁹⁸

Außenminister Scheel umriß die Funktion des Gewaltverzichts mit ähnlichen Argumenten: »Dennoch ist der Gewaltverzicht mehr als eine Geste ohne materielle Substanz. Er geht von der Lage aus, wie sie ist. Er schreibt sie nicht fest, sondern beschreibt sie, ohne Werturteile damit zu verbinden. Er besagt nicht, ob etwas schön ist oder nicht, gerecht oder ungerecht. Wollte er dies tun, so würde man schon in den vorbereitenden Gesprächen steckenbleiben. Er geht vom geographischen Status quo aus und bietet einen politischen *Modus vivendi* innerhalb der Grenzen dieses Status quo. Er respektiert und akzeptiert die Wirklichkeit. Er unternimmt nicht, sie völkerrechtlich anzuerkennen und damit zu legalisieren. Zu diesen Gegebenheiten gehört auch der gegenwärtige Grenzverlauf in Europa, der territoriale, tatsächliche Besitzstand der europäischen Staaten. Beide Seiten binden sich in dem Wissen, daß es weiterhin Probleme zwischen ihnen gibt. Wenn es solche Probleme – und zwar schwerwiegende und zur Zeit nicht lösbar erscheinende – nicht gäbe, wäre ein Gewaltverzicht überflüssig.«¹⁹⁹

Die Sowjetunion beantwortet die entsprechenden, aus ihrer Sicht »abstrakten« Gewaltverzichtsvorschläge der Regierung der Großen Koalition im Rahmen eines vertraulichen deutsch-sowjetischen Notenwechsels 1967/68, den die sowjetische Seite im

Juli 1968 abbrach, mit einem umfangreichen Katalog politischer und territorialer Forderungen, deren Erfüllung die materielle Streiterledigung bringen sollten und die strategisch auf eine langfristige Stabilisierung des europäischen Einflußbereiches der Sowjetunion abzielten. Eine Analyse der zwischen 1966/67 und 1969 bekanntgewordenen Texte zeigt sehr deutlich, daß die Sowjetunion unter »konkretem« Gewaltverzicht einen konkreten vertraglichen Verzicht auf die bisherigen Bonner Rechtsauffassungen und Rechtspositionen verstand und die Liquidierung der »bargaining position« der Bundesrepublik als wichtigstes Ziel ihrer Gewaltverzichtsstrategie mit allen Mitteln anstrebte. Eine Politik der Bundesregierung, die lediglich auf einen Modus vivendi abziele und die deutsche Frage in der Substanz offen halte, sei – so die sowjetische Auffassung – nicht nur für Moskau uninteressant, sondern wegen ihres »revisionistischen« Kerns friedensgefährdend.²⁰⁰ Noch während der Großen Koalition entwickelte vornehmlich der von Egon Bahr geleitete Planungsstab des Auswärtigen Amtes die dort bereits angestellten Überlegungen in Richtung auf eine Präzisierung des territorialen Elements in einer deutschen Gewaltverzichtskonzeption weiter. Schon Schnippenkoetter hatte ausgeführt, daß ein konkretisierter oder individualisierter Gewaltverzicht »stets eine territoriale Komponente hat . . . Für die Ausgestaltung dieser territorialen Komponente im einzelnen ist ein gewisser Spielraum offen.« Bereits 1954 habe die Bundesregierung sich ausdrücklich verpflichtet, »die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen«.²⁰¹

In einer Fernsehdiskussion vom 4. September 1967 gab Bahr erstmalig öffentlich zu verstehen, daß ein Gewaltverzicht gleichzeitig die Akzeptierung des Status quo bedeute: »Wir haben ihn (den Status quo, Anm. d. Verf.) doch akzeptiert. Wenn die Bundesregierung sagt Gewaltverzicht, na, was ist denn das anderes?« Die Bundesregierung sei – so Bahr – »heute bereit, einen völkerrechtlich verbindlichen Gewaltverzicht zu machen; das heißt, und man macht ihr das ja zum Teil im Osten zum Vorwurf, sie will vom Status quo ausgehen, um ihn zu überwinden.«²⁰²

Am 4. Februar 1968 deutete auch der damalige Außenminister Brandt in einem Rundfunkinterview eine Verbindung der Frage eines Gewaltverzichts mit »inhaltlichen«, d. h. territorialen Fragen an: »Gewaltverzicht ist nicht etwas, was für sich allein dasteht, wenn man es erörtert, und nicht nur irgendeine leere Geste macht, dann muß man auch über inhaltliche Fragen sprechen, d. h. über die Fragen, die von der Bundesrepublik aus gesehen ostwärts offen oder umstritten sind.«²⁰³

In seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 bekräftigte Brandt, daß die Politik des Gewaltverzichts auch die »territoriale Integrität des jeweiligen Partners berücksichtigt«.²⁰⁴

Diesen Bezug präzisierte der Kanzler am 16. Januar 1970 in der Aussprache des Bundestages über den »Bericht zur Lage der Nation«: »Ein Abkommen über Gewaltverzicht ist nichts wert, wenn es sich nicht auch auf unsere Grenzen, im besonderen auf die europäischen Grenzen im allgemeinen, insgesamt, bezieht. Worauf soll sich ein Gewaltverzichtsabkommen beziehen, wenn nicht insbesondere auf die Fragen der Grenzen. Das heißt, daß Weiterentwicklungen im Zuge einer europäischen Friedensordnung nur in Übereinstimmung der Beteiligten erreicht werden können.«²⁰⁵

In diesen Äußerungen dokumentiert sich ein entscheidender Unterschied in der instrumentellen Behandlung des Gewaltverzichts zwischen der Regierung Brandt/Scheel und ihren Vorgängerinnen: Während die Regierungen Adenauer, Erhard und Kiesinger einen »individualisierten« und »konkretisierten« Gewaltverzicht als Mittel

zur Erhaltung des Provisoriums, zur Offenhaltung des Status quo in der Deutschlandfrage mit der Aussicht auf eine friedliche Revision des territorialen Status quo einzusetzen und deshalb »zunächst«²⁰⁶ nur Gewaltverzichtsvereinbarungen ohne Verknüpfung mit politischen Streitfragen anstrebten, ging die sozialliberale Koalitionsregierung – insbesondere vor dem Hintergrund der sogenannten »Ulbricht-Doktrin« vom April 1967 und der militärischen Intervention der Warschauer-Pakt-Staaten in der Tschechoslowakei im Sommer 1968 – davon aus, daß ohne eine Respektierung des bestehenden territorialen Status quo in Europa und dessen Unverletzlichkeit keine politischen Fortschritte in der Deutschlandfrage zu erreichen sein würden.

Deshalb schien es den Entscheidungsträgern der neuen Regierung von elementarer Bedeutung, ein Gewaltverzichtsangebot mit der Erörterung materieller und damit territorialer Streitfragen zu verknüpfen, d. h. den Grundsatz des Gewaltverbots als Instrument politischer Entspannung einzusetzen und dabei territoriale Probleme nicht mehr auszuklammern.²⁰⁷ Daß die weltpolitischen Umfeldbedingungen im Jahre 1969 den ostpolitischen Entscheidungsträgern in Bonn offensichtlich günstig erschienen, um einen Schritt in Richtung auf eine materielle Streiterledigung auf der Basis des bestehenden territorialen Status quo zu tun, wird aus einer Interviewbemerkung Außenminister Scheels im Dezember 1969 deutlich: »Ich glaube, daß es in dieser Zeit seit langen Jahren zum erstenmal wieder eine Chance gibt, zu einem Ausgleich in Europa zu kommen. Solche Chancen hat es früher schon gegeben, etwa die sowjetischen Deutschland-Noten von 1952 und 1954, aber man hat damals die Chancen nicht sehr hoch bewertet und nicht zu nutzen versucht. Diese neue Chance darf man nicht vorbegehen lassen.«²⁰⁸

Damit war klar, daß zwischen beiden Gewaltverzichtskonzeptionen nicht nur ein inhaltlicher, sondern auch ein terminologischer Unterschied bestand. Das auf Schnippenkoetter und seine Mitarbeiter im Auswärtigen Amt zurückgehende Begriffspaar »Individualisierung/Konkretisierung« war in seiner praktischen Ausformung insoweit »abstrakt«, als es auf die Erörterung materieller Streitmaterien zwar verwies, sie aber nicht einschloß und deshalb nicht nur für seine osteuropäischen Adressaten deklamatorischen Charakter hatte.

Die ab Oktober 1969 betriebene Gewaltverzichtspolitik war insofern »konkret«, als sie nicht nur die allgemeine Gewaltverbotsnorm auf ein individuelles, d. h. bilaterales Staatenverhältnis und eine bestimmte Streitsituation (Grenzfragen usw.) anwendete, sondern diese Streitsituation selbst *vorläufig*, im Sinne eines Modus vivendi auf der Basis des territorialen Status quo, einer Lösung zuzuführen beabsichtigte.²⁰⁹ Gewaltverzicht bedeutete somit nicht »Zielverzicht«, sondern Verzicht auf eine gewaltsame Revision des territorialen Status quo.²¹⁰

Der bewußt gewählte Oberbegriff von den »Gewaltverzichts«- und nicht Normalisierungsverhandlungen für den deutsch-sowjetischen Dialog ab November/Dezember 1969 zeigte, daß die Regierung Brandt/Scheel keine endgültige materielle Streiterledigung im Sinne eines »Ersatzfriedensvertrages« anstrebte und den Gewaltverzicht nicht als Vehikel für die inhaltliche Erledigung der noch offenen Streitfragen instrumentalisierte.

Daß die Sowjetunion ihrerseits den dann abgeschlossenen Moskauer Vertrag im Gegensatz zur Bundesregierung nicht als Gewaltverzichtsvertrag kennzeichnete und ihn im Sinne einer rechtlich-politischen Endgültigkeitsvereinbarung interpretiert, ändert nichts an dem Sinn, den die Bundesregierung ihrerseits dem Instrument des kontrahierten Gewaltverzichts zumißt. Wie weiter unten zu zeigen sein wird, besteht zwar ein

politischer Dissens zwischen den vertragschließenden Parteien vor allem in der Frage der Wiedervereinigung, kaum aber über die Rechtsnatur des Moskauer Vertrages. Dies machen offizielle sowjetische Erklärungen während der Vertragsverhandlungen sehr deutlich.

Am 28. Januar 1970 traf Staatssekretär Egon Bahr mit seiner kleinen *Delegation*, die aus Ministerialdirigent Sanne von der Abteilung II des Bundeskanzleramtes – Bahrs früherem Mitarbeiter im Planungsstab des Auswärtigen Amtes –, Legationsrat von Treskow vom Völkerrechtsreferat des Auswärtigen Amtes und einer Sekretärin bestand, in Moskau ein.

Den Auftakt der offiziellen Sondierungen bildete zwei Tage später, am 30. Januar, ein erstes sechsständiges Gespräch Bahrs mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko. Auf deutscher Seite nahmen an dieser ersten Begegnung im sowjetischen Außenministerium neben Bahr und dessen Stellvertreter Allardt die Botschaftsräte Wolff und Peckert,²¹¹ der bereits am 22. Januar in der Sowjetunion eingetroffen war, um Wolff als Chef der Politischen Abteilung der Botschaft abzulösen, sowie Ministerialdirigent Sanne teil.

Die sowjetische *Delegation* bestand neben Gromyko und dessen Stellvertreter Falin, Leiter der Dritten Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums,²¹² aus dem Stellvertreter Falins, Tokowinin, und einem weiteren Referenten, Krascheninikow.²¹³

Mit dem Treffen begann gleichzeitig die sogenannte erste *Gesprächsrunde*,²¹⁴ die sich in insgesamt zwei Abschnitte aufgliederte: Der erste Gesprächsabschnitt umfaßte fünf Bahr/Gromyko-Gespräche in der Zeit vom 30. Januar bis 17. Februar und ein Zusammentreffen des deutschen Unterhändlers mit dem sowjetischen Ministerpräsidenten Kossygin am 13. Februar. Der zweite Abschnitt der ersten Gesprächsrunde bestand ebenfalls aus fünf Einzelgesprächen, die zwischen dem 3. und 21. März stattfanden, und einer Unterredung Bahrs mit Valentin Falin am 14. März. Die zweite Gesprächsrunde schloß Bahrs Sondierungsmission in Moskau mit vier Einzelgesprächen zwischen dem 12. und 22. Mai 1970 ab. Parallel dazu führte der Staatssekretär fünf sogenannte »Formulierungsgespräche« mit Falin, in denen der Text des sogenannten »Bahr-Papiers« endgültig formuliert wurde.²¹⁵

Botschafter Allardt bestritt im Gespräch mit dem Verfasser, daß von den Sondierungen Bahrs in Moskau Sitzungsprotokolle angefertigt worden seien. Bahr und seine Begleitung hätten keine Stenogramme verfaßt. Während die sowjetische Seite vermutlich alle Gespräche auf Band mitgeschnitten habe, seien von Legationsrat Stabreit »nur Kernsätze festgehalten« worden. Mitstenographiert sei überhaupt nicht worden.²¹⁶

Egon Bahr hingegen teilte dem Verfasser zur Frage der Sitzungsprotokolle folgendes mit: »Sitzungsprotokolle sind während meines Teils der Sondierung genauso geführt worden wie während des Teils der Sondierung, die Allardt vorher vorgenommen hat. Ich habe auf eine entsprechende Frage gesagt, man solle wie üblich und bisher verfahren.« Die Sitzungsprotokolle seien durch die Botschaft unter Kontrolle des Botschafters verfaßt worden. Dies sei auch bei den Verhandlungen Außenministers Scheels so gehandhabt worden.²¹⁷

Botschafter Falin bestätigt eindeutig diese Version: Sowohl Bahr als auch Allardt, Sanne und der Dolmetscher hätten während der Gespräche ständig mitgeschrieben.²¹⁸ Auch der ehemalige Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Karl

Moersch, der Zugang zu allen Unterlagen der Bahr/Gromyko-Gespräche hatte, bezeichnete die Darstellung Allardts als falsch. Der Dolmetscher auf deutscher Seite sowie Stabreit und Bahr selbst hätten mitstenographiert und Ergebnisprotokolle angefertigt.²¹⁹

Der damalige Leiter des Sowjetunion-Referats im Auswärtigen Amt, VLR I Dr. Alfred Blumenfeld, bestätigte, daß das Auswärtige Amt mit diesen Ergebnisprotokollen gearbeitet habe und sich damit die Frage nach ihrer Existenz eigentlich nicht stellen sollte.²²⁰

Die im April 1972 in teilweise sinnentstellenden Fragmenten in der deutschen Presse erschienenen Gesprächsprotokolle, auf die noch ausführlich einzugehen sein wird, widerlegen die Behauptung Allardts vollends. Falls – wie der Botschafter ausführte – wirklich nur einzelne »Kernsätze« festgehalten worden sind, ist es völlig unerklärlich, daß die bekanntgewordenen Protokollauszüge aus ganzen Passagen wörtlich zitierter Ausführungen der Gesprächspartner bestehen.

Außenminister Gromyko stellte bereits in seinem ersten langen Gespräch mit Egon Bahr am 30. Januar in 18 Punkten zusammengefaßte, scharf formulierte und sehr weitgehende Forderungen.²²¹ Er machte unmißverständlich klar, daß der Sowjetunion ein reines Gewaltverzichtsabkommen, wie es die Bundesrepublik wünsche, nicht ausreiche. Da Bonn in einem derartigen Abkommen nur auf eine gewaltsame Veränderung von Grenzen verzichten wolle, wäre es weiterhin in der Lage, die bestehende europäische Grenze in Frage zu stellen und die revanchistische Politik der Grenzrevision mit anderen Mitteln fortzusetzen. Genau dies aber sei eine Quelle permanenter gefährlicher Spannungen. Um diese zu beseitigen, habe eine Übereinkunft über Gewaltverzicht nur einen Sinn, wenn gleichzeitig eine Beilegung jener Konflikte vereinbart werde, die Gewaltanwendung erst ermöglichen würden. Zum Verzicht auf Gewalt gehöre daher unabdingbar auch die Anerkennung des europäischen Status quo. Aus diesen Überlegungen heraus müsse – so Gromyko – die Sowjetunion darauf bestehen, daß die Bundesrepublik die Staatsgebiete und Staatsgrenzen Nachkriegseuropas völkerrechtlich anerkenne und garantiere. Hierzu gehöre die völkerrechtliche Anerkennung der DDR und ihrer Grenzen, der Oder-Neiße-Grenze, der Westgrenze der Tschechoslowakei sowie die Erklärung über die Ungültigkeit des Münchner Abkommens von Anfang an.

Der sowjetische Außenminister gab seinem deutschen Gesprächspartner deutlich zu verstehen, daß die Sowjetunion nur dann einen Vertrag mit der Bundesrepublik abschließen, wenn diese vorher die DDR völkerrechtlich anerkannt habe. Der territoriale Status quo dürfe nicht verändert werden, dementsprechend dürfe der westdeutsche Anspruch auf Wiedervereinigung weder nach innen noch nach außen aufrechterhalten oder geduldet werden. Berlin sei eine selbständige politische Einheit und müsse als solche betrachtet werden. Wer Realitäten anerkenne, so der sowjetische Außenminister, mache keine Zugeständnisse. Ferner blieben die Interventionsvorbehalte, die der Sowjetunion aus den Art. 53 und 107 der UN-Charta zukämen, weiter voll in Kraft. Die im April 1972 anonym veröffentlichten Protokollfragmente²²² der Gespräche zwischen Bahr und Gromyko dokumentieren anschaulich, daß Bahr bereits in seiner ersten, sechs Stunden dauernden Unterredung mit dem sowjetischen Außenminister *das Berlin-Problem angesprochen hat – das man, so Bahr, nicht isoliert sehen dürfe, Berlin dürfe nicht Insel des kalten Krieges bleiben, das Schaffen normaler Zustände in Europa müsse auch für Berlin gelten –*, obwohl dies insbesondere von der CDU/CSU-Opposition immer wieder bestritten worden ist. Der deutsche Unterhändler ver-

deutlichte seinen sowjetischen Gesprächspartnern den Willen der Bundesregierung, die Beziehungen zur Sowjetunion zu normalisieren und zu verbessern. Der Bundeskanzler, so Bahr, habe zu einem beachtlichen Teil den Erfolg seiner Regierung vom Erfolg der Gespräche mit Moskau abhängig gemacht. Die Äußerungen des Staatssekretärs dokumentieren, daß er bereits an diesem Punkt des Dialogs bereit schien, das »sowjetische Junktim von Gewaltverzicht und Grenzfestschreibung«²²³ im Grundsatz zu akzeptieren. Gewaltverzicht, so Bahrs Argument, impliziere die territoriale Integrität, damit sei ein Gewaltverzichtsvertrag ein anderes Wort für Grenzvertrag. Die Bundesrepublik sei bereit, die DDR zu akzeptieren, nicht aber sie völkerrechtlich anzuerkennen.

Wie Bahr später berichtete, lag eine der Hauptschwierigkeiten in den ersten Gesprächen mit Gromyko darin, »daß man auf sowjetischer Seite unser Denken nicht kannte. Das heißt, es ging so weit, daß man sprechen muß über Vokabeln, die man sich erklären mußte, was mit Vokabeln für ein Sinn gemeint war . . . Es gab Inhaltsvokabeln. Was ist zum Beispiel zu verstehen unter der Frage, daß wir die DDR als Staat akzeptieren, aber völkerrechtlich nicht anerkennen. Dies ist schon für Deutsche sehr schwer, wieviel mehr dann für Russen.«²²⁴

Nach sechs Stunden Gesprächsdauer, einer für erste diplomatische Sondierungen ungewöhnlich langen Zeitspanne, hatten beide Unterhändler in einer tour d'horizont das ganze Kaleidoskop der deutsch-sowjetischen Beziehungen erörtert. Offensichtlich war Bahr bereits nach seiner ersten Unterredung mit den in europäischen Angelegenheiten erfahrensten sowjetischen Diplomaten überrascht, wie gründlich die andere Seite den politischen Dialog führte. Ob die Sowjetunion grundsätzlich bereit war, über eine prinzipielle Änderung des gegenseitigen Verhältnisses zu sprechen, schien nach Bahrs eigenen Angaben noch nicht klar.²²⁵

Unmittelbar nach dem ersten Gespräch mit Gromyko und seiner Delegation informierten Bahr und Allardt in einer knapp gefaßten telegraphischen Vorausmeldung Bundeskanzler Willy Brandt vom Inhalt ihres ungewöhnlich intensiven Gedankenaustausches.²²⁶

Brandt, der sich am 30. und 31. Januar zu einem üblichen deutsch-französischen Halbjahrestreffen mit dem französischen Staatspräsidenten Pompidou und Ministerpräsident Chaban-Delmas in Paris aufhielt, unterrichtete seinerseits seine französischen Gesprächspartner vom Inhalt der ersten Bahr/Gromyko-Unterredung noch bevor der Kanzler das Bundeskabinett informierte.²²⁷

Bereits am 16. Januar hatte der französische Außenminister Maurice Schumann bei seinem Besuch in Bonn im Rahmen der regelmäßigen deutsch-französischen Konsultationen die eingeleitete Ostpolitik der neuen Regierung Brandt/Scheel ohne Einschränkung gutgeheißen.²²⁸ Allerdings betonte Schumann gegenüber seinem deutschen Kollegen Scheel, daß eine Anerkennung der DDR durch Bonn seiner Meinung nach den Status und die Sicherheit West-Berlins gefährde und Frankreich nach wie vor an seinen Rechten für Deutschland als Ganzes und Berlin festhalte.²²⁹

Ähnliche von skeptischen Zügen durchsetzte Auffassungen waren auch Ende Dezember aus dem Pariser Außenministerium gemeldet worden.²³⁰

Bahr und Allardt verfaßten einen Tag nach ihrer ersten Mitteilung einen umfassenden Bericht über das Gewaltverzichtsgespräch vom Vortag für die Zentrale in Bonn. Neue Instruktionen würden, wie es in der Umgebung Bahrs hieß, für das auf 3. Februar angesetzte nächste Gespräch nicht benötigt.²³¹ Vermutlich in jenen Tagen erhielt Botschafter Allardt von Staatssekretär Duckwitz vom Auswärtigen Amt die Weisung, alle

Berichte und Telegramme über die Sondierungen Bahrs nur an den Minister persönlich und den Bundeskanzler zu richten und nicht über den hausinternen Verteiler an die zuständigen Abteilungen und Referate des Auswärtigen Amtes laufen zu lassen. Als sich der Botschafter einmal nicht an diese Direktive hielt, wurde er von Scheel und Duckwitz sofort daran erinnert.²³² Die Telegramme Bahrs aus Moskau gingen im Auswärtigen Amt nur an Scheel und Duckwitz, um Indiskretionen zu vermeiden, nicht an die Abteilungsleiter.²³³

Dies kennzeichnete augenfällig das Bemühen der Regierung, die Zahl der eingeweihten Entscheidungsträger und Entscheidungshelfer möglichst klein zu halten und das Informationsmonopol bei nur wenigen Spitzenpolitikern der Koalition zu konzentrieren.

Parallel zum Beginn des Dialogs mit Moskau hatte die Regierung Brandt/Scheel ein sorgfältig vorbereitetes Netz von die Ostpolitik flankierenden, vorwiegend wirtschaftlichen Maßnahmen geknüpft:

Am 1. Februar wurden in Essen zwischen der westdeutschen Privatwirtschaft und den sowjetischen Außenhandelsorganisationen drei Abkommen über die Lieferung von sowjetischem Erdgas in die Bundesrepublik, von 1,2 Millionen Tonnen deutscher Großrohre in die Sowjetunion sowie über die Gewährung eines Kredits an die UdSSR in Höhe von 1,2 Milliarden DM für die Zahlung der Rohre unterzeichnet. Obwohl offizielle Regierungsstellen in Bonn diesen Verträgen, die das größte Geschäft besiegelten, das je zwischen einem westlichen Land und der Sowjetunion abgeschlossen wurde, jegliche politische Signalwirkung absprachen und betont zurückhaltend reagierten, ergibt sich aus dem relativ geringen gesamtwirtschaftlichen Interesse der Bundesrepublik an diesen Vereinbarungen und den eindeutigen Devisenvorteilen für die sowjetische Seite die mit hoher Wahrscheinlichkeit intendierte Hoffnung auf eine politische Auflockerung der sowjetischen Haltung bei den Gesprächen in Moskau.²³⁴

Am 2. Februar traf der Parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Arndt, in Budapest ein, um Sondierungen über den Rahmen künftiger deutsch-ungarischer wirtschaftlicher Kooperation zu führen und offizielle Wirtschaftsgespräche vorzubereiten.²³⁵ Zur gleichen Zeit hielt sich SPD-Geschäftsführer Wischniewski zu politischen Gesprächen ebenfalls in Budapest auf.²³⁶

Sonderbotschafter Emmel vom Auswärtigen Amt führte am 5. Februar in Moskau Verhandlungen über eine technisch-wissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion.²³⁷ Obwohl auch bei diesen Besprechungen das Auswärtige Amt Spekulationen über einen möglichen politischen Hintergrund dementierte, signalisierten diese Verhandlungen ebenso wie das Erdgas-Röhren-Geschäft nicht nur ein Eingehen der Bundesregierung auf primär wirtschaftliche Wünsche Moskaus, sondern zielten darüber hinaus auch auf eine psychologisch wichtige atmosphärische Auflockerung des parallel stattfindenden politischen Dialogs.

Außenminister Scheel informierte am 3. Februar die Fraktionsvorsitzenden des Bundestags über Vorbereitung und Stand der Gespräche mit Warschau und Moskau.²³⁸ Im zweiten dreieinhalbstündigen Gespräch, das Bahr am 3. Februar mit Außenminister Gromyko führte, begannen beide Delegationen – erstmalig nahm auf sowjetischer Seite mit dem stellvertretenden Außenminister Semjonow der führende Deutschland-experte des sowjetischen Außenministeriums teil – wichtige und besonders umstrittene Themenkomplexe einzugrenzen und Punkt für Punkt zu erörtern. Staatssekretär Bahr wurde wieder von Botschafter Allardt, den Botschaftsräten Peckert und Wolff sowie von Ministerialdirigent Sanne begleitet.

Einen der wichtigsten Erörterungspunkte bildete die Frage der Unveränderbarkeit der Grenzen. Gromyko forderte von der Bundesrepublik nicht nur die Achtung der Integrität und Unverletzlichkeit der Grenzen, sondern den Verzicht auf jegliche Absicht, die bestehenden Grenzen zu verändern. Dieser Frage komme prinzipielle Bedeutung zu. Es gebe hier ein weites Feld von Formeln, die der deutschen Seite Genüge tun würden. Die zu findende Formulierung müsse aber den Gedanken der Unveränderbarkeit ausdrücken.

Bahr hingegen betonte die Unantastbarkeit der Grenze zwischen beiden Teilen Berlins, zwischen der Tschechoslowakei und der Bundesrepublik sowie zwischen beiden deutschen Staaten. Entscheidend sei, so Bahr, daß die Grenze dort bleiben solle, wo sie jetzt ist. Man brauche eine Formel, die allgemein verbindlich sei und zu der in bilateralen Abkommen der Bundesrepublik mit den anderen osteuropäischen Staaten konkrete Ergänzungen erfolgen könnten. Gegen eine Formulierung, welche die Unveränderbarkeit der Grenzen zum Inhalt hätte, wäre die öffentliche Meinung, die Parteien, auch die Regierungsparteien in der Bundesrepublik. Wiederholt wies Bahr in seinen Ausführungen auf die schmale parlamentarische Basis der Regierungskoalition in Bonn hin. Angesprochen wurde auch das Projekt der von der Sowjetunion gewünschten Europäischen Sicherheitskonferenz.

Nach den vorliegenden Informationen über den Verlauf der ersten beiden Bahr/Gromyko-Gespräche, insbesondere des zweiten, zielte Bahrs Verhandlungstaktik darauf ab, seinem sowjetischen Gegenüber zu verdeutlichen, daß Moskau daran interessiert sein müsse, die Bundesrepublik als Befürworterin einer gesamteuropäischen Konferenz zu gewinnen. Ein auch nur vorübergehendes Scheitern des politischen Dialogs zwischen Bonn und Moskau müßte, so Bahrs Argument, die Aussichten auf eine derartige Konferenz noch mehr trüben, als dies ohnehin der Fall war. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird Bahrs taktischer Versuch deutlich, für die auf eine Bonner Initiative zurückgehende Wiederaufnahme des Projektes einer Sicherheitskonferenz auf die Tagesordnung der NATO-Ministerratskonferenz Anfang Dezember 1969 in Brüssel Konzessionen von der sowjetischen Seite in der Frage der Unveränderbarkeit der Nachkriegsgrenzen zu erhalten.

Doch auch in diesem zweiten Gespräch zwischen beiden Delegationen nahmen die sowjetischen Unterhändler keine Abstriche an ihrer bisherigen harten Position vor. Beide Seiten erklärten nach der Unterredung, daß sie nun die Haltung der anderen Seite besser als vorher kennen würden.²³⁹

Am 5. Februar lud der stellvertretende sowjetische Außenminister Semjonow Staatssekretär Bahr und seine Delegation zu einem Mittagessen ein, an dem außer Gromyko auch die anderen Mitglieder der sowjetischen Delegation teilnahmen. Die besonders auf deutscher Seite sorgfältig registrierte sowjetische Höflichkeitsgeste lockerte nicht nur die Gesprächsatmosphäre auf, sondern wurde darüber hinaus auch als Indiz für das sowjetische Interesse an einer Fortsetzung des Dialogs mit der Bundesrepublik gewertet. Während des gemeinsamen Essens wurden Probleme des Gewaltverzichts besprochen, ohne allerdings Einzelheiten besonders zu vertiefen.²⁴⁰

Am gleichen Tag informierte der sowjetische Botschafter in der DDR, Abrassimov, den Staatsratsvorsitzenden der DDR, Walter Ulbricht, über den Stand der Bahr/Gromyko-Gespräche.²⁴¹

Einen Tag später, am 6. Februar, traf Bahr auf eigene Initiative zu seinem dritten, knapp dreieinhalbstündigen Gespräch erstmalig unter vier Augen, lediglich begleitet von einem Dolmetscher, mit Außenminister Gromyko zusammen. Bahr regte dieses

Treffen während des Essens vom Vortag an. Nur wenige Stunden später übermittelte das sowjetische Außenministerium dem deutschen Delegationschef den neuen Termin mit Gromyko.

Themen dieser dritten Unterredung, die nach Bahrs Angaben »sachlich, ernst und persönlich angenehm«²⁴² verlief, waren neben dem Kernproblem der uneingeschränkten völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik die Stellung West-Berlins innerhalb eines potentiellen Gewaltverzichtsystems, die Haltung beider Seiten gegenüber den alliierten Vereinbarungen über Deutschland als Ganzes sowie das Problem der sogenannten Interventionsvorbehalte, welche die Sowjetunion nach wie vor auch im Verhältnis zur Bundesrepublik beanspruchte. Beide Politiker unternahmen offenbar einen ersten schriftlichen Bilanzierungsversuch, den Bahr nach dem Treffen indirekt bestätigte: »Wir haben versucht festzustellen, ob man eine Bilanz des bisherigen Meinungsaustausches ziehen kann, und sind zu dem Schluß gekommen, daß es dafür noch viel zu früh ist.«²⁴³

Auch dieses dritte Treffen beider Parteien brachte keine Änderung der harten sowjetischen Haltung in den grundsätzlich umstrittenen Fragen.²⁴⁴

Wie Willy Brandt später berichtete, schnitt Gromyko seinerseits höchstwahrscheinlich in diesem Vier-Augen-Gespräch erstmalig das Thema Berlin an, um Bahrs Vorstellungen hierüber zu erkunden.²⁴⁵

Außenminister Scheel ging am 10. Februar in einer Rede vor den 19 in Bonn akkreditierten lateinamerikanischen Botschaftern direkt auf den Gesprächsstand in Moskau ein. Nach wie vor – so Scheel – bestehe Moskau auf der Anerkennung aller bestehenden europäischen Grenzen einschließlich der Grenze zur DDR, deren völkerrechtlichen Anerkennung durch Bonn, der Anerkennung Berlins als besondere politische Einheit, dem Verzicht auf den Zugang der Bundesrepublik zu Kernwaffen sowie auf der Ungültigkeitserklärung des Münchner Abkommens von 1939 (sic!) von Anfang an (ex tunc).²⁴⁶

Ein erstes Zugeständnis Gromykos deutete Bahr, der angeblich Botschafter Allardt nicht über den Inhalt seines Vier-Augen-Gesprächs mit dem sowjetischen Außenminister in Kenntnis setzte,²⁴⁷ in einem Geheimtelegramm an das Auswärtige Amt nach seinen ersten Unterredungen mit dem sowjetischen Außenminister an: »Die Sowjetunion ist unter Umständen bereit, Ziele und Prinzipien der UN-Charta in ein Gewaltverichtsabkommen aufzunehmen.«²⁴⁸

In den ausführlichen Analysen der ersten drei Gespräche mit den sowjetischen Regierungsvertretern, die Bahr der Zentrale in Bonn übermittelte, wies er darauf hin, daß Gromyko kaum 14 Stunden persönlich am Verhandlungstisch verbracht hätte, wenn er den Dialog mit Bonn hätte scheitern lassen wollen. Ferner müsse die Sowjetunion daran interessiert sein, die Bundesrepublik als Befürworterin der von den Westmächten skeptisch beurteilten Europäischen Sicherheitskonferenz zu gewinnen. Außerdem sei die Teilnahme des stellvertretenden Außenministers Semjonow an den Gesprächen ein wichtiges Indiz für den Wunsch der sowjetischen Parteiführung, den politischen Dialog mit Bonn fortzuführen, zumal Semjonow als Kandidat des ZK der KPdSU das besondere Vertrauen der Parteispitze genieße.²⁴⁹

Als weitere Höflichkeitsgeste lud das sowjetische Außenministerium Bahr und seinen Mitarbeiter Sanne unmittelbar nach dem dritten Bahr/Gromyko-Treffen zu einer Besichtigung Leningrads ein, wo sich die deutschen Diplomaten drei Tage lang aufhielten. Begleitet wurde Bahr außerdem von einem »Vertreter des sowjetischen Außenministeriums«, nach Allardts Erinnerung von dem sowjetischen Diplomaten Lednew,

der angeblich dem deutschen Delegationschef auch während dessen Aufenthalt in Moskau als »ständiger Begleiter« und Ansprechpartner zur Verfügung stand. Lednew, der offenbar fast täglich Kontakt zu Bahr gehabt und auch als vertraulicher Verbindungsmann zwischen Bahr und Gromyko fungiert habe, sei vermutlich entweder in den Diensten des sowjetischen KGB gestanden oder stammte unmittelbar aus der engsten Umgebung des sowjetischen Außenministers.²⁵⁰

Der entsprechende sowjetische »Begleiter« Botschafter Allardts sei der seit einigen Jahren als Gastprofessor in der Bundesrepublik und Österreich tätige Historiker und Politologe Professor Michail Woslenskij gewesen.²⁵¹

Am 10. Februar trafen beide Delegationen wieder in voller Besetzung zu ihrer vierten Sitzung zusammen, die zwei Stunden dauerte. Die neuerliche Hinzuziehung des sowjetischen Deutschlandspezialisten Semjonow und die Teilnahme des deutschen Völkerrechtsexperten von Treskow waren Indiz dafür, daß im Mittelpunkt dieses Zusammentreffens erneut die Frage der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch Bonn in Verbindung mit Fragen der Rechte und Verantwortlichkeiten der Kriegssalliierten und vermutlich bereits schriftliche Formulierungsversuche standen.

Bahr, der nach der Zusammenkunft davon sprach, daß man die »Kerne weiter herausgeschält« habe, jedoch blieben immer noch »genug weitere Kerne zu schälen«, ²⁵² und meinte, daß man einander besser sogar in den Punkten verstehe, in denen man sich vielleicht nicht verständigen könne, verdeutlichte höchstwahrscheinlich seinen sowjetischen Gesprächspartnern, daß eine uneingeschränkte völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik nicht möglich sei, da die Rechte der Vier Mächte für Deutschland als ganzes und Berlin nach wie vor fortbestünden und es keinen Friedensvertrag mit Deutschland gebe. Mit einer vollen völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch Bonn wie umgekehrt mit einer Anerkennung der Bundesrepublik durch Ost-Berlin würde über Rechte verfügt werden, die beiden deutschen Staaten nicht zukämen. Damit müßte eine De-jure-Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung notwendigerweise auch sowjetische Rechte aufheben.²⁵³

Egon Bahr bezeichnete später diese Frage als den »schwierigsten Punkt« auch im Begegnen für den sowjetischen Außenminister: »Die völkerrechtliche Anerkennung, die die Sowjetunion verlangt hat, der DDR durch uns war eben nicht akzeptabel. Das war der Kernpunkt . . . Wenn dieser Kern der Sache nicht durchsetzbar gewesen wäre oder akzeptabel geworden wäre für die Sowjetunion, hätte ich ohne Erfolg abreisen müssen und wäre auch abgereist.«²⁵⁴

Die Tatsache, daß die UdSSR offenbar seit Februar 1970 begann, ihre besatzungsrechtlichen Restbefugnisse in Deutschland durch eine Veränderung der Bezeichnung »Zeitweilig in der DDR stationierte« sowjetische Streitkräfte in »Sowjetische Truppen in Deutschland« – ein Terminus, der in weit stärkerem Maße ein sowjetisches Anwesenheitsrecht zum Ausdruck brachte – aufzuwerten, macht sichtbar, daß Bahrs Argumentation ihre Wirkung auf seine sowjetischen Gesprächspartner nicht verfehlte.²⁵⁵ In Erwidierung der entsprechenden sowjetischen Höflichkeitsgesten lud Botschafter Allardts für den Abend des gleichen Tages Außenminister Gromyko und dessen Delegation zu einem Abendessen in die deutsche Botschaft ein. Gromyko nahm die Einladung sofort an. Auch diese Zusammenkunft wurde zu einer zwanglosen Fortsetzung der Gespräche benützt und diente vornehmlich einer Lockerung des persönlichen Kontaktes zwischen beiden Delegationen.²⁵⁶ Einen Tag später meldeten die amtlichen Nachrichtenagenturen der Sowjetunion und der DDR erstmalig offiziell die Gespräche Staatssekretär Bahrs in Moskau.²⁵⁷

Die chinesischen Medien beschäftigten sich bereits am 10. Februar mit großem Propagandaaufwand mit den deutsch-sowjetischen Sondierungen. Die amtlichen Kommentatoren bezeichneten die Annäherung zwischen Moskau und Bonn als »schmutzigen Handel zwischen der sowjetischen revisionistischen Renegatenclique und dem westdeutschen Militarismus« und stellten fest, daß die Sowjetunion keine Skrupel habe, den Ausverkauf der Souveränität und der Interessen des deutschen Volkes zu betreiben. Die sowjetischen Revisionisten hätten vor Gesprächsbeginn die Vorbedingung fallenlassen, daß Westdeutschland zuerst die DDR als souveränen Staat anerkennen müsse.²⁵⁸

Hinter diesen heftigen Propagandaattacken zeichnete sich deutlich die Furcht Peking vor jedem Fortschritt in Richtung auf eine Entspannung zwischen der Sowjetunion und dem Westen ab, die es – aus chinesischer Sicht – Moskau erlauben würde, seine Positionen in Asien zu verstärken.

Am 12. Februar unterrichtete Außenminister Walter Scheel in Bonn das Bundeskabinett und anschließend die Fraktionsvorsitzenden des Bundestages bzw. deren Vertreter, Katzer (CDU), Wagner (CSU), Wienand (SPD), Mischnick und Werner Mertes (beide FDP) sowie den Vorsitzenden des Auswärtigen Bundestagsausschusses, Schröder (CDU) und dessen Stellvertreter Mattick (SPD) über den bisherigen Verlauf der Gespräche in Moskau und Warschau.²⁵⁹

Die sowjetische Regierung setzte nur wenig später die Reihe ihrer psychologisch geschickten freundschaftlichen Gesten gegenüber der deutschen Seite mit einer ungewöhnlichen Offerte fort: Walter Scheel wurde in der Nacht vom 12. auf den 13. Februar auf seinem Flug nach Südasien bei einer Zwischenlandung in Moskau vom stellvertretenden sowjetischen Außenminister Semjonow überraschend zu einem sorgfältig vorbereiteten Abendessen eingeladen.²⁶⁰

Vermutlich dienten derartige Höflichkeitsbekundungen dem taktischen Ziel, die in der Sache nach wie vor unverändert harte sowjetische Haltung für die deutsche Seite durch eine merklich veränderte Verhandlungsatmosphäre und immer wieder signalisiertem Interesse am politischen Dialog mit Bonn akzeptabler zu machen und die deutschen Unterhändler zu veranlassen, auf die sowjetischen Forderungen mehr als bisher einzugehen. Ein Indiz für diese politisch-psychologische Doppelstrategie Moskaus bildete die publizistische Begleitung der Gespräche durch die sowjetischen Presseorgane. Ohne direkt auf Bahr/Gromyko-Sondierungen einzugehen, forderten offiziöse sowjetische Zeitungen von der Bundesrepublik immer wieder eine konstruktive Haltung, insbesondere die volle völkerrechtliche Anerkennung der DDR und des europäischen Status quo durch die Bundesregierung in Bonn.²⁶¹

Am Vormittag des 13. Februar empfing der sowjetische Ministerpräsident Kossygin, begleitet von Botschafter Falin, Staatssekretär Bahr auf dessen Wunsch und führte mit ihm und Botschafter Allardt²⁶² ein eineinhalbstündiges Gespräch »über beide Regierungen interessierende Fragen«.

Wie aus den bekanntgewordenen Fragmenten der Moskauer Gesprächsprotokolle und anderen Hintergrundinformationen hervorgeht, nahm Kossygin in dieser Unterredung in auffallend scharfem Ton eine ungewöhnlich harte Haltung ein und bezeichnete u.a. den westdeutschen Anspruch auf Wiedervereinigung als verbrecherische Idee, die man der Jugend infiltriere. Die bisher von der Bundesrepublik betriebene Politik der Wiedervereinigung sei nichts als reines Abenteuerum gewesen. Bahr führte aus, es gehe nun darum, ehrlich und offen miteinander zu reden und wirklich alles dabei zu erörtern. Der Augenblick für eine Initiative zur Aussöhnung sei schon

deshalb nicht ungünstig, weil Kossygin, Brandt und Ulbricht eines gemeinsam hätten, sie hätten gegen die Nazis gekämpft.

Nach dem Treffen bezeichnete Bahr seine Begegnung mit dem sowjetischen Ministerpräsidenten als Einleitung der Endphase des mit Außenminister Gromyko geführten Meinungsaustausches.²⁶³

Parallel zu Bahrs letzten beiden Treffen mit den sowjetischen Unterhändlern konsultierte und informierte in Moskau der stellvertretende polnische Außenminister Woliński seinen sowjetischen Kollegen Gromyko über den Stand der deutsch-polnischen Sondierungen in Warschau. Dabei wurde erklärt, daß zwischen den sozialistischen Staaten völlige Einigkeit in der Bewertung der Aussichten und über die Perspektiven der laufenden Gespräche bestehe. Vermutlich sollte diese demonstrative Versicherung als Hinweis an die neue Regierung in Bonn verstanden werden, mögliche unterschiedliche Interessenlagen der osteuropäischen Staaten im Dialog mit der Bundesrepublik nicht gegeneinander auszuspielen.²⁶⁴

Ebenfalls am 13. Februar setzten Innenminister Genscher, Kanzleramtsminister Ehmke und Staatssekretär Dahrendorf das Gespräch der Bundesregierung mit den führenden Vertriebenenfunktionären vom 16. Januar fort und empfingen erneut das BdV-Präsidium zu einer Aussprache.²⁶⁵

Einen Tag später traf Staatssekretär Duckwitz mit dem BdV-Präsidenten Reinhold Rehs zusammen.²⁶⁶

Am 17. Februar führten die deutsche und die sowjetische Delegation ihr fünftes und vorläufig letztes einstündiges Gespräch der ersten Runde.

Wie Staatssekretär Bahr, der am 18. Februar zur Berichterstattung nach Bonn zurückflog, nachher mitteilte, seien sämtliche mit dem Leitthema verbundenen Fragen mittlerweile durchdiskutiert worden. Beide Seiten hätten sich darüber verständigt, eine kleine Denkpause einzulegen. Man habe vereinbart, sich mit den bisherigen Delegationen in der kommenden oder übernächsten Woche – allerdings ohne genauere Datumsangabe – wiederzutreffen. Bahr bestritt, daß der Brief von DDR-Ministerpräsident Stoph an Bundeskanzler Brandt vom 11. Februar, in dem dieser von Stoph eingeladen wurde, zu Verhandlungen nach Ost-Berlin zu kommen, Gegenstand einer Erörterung mit Außenminister Gromyko gewesen sei. Trotz dieses Dementis kann angenommen werden, daß die Stoph-Offerte in den Moskauer Gesprächen erwähnt wurde und die Vorbereitungen auf das spätere innerdeutsche Gipfeltreffen in Erfurt im zweiten Abschnitt der ersten Gesprächsrunde in Moskau zwischen dem 3. und 21. März ein Gesprächsthema zumindest am Rande war.

Auch während des fünften Treffens beider Seiten zeigten die sowjetischen Diplomaten keine Bereitschaft, ihre harte Position zu modifizieren und von ihren grundsätzlichen Forderungen abzurücken.²⁶⁷

Daß die Sowjetunion nach wie vor auf einer uneingeschränkten Anerkennung des europäischen Status quo einschließlich der DDR und ihrer Grenzen sowie auf einem Verzicht auf den Bonner Wiedervereinigungsanspruch beharrte, ging aus einem vertraulichen Bericht Botschafter Allardts hervor, in welchem der Diplomat den Inhalt eines Gespräches wiedergab, das er Ende Februar 1970 mit einer dem ZK der KPdSU nahestehenden Persönlichkeit²⁶⁸ in Moskau führte, die die Aufgabe hatte, dem deutschen Botschafter wichtige Mitteilungen außerhalb des diplomatischen Weges zu übermitteln: »Der Gesprächspartner«, so Allardt in seinem Bericht an das Auswärtige Amt, »der die Protokolle über den Meinungsaustausch mit Gromyko offensichtlich kannte, fügte hinzu, daß die Sowjetregierung größten Wert auf erfolgreichen Ab-

schluß unserer Gespräche lege. Eine wirkliche Verständigung zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland lasse sich nur bei uneingeschränkter und definitiver Anerkennung und Achtung aller Grenzen, insbesondere der DDR-Grenze, erzielen . . . Nicht jedes Treffen irgendeiner Vertriebenenorganisation werde in Moskau wichtig genommen. Wenn es aber etwa der Springer-Konzern auch noch nach Abschluß eines solchen Vertrages als eine Aufgabe ansähe, die Deutschen für eine völlig illusionäre Wiedervereinigung zu begeistern und damit gegen die Sowjets aufzuhetzen, ohne daran durch die Bundesregierung gehindert zu werden, ließe sich dies natürlich nicht als vertragskonformes Verhalten bezeichnen.«²⁶⁹

Noch vor seinem Abflug stattete Bahr den Botschaftern der USA, Großbritanniens und Frankreichs Informationsbesuche ab.²⁷⁰ Im Grundsatz ähnlich wie Allardt äußerte sich auch Bundeskanzler Brandt in Bonn. Er erklärte am 20. Februar vor den Spitzengremien der SPD, daß die Gespräche Bahrs aufschlußreich gewesen seien, nicht entmutigend, aber auch nicht geeignet, über die Schwierigkeiten hinwegzutäuschen, die mit auch nur partiellen Regelungen verbunden seien. Niemand wisse, ob in den Gesprächen mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin greifbare Erfolge zu erzielen sein würden. Bahr werde in der ersten März-Woche seine Sondierungen in Moskau fortsetzen.²⁷¹

Etwa zur gleichen Zeit erörterten der französische Staatspräsident Pompidou und der amerikanische Präsident Nixon in Washington die ostpolitischen Initiativen der Regierung Brandt/Scheel und erzielten Einigkeit über die volle Aufrechterhaltung der Viermächteverantwortung. Frankreich, so wurde betont, begrüße die eingeleiteten Schritte als wesentliche Bestandteile europäischer Entspannung.²⁷²

Auch Außenminister Scheel wies am 25. Februar in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestages besonders auf die westalliierte Unterstützung der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik hin: »In den Gesprächen mit der französischen Regierung im Dezember haben wir feststellen dürfen, daß der sogenannte Rapallo-Komplex, der eine Zeitlang auch in die französische öffentliche Meinung einzudringen drohte, einer partnerschaftlichen Solidarität zwischen unseren beiden Ländern gewichen ist. Das gilt genauso für die anderen Alliierten des Atlantischen Bündnisses.«²⁷³

Einen Tag später informierte Scheel den Auswärtigen Ausschuß des Bundestages über den Stand der Sondierungen mit der Sowjetunion und der Volksrepublik Polen und trug auf dieser vertraulichen Sitzung vermutlich den 18-Punkte-Katalog vor, dessen Erfüllung der sowjetische Außenminister Gromyko zu Beginn der Gespräche mit Staatssekretär Bahr gefordert hatte.²⁷⁴

Bahr war persönlich schon am 23. Februar mit Altbundeskanzler Dr. Kiesinger zu einem ausführlichen Informationsgespräch über seine Moskauer Sondierungen zusammengetroffen.²⁷⁵

Am 24. Februar hatten Bahr und Scheel im Auswärtigen Amt einen kleinen Kreis von wichtigen Funktionsträgern aller Fraktionen vertraulich in Kenntnis gesetzt.²⁷⁶

Das vermutlich ausschlaggebende Motiv für die Verschiebung der Wiederaufnahme der Bahr/Gromyko-Gespräche von Ende Februar auf die erste Märzwoche lag einmal an der ausführlichen Berichterstattung der sowjetischen Delegation in den eigenen Führungsgremien, ferner in der Absicht der Entscheidungsträger in Moskau, vor einer Fortsetzung des Meinungsaustausches mit der Bundesrepublik im Rahmen einer abgestimmten Aktion Einvernehmen mit der polnischen und ostdeutschen Führung über den gemeinsam einzuschlagenden weiteren Kurs in den Gesprächen mit Bonn herzustellen und sich über die bisherigen Gesprächsinhalte zu konsultieren. Die Kon-

takte mit der DDR sollten außerdem dem Zweck dienen, das sowjetische Abrücken von der ostdeutschen Forderung nach voller völkerrechtlicher Anerkennung durch die Bundesrepublik vorzubereiten; wie bereits gezeigt wurde, hatte Bahr seine sowjetischen Gesprächspartner darauf aufmerksam gemacht, daß eine Erfüllung dieser Forderung zwangsläufig auch sowjetische Rechte tangieren müßte.²⁷⁷

Vom 24. bis 27. Februar hielt sich Außenminister Gromyko in Begleitung Botschafter Falins zu politischen Gesprächen in Ost-Berlin auf. Die ungewöhnliche Länge der Konsultationen mit der SED-Führung deutete auf erhebliche Schwierigkeiten und Auffassungsunterschiede zwischen beiden Staaten hin.

Offensichtlich wehrte sich die ostdeutsche Seite heftig gegen ein sowjetisches Fallenlassen der Forderung nach uneingeschränkter völkerrechtlicher Anerkennung der DDR in den Gesprächen mit der Bundesrepublik. Im Abschlußkommuniqué²⁷⁸ tauchte diese Vorbedingung nicht mehr auf, so daß angenommen werden kann, daß – wie Wettig formuliert – »der Konflikt zwischen Moskau und Ost-Berlin in sowjetischem Sinne beigelegt worden war«.²⁷⁹

Ihren Rückflug nach Moskau unterbrachen Gromyko und Falin am 27. Februar in Warschau, um auch mit der polnischen Führung die Gesprächskontakte mit der Bundesrepublik abzustimmen.²⁸⁰

Am 25. Februar übermittelte das sowjetische Außenministerium dem Auswärtigen Amt telegraphisch die Nachricht, daß Außenminister Gromyko am 3. März zur Fortsetzung der Sondierungsgespräche mit Staatssekretär Bahr in Moskau zur Verfügung stehe.²⁸¹

Noch vor seiner erneuten Abreise nach Moskau, wo er am 1. März eintraf, erhielt Staatssekretär Bahr aufgrund seines umfassenden Berichts über seine erste Gesprächsphase dann neue Instruktionen durch den Bundeskanzler und den Außenminister.²⁸²

Am 3. März nahmen die Unterhändler Bahr und Gromyko, der wieder von seinem Stellvertreter Semjonow begleitet wurde, mit der insgesamt sechsten Zusammenkunft, die drei Stunden dauerte, ihren Meinungsaustausch wieder auf.

Bahr schlug in diesem Gespräch Gromyko vor, ein Arbeitspapier zu formulieren. Nach seiner Auffassung gehe es jetzt darum, »ein Arbeitspapier zu machen, welches das enthalten sollte, worüber wir uns geeinigt hätten und was Inhalt des Abkommens werden sollte«.²⁸³

Er betonte besonders, daß die deutsche Seite von früheren Vorstellungen abgegangen sei, gegenseitige Gewaltverzichtserklärungen abzugeben. Man gehe davon aus, einen Vertrag zu formulieren, der gleichmäßige Verpflichtungen beider Regierungen enthalten sollte. Aber im Zusammenhang damit sollten die Regelung der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR einschließlich des Gewaltverzichts und der Entspannung und Stabilisierung der Lage um Berlin fixiert werden.

Wie Gromyko ausführte, habe die Sowjetunion als europäische Großmacht ein Interesse an der Aufrechterhaltung der Grenzen, insbesondere der Oder-Neiße-Grenze und der Grenze zwischen BRD und DDR; ferner daran, daß die Grenzen unantastbar seien und keine Staaten Ansprüche gegeneinander stellten. Die Frage der Anerkennung der Grenzen sei die Frage von Krieg und Frieden.

Bereits an dieser Stelle zeichnete sich die Bereitschaft Bahrs ab, auf die sowjetische Forderung nach einer konkreten Erwähnung der besonders umstrittenen Grenzen in einem potentiellen Abkommen einzugehen, aber auch einen Zusammenhang mit den innerdeutschen Beziehungen einschließlich des Gewaltverzichts und der Lage in und

um Berlin herzustellen, d. h. den »Paket-Charakter« des angestrebten Vertrages zu akzeptieren. Vermutlich übergab der deutsche Unterhändler der sowjetischen Seite ein unverbindliches Formulierungspapier, ein sogenanntes »non-paper«, das die deutschen Vorstellungen enthielt.

Außenminister Gromyko wich in seiner Terminologie – zumindest geht dies aus den Protokollfragmenten hervor – erstmalig von der Forderung nach der »Unveränderbarkeit« der Grenzen ab und gebrauchte in diesem Zusammenhang lediglich den Terminus »unantastbar«.²⁸⁴

Bundeskanzler Brandt informierte während eines dreitägigen Aufenthalts in London zwischen dem 2. und 4. März den britischen Premierminister Wilson ausführlich über den Stand der Gespräche Bonns mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin.²⁸⁵

Um eine gleichmäßige Unterrichtung der Verbündeten zu erreichen, hatte Brandt zuvor den Leiter der Politischen Abteilung I des Auswärtigen Amtes, Ministerialdirektor Frank, mit den Besprechungsunterlagen für seinen London-Besuch nach Paris entsandt.²⁸⁶

In ausführlichen Gesprächen mit Harold Wilson skizzierte der Kanzler, wie er in seinen Memoiren berichtet, das welt- und europapolitische Umfeld seiner bilateralen ostpolitischen Aktivitäten: »Wir hätten aus der Konferenz der Führungen des Warschauer Paktes Anfang Dezember 1969 den Schluß gezogen, die Regierungen der osteuropäischen Staaten seien übereingekommen, für Verhandlungen mit uns keine Vorbedingungen mehr zu stellen. Unsere Analyse der sowjetischen Interessenlage: Moskau habe keine Illusion über den Bestand der Atlantischen Allianz. Kossygin hatte zu Bahr bemerkt, man akzeptiere, daß ein Teil Europas durch das westliche Verteidigungsbündnis, der andere Teil durch das östliche organisiert sei. Vielleicht gehe von dem Verhältnis zu China auch ein indirekter Einfluß aus. Außerdem sei bei den Russen wie bei den Polen Interesse an besseren Handelsbeziehungen und an einer engeren Zusammenarbeit auf technologischem Gebiet zu spüren. Die Russen wollten wohl nicht, daß wir zuerst mit den Polen sprächen. Möglicherweise sei die etwas aufgeschlossene Haltung Moskaus auch eine Konsequenz der tschechoslowakischen Krise; bessere Beziehungen zur Bundesrepublik könnten aus sowjetischer Sicht zur Stabilisierung im eigenen Lager beitragen.«²⁸⁷

Am 5. März unterrichtete die Bundesregierung in Bonn den Auswärtigen Ausschuß des Bundesrates über die Gespräche Bahrs mit Gromyko.²⁸⁸

Thema der siebten und mit hoher Wahrscheinlichkeit wichtigsten Unterredung, die am 6. März zwischen den deutschen und den sowjetischen Unterhändlern stattfand und zwei Stunden dauerte, war erstmalig die Beratung eines gemeinsam erstellten Arbeitspapiers, das auf Vorschlägen beider Delegationen basierte und das Zwischenergebnis der bis dahin geführten Gespräche darstellte.²⁸⁹ Kernpunkte dieses Papiers, das von der CDU/CSU-Opposition fälschlicherweise als »Gromyko-Papier« bezeichnet wurde, dürften während Gromykos Aufenthalt in Ost-Berlin vom 24. bis 27. Februar mit der Führung der DDR abgestimmt worden sein. Es ist inhaltlich in vielen Punkten identisch mit dem später unter dem Namen »Bahr-Papier« bekanntgewordenen Dokument.²⁹⁰

Auch wenn die Existenz dieses Textes umstritten ist, besteht Grund zu der Annahme, daß bei diesem Gespräch ausführlich die Frage der »Unveränderlichkeit« (Punkt 3 Absatz 1 des veröffentlichten »Gromyko-Papiers«) bzw. »Unantastbarkeit« (Punkt 3 Absatz 1 des späteren »Bahr-Papiers«) der Grenzen erörtert und auch entsprechende Formulierungsvorschläge ausgetauscht und fixiert wurden.

Ferner regte Außenminister Gromyko nach zuverlässigen Informationen an, die an der Frage des Anreiseweges Bundeskanzler Brandts festgefahrenen technischen Vorbereitungsgespräche zwischen Bonn und Ost-Berlin über ein innerdeutsches Gipfeltreffen durch eine Ausklammerung des Problems des umstrittenen Konferenzortes (Ost-Berlin) und den Vorschlag eines anderen Treffpunktes (Erfurt) wieder voranzubringen.²⁹¹ Allerdings bestreitet Falin energisch jede auch nur indirekte sowjetische Vermittlung.²⁹² Sicher scheint aber, daß Moskau im Rahmen der ständigen Konsultationen mit seinem ostdeutschen Verbündeten sein Interesse am Zustandekommen der innerdeutschen Spitzenbegegnung sehr deutlich gemacht hat.

Staatssekretär Bahr schickte seinen engsten Mitarbeiter, Ministerialdirigent Sanne, einen Tag nach seinem Treffen mit Gromyko zur Berichterstattung und Übermittlung der indirekten sowjetischen Anregung nach Bonn zurück, wo er mit Bundeskanzler Brandt konferierte. Sannes Platz nahm beim nächsten Gespräch mit der sowjetischen Seite, das am 10. März stattfand, Bahrs persönlicher Referent, Dr. Eitel, ein.²⁹³

Auf dieser achten Sitzung stand neben der Erörterung, in welcher Form die bestehenden europäischen Grenzen zu akzeptieren seien, die Frage nach dem Rahmen-Charakter des zu schließenden deutsch-sowjetischen Abkommens im Vordergrund.

Außenminister Gromyko beruhigte die deutschen Unterhändler mit dem Hinweis, die Vertreter der Bundesregierung »brauchten keine besondere Sorge über die Haltung dritter Staaten – Polen und der DDR – zu haben, mit denen die Sowjetunion reden würde . . .«²⁹⁴

Vermutlich zielte Bahrs Verhandlungsstrategie darauf ab, den Zusammenhang zwischen einem potentiellen Abkommen der Bundesrepublik mit der DDR und dem angestrebten Vertrag zwischen Bonn und Moskau besonders zu betonen, um Ost-Berlin dadurch unter Zugzwang zu setzen, dessen Störpotential im beginnenden deutsch-deutschen Dialog zu reduzieren und nach einer westdeutsch-sowjetischen Übereinkunft einen Druck der Sowjetunion auf die DDR in Richtung auf einen baldigen innerdeutschen Vertragsabschluß zu initiieren. Dies konnte nur gelingen, wenn ein Gesamtzusammenhang hergestellt werden würde und die noch folgenden bilateralen Abkommen der Bundesrepublik mit den osteuropäischen Staaten zusammen mit dem Moskauer Vertrag »ein einheitliches Ganzes« bildeten²⁹⁵ (Punkt 5 des späteren »Bahr-Papiers«).

Der amerikanische Botschafter in der Bundesrepublik, Kenneth Rush, bestätigte ebenfalls am 10. März der Bundesregierung in einem Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn »großen Einfallsreichtum . . ., als sie aus dem Gewirr der politischen Streitfragen, die ein trennendes Element in ihren Beziehungen zur Sowjetunion und zu Osteuropa bilden, das Konzept eines Gewaltverzichtsabkommens herausdestillierte. Ein solches Konzept auszuarbeiten ist genau die Art schöpferische Tätigkeit, die notwendig ist, um den Prozeß der Verhandlungen voranzutreiben . . . Sowohl unsere Vorbereitungen auf die Berlin-Gespräche als auch ihre Vorbereitungen auf Gespräche mit dem Osten wurden von uns gemeinsam eingehend erörtert. Dieses Vorgehen ist, wie mir scheint, ein Beispiel für das erfolgreiche Funktionieren eines Bündnisses, für Verbündete, die in Verhandlungen auf getrennten Gebieten gemeinsam voranzukommen suchen.«²⁹⁶

Das am 13. März stattfindende zweieinhalbstündige neunte Gespräch brachte eine substantielle Annäherung in einer zentralen Frage.

Staatssekretär Bahr konnte Außenminister Gromyko offensichtlich davon überzeugen, daß die von der sowjetischen Seite gewünschte Formulierung von der »Uner-

schütterlichkeit« der Grenzen in Europa dem vorgesehenen Abkommen zwischen beiden Staaten den Charakter einer Grenzregelung geben und diese somit eine Art friedensvertragliche Übereinkunft darstelle, zu deren Ratifizierung im Deutschen Bundestag eine Zweidrittelmehrheit erforderlich wäre, über die die SPD/FDP-Koalition in keinem Fall verfüge. Auch täte die ausdrückliche Erwähnung der Oder-Neiße-Grenze und der Grenze zwischen beiden deutschen Staaten, so Bahr, »unserer öffentlichen Meinung etwas weh«. ²⁹⁷

Gromyko akzeptierte vermutlich daraufhin nach einer langen Formulierungsdiskussion, die Bahr mit umfangreichem lexikalischem Material bestritt, die Formel von der »Unzerstörbarkeit« bzw. »Unverletzlichkeit« der Grenzen und war bereit, dem Gebot, daß »niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet«, den Hinweis auf das Erfordernis der Friedenserhaltung voranzustellen (Punkt 3, Satz 1 des »Bahr-Papiers«), um den Eindruck einer definitiven Grenzregelung zu vermeiden. ²⁹⁸ Allerdings waren die sowjetischen Unterhändler nicht bereit, der Einfügung einer Klausel in ein deutsch-sowjetisches Abkommen zuzustimmen, wonach der Vertrag im Falle einer Wiedervereinigung Deutschlands revisionsbedürftig und revisionsfähig werde. ²⁹⁹

Die erzielte Übereinkunft in einer der umstrittensten Fragen der Sondierungen überhaupt bestätigte Bahr indirekt nach dem Treffen Gromyko: »Wir sind ein gutes Stück weitergekommen und in die Substanz eingedrungen. Man kann absehen, wann der Meinungsaustausch zu Ende geht . . . Ich kann noch nicht sagen, wir haben es geschafft.« ³⁰⁰ Bahrs Hinweis, der Stand der Dinge erlaube aber, eine Bilanz der Ergebnisse zu ziehen, »den Meinungsaustausch zu bilanzieren« ³⁰¹, kann als Indiz dafür gewertet werden, daß beide Seiten bereits gemeinsame Schlüsselformulierungen schriftlich fixiert hatten.

Ein für 14. März vorgesehenes weiteres Treffen der deutschen Delegation mit der sowjetischen Seite mußte wegen einer Erkrankung Außenminister Gromykos abgesagt werden. ³⁰²

Jedoch suchte am 14. März Gromykos Stellvertreter bei den Moskauer Gesprächen, Falin, auf Initiative Bahrs den Staatssekretär in der deutschen Botschaft auf. ³⁰³ Bei dieser Zusammenkunft wurde vermutlich die Arbeit an gemeinsamen Textformulierungen fortgesetzt.

Wegen einer geplanten Reise Gromykos in die Tschechoslowakei zwischen dem 16. und 20. März wurde der deutsch-sowjetische Meinungsaustausch zunächst unterbrochen.

Staatssekretär Bahr flog am 16. März mit seiner Begleitung nach Bonn zurück, um Bundeskanzler Brandt noch vor dem innerdeutschen Gipfeltreffen in Erfurt am 19. März über die Gespräche mit der sowjetischen Regierung zu informieren und auch von Brandt selbst über den Verlauf der Begegnung mit DDR-Ministerpräsident Stoph unterrichtet zu werden, bevor er am 20. März wieder nach Moskau zurückkehren würde, wo für den 21. März das vorläufig letzte Treffen dieser Runde mit den sowjetischen Unterhändlern angesetzt worden war. ³⁰⁴

Am letzten Tag seines Aufenthaltes in Bonn berichtete Bahr persönlich dem Bundeskabinett und dem Auswärtigen Ausschuß des Bundestages über seine Gespräche mit dem sowjetischen Außenminister. ³⁰⁵

Ferner nahm Bahr am 17. März an der Kabinettsitzung zur Vorbereitung des Erfurter Treffens teil. ³⁰⁶ Staatssekretär Duckwitz vom Auswärtigen Amt unterrichtete am gleichen Tag den NATO-Rat in Brüssel über den Stand der Gespräche Bonns mit den Warschauer-Pakt-Staaten. ³⁰⁷

In einem Interview mit dem Westdeutschen Rundfunk deutete Staatssekretär Bahr am 19. März indirekt die Einbeziehung Berlins in eine entsprechende Formulierung des deutsch-sowjetischen Kommuniqués vom 21. März an: »Was heißt, über Berlin zu reden? Das kann nur heißen, daß Berlin in seinem jetzigen Status sicherer gemacht wird, zusätzlich verankert wird; d. h., wenn man darüber redet, daß man die heutige Situation in Europa ins Auge fassen muß, dann gilt dies auch für das, was gewachsener Status ist. Da darf es keine Abstriche geben.«³⁰⁸

Am 21. März beendeten Bahr und Gromyko mit ihrem insgesamt zehnten Gespräch, das drei Stunden dauerte und in dessen Verlauf Bahr anhand der stenographischen Protokolle des Erfurter Gipfeltreffens den sowjetischen Außenminister über die Begegnung Brandt/Stoph in Kenntnis setzte,³⁰⁹ offiziell die erste Gesprächsrunde.

Im Verlauf einer ausführlichen Berichterstattung über die Erfurter Zusammenkunft betonte der deutsche Unterhändler das Interesse der Bundesregierung an einem kontrollierten Entspannungsprozeß und an einer realistischen Einschätzung der »besonderen Rolle der Sowjetunion unter den sozialistischen Staaten«. Der Bundeskanzler setze seine Politik unbeirrt von solchen Angriffen fort, die davon sprächen, daß die Politik der Bundesregierung dazu führen werde, die »Vorherrschaft« der Sowjetunion anzuerkennen. Diese Feststellung sollte von der sowjetischen Seite in ihrer vollen Bedeutung verstanden werden.³¹⁰

Anschließend gab Bahr, der am 22. März nach Bonn zurückflog, wo am gleichen Tag noch ein vertraulicher Meinungsaustausch mit Brandt und Scheel stattfand,³¹¹ vor der Presse bekannt, daß man die Einrichtung von Generalkonsulaten in Leningrad und Hamburg vereinbart habe. Man könne noch keine formellen Verhandlungen beginnen, es seien weitere Vorgespräche nötig. Nach deutscher Darstellung wurde eine zweite Gesprächsrunde, die wieder Staatssekretär Bahr für die Bundesregierung in Moskau führen sollte, aus Termingründen nicht vor Mai ins Auge gefaßt.³¹² Außerdem wurde ein gemeinsames Kommuniqué zum deutsch-sowjetischen Meinungsaustausch über ein Gewaltverzichtsabkommen veröffentlicht: »In der Zeit vom 30. Januar bis 18. Februar und 3. bis 21. März 1970 fand in Moskau zwischen einer Delegation der UdSSR unter der Leitung von Andrej Gromyko und einer Delegation der Bundesrepublik Deutschland unter Leitung von Staatssekretär Egon Bahr ein Meinungsaustausch über Fragen statt, die mit der Absicht beider Seiten zusammenhängen, ein Gewaltverzichtsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR zu schließen. Die beiden Delegationen werden nunmehr ihren Regierungen das Ergebnis des Meinungsaustausches vorlegen, damit diese entscheiden, in welcher Form die Erörterung der genannten Fragen im Interesse der Entspannung – ausgehend von der in Europa bestehenden wirklichen Lage – weitergeführt werden soll.«³¹³ Interessant ist die Entstehungsgeschichte dieses besonders innenpolitisch umstrittenen Kommuniqués:

Nach Allardts Darstellung wünschte Egon Bahr ein derartiges Kommuniqué, »das die Öffentlichkeit über das bisher erzielte Resultat informieren sollte«.³¹⁴ Auch Conrad Ahlers bestätigte, daß die deutsche Seite ein Kommuniqué wünschte, »um der Informationspflicht gegenüber der deutschen Bevölkerung zu genügen«.³¹⁵

Während der kurzen Gesprächsunterbrechung zwischen dem 16. und 20. März übermittelte Bahr von Bonn aus telegraphisch Botschafter Allardt den Entwurf eines Kommuniqués, in dem sich u. a. der Satz fand: »Die beiden Delegationen werden nunmehr ihren Regierungen das bisher erzielte Ergebnis des Meinungsaustausches vorlegen, damit diese entscheiden, in welcher Form die Besprechungen fortgesetzt

werden sollen im Interesse der Entspannung in Europa, ausgehend von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage.«³¹⁶ Nach Allardts Meinung war diese Formulierung »sicherlich von Brandt autorisiert«.³¹⁷ Ferner enthielt der Text einen Hinweis auf die beabsichtigte Eröffnung der Generalkonsulate in Hamburg und Leningrad. Im Einvernehmen mit Staatssekretär Bahr, der telegraphisch zustimmte, strich der Botschafter den Halbsatz »ausgehend von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage« aus dem Entwurf. Die Aufnahme dieser Formulierung »in ein Dokument, das auch die Unterschrift der Bundesregierung trug, verlieh ihm zusätzlich den Wert einer gemeinsamen politischen Aussage, aus der unschwer zu entnehmen war, Sowjetregierung und Bundesregierung hätten sich über die Basis aller bisherigen Differenzen, d. h. die Anerkennung strittiger Grenzen durch die Bundesregierung, bereits geeinigt. Davon konnte nun aber – jedenfalls nach meiner Beurteilung der Sachlage – überhaupt keine Rede sein.«³¹⁸

Allerdings teilte Bahr Allardt mit, daß die beabsichtigte Eröffnung der Konsulate im Text erwähnt bleiben müsse. Der Botschafter gab nach dieser Korrektur den Entwurf an das sowjetische Außenministerium weiter.³¹⁹

Im letzten Gespräch der ersten Runde am 21. März verhandelten dann Bahr und Allardt mit Gromyko über den deutschen Communiqué-Entwurf. Es zeigte sich – so Allardts Darstellung –, »daß Gromyko an einem Communiqué überhaupt nur Geschmack fand, wenn eben dieser Passus (der oben erwähnte Halbsatz, Anm. d. Verf.) erhalten blieb. Um den Fortgang der Verhandlungen nicht durch eine meines Erachtens überflüssige und verfrühte Konzession zu präjudizieren, empfahl ich – womit übrigens Gromyko ganz einverstanden war! –, auf ein Communiqué zu verzichten.«³²⁰ Der sowjetische Außenminister stellte die deutsche Delegation, nachdem Bahr angeblich auf der Herausgabe eines Communiqués bestand, nun vor die Alternative, entweder einen Text mit dieser Formulierung zu akzeptieren oder überhaupt kein Communiqué zu veröffentlichen. Auch strich er aus dem deutschen Entwurf den Hinweis auf die Eröffnung der Konsulate als »verfrüht« und nicht zur Sache gehörig heraus.³²¹ Nach Allardts Angaben machte Bahr nur einen »schwachen Abwehrversuch«³²² und willigte schließlich in den dann verbreiteten Communiqué-Text ein, der am 22. März gleichzeitig in Moskau und Bonn veröffentlicht wurde.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit hat Bahr mit der von ihm vorgeschlagenen und vermutlich einige Zeit vorher vorbereiteten Formulierung »ausgehend von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage« indirekt die Einbeziehung der Lage in und um Berlin beabsichtigt.³²³ »Dies war«, so teilte Bahr dem Verfasser mit, »in der Tat die Formulierung, durch die Berlin in das Gesamtpaket mit einbezogen wurde.«³²⁴ Gleichzeitig sollte diese Formel vermutlich eine Art Garantieerklärung an die Adresse der Sowjetunion sein, daß die Regierung Brandt/Scheel bereit war, von der Zweistaatlichkeit Deutschlands und damit vom bestehenden territorialen Status quo auszugehen, was im übrigen auch dem Inhalt der Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts vom 28. Oktober 1969 entsprach.

Obwohl sich Außenminister Gromyko wiederholt scharf dagegen gewandt hat, mit einem Vertreter der Regierung in Bonn das Berlin-Problem zu diskutieren, hat Bahr im Auftrag Brandts immer wieder versucht, einen Bezug zu diesem Thema herzustellen und die sowjetische Berlin-Position zu erkunden und auszuloten. Allerdings hat Gromyko selbst Anfang Februar das Berlin-Problem angeschnitten, um die Vorstellungen der Bundesregierung zu erkunden.³²⁵ Vermutlich war es Bahrs verhandlungstaktische Absicht im direkten Dialog mit der Sowjetunion, die Berlin-Position der DDR zu un-

terlaufen und politische Nebenabreden zu treffen, die einmal das entsprechende, geostrategisch bedingte Störpotential der SED-Führung und deren eigenen Spielraum in den Erörterungen der Berlin-Frage reduzieren, ferner eine potentielle Berlin-Regelung für künftige deutsch-deutsche Verhandlungen zumindest vorsichtig im Sinne Bonns präjudizieren sollten.³²⁶

Einer der kenntnisreichsten Beobachter der deutschen Ost- und sowjetischen Westpolitik, Richard Löwenthal, machte zum Stellenwert des Berlin-Problems in den Bahr/Gromyko-Gesprächen aufschlußreiche Bemerkungen: »Bahr ist dann in die Moskauer Vorverhandlungen mit einem ganz klaren Konzept für das hineingegangen, was er für Berlin erreichen wollte (nicht nur Garantie der Zufahrtswege, sondern Anerkennung der Bindung Berlins an die Bundesrepublik, insbesondere der bundesdeutschen Personalausweise für Westberliner und des Rechtes der Bundesregierung, für West-Berlin mit zu verhandeln). Er hat in Moskau von Anfang an klargemacht, was später von Scheel im Auftrag der Bundesregierung formell erklärt wurde, daß es nämlich ohne befriedigende Berlin-Lösung keinen Vertrag geben würde.«³²⁷

Löwenthal bescheinigte Bahr »eine große Nüchternheit, Klarheit und Zähigkeit im Entwickeln und Durchhalten seiner Verhandlungskonzepte und . . . ein hohes persönliches Verantwortungsgefühl gegenüber den Bewohnern West-Berlins«.³²⁸

Allerdings spricht, hält man Allardts Darstellung für glaubhaft, die Tatsache, daß Bahr mit der Streichung der von ihm vorgeschlagenen Formulierung von der »bestehenden wirklichen Lage« einverstanden war, nicht unbedingt für die erwähnte taktisch-politische Absicht des deutschen Unterhändlers.

Eine wieder andere, in ihrem politischen Kern wohl richtige Erklärung bietet Ahlers an: »Da die in Europa tatsächlich bestehende Lage und ihre Anerkennung bereits die Voraussetzung für die Aufnahme dieser Gespräche war, bedeutete die Hineinnahme dieser Formulierung in das Kommuniqué keine Konzession.«³²⁹

Allardt bezeichnete diese Bemerkung des ehemaligen Regierungssprechers – und dies ist wiederum ein Indiz dafür, wie wenig der Botschafter mit dem ostpolitischen Gesamtkonzept der Regierung Brandt/Scheel und seinen Prämissen vertraut war – als »völligen Unsinn«, da Moskau nicht einmal Ende 1968 die Hinnahme der »bestehenden wirklichen Lage« als Voraussetzung für Gespräche mit der Bundesregierung bezeichnet habe.³³⁰

Die Tatsache, daß es Bahr und später Scheel in langen Diskussionen mit Gromyko gelungen ist, den Terminus »Anerkennung« aus dem Text des späteren Moskauer Vertrages zu eliminieren, spricht zunächst gegen die These von Ahlers. Richtig hingegen scheint, daß die tatsächlich bestehende Lage in Europa und damit die Zweistaatlichkeit Deutschlands, nicht aber deren völkerrechtliche Anerkennung, Ausgangspunkt für den deutsch-sowjetischen Meinungsaustausch war. Die Form, in welcher der Status quo in Europa³³¹ akzeptiert werden sollte, als »unveränderlich« oder nur als »unverletzlich«, war offenbar auch nach Ende der ersten Gesprächsrunde in Moskau noch nicht unumstritten.

Es scheint aber sicher zu sein, daß sich nach Abschluß der ersten Sondierungsrunde am 21. März auf sowjetischer Seite die Einsicht durchzusetzen begann, daß ihr Hauptziel in den Gesprächen mit den Vertretern der Bundesregierung, die Ausschaltung des Selbstbestimmungsrechtes für die Bevölkerung in beiden Teilen Deutschlands im Sinne eines »Anschlußverbots« – mit dem die Sowjetunion eine Art Garantie der Bundesrepublik für die Aufrechterhaltung ihres machtpolitischen Einflusses auf die DDR erreichen wollte – nicht durchsetzbar war.

Egon Bahr äußerte sich darüber erstmalig in einem Gespräch mit dem Verfasser im November 1973: »Mein Eindruck in Moskau war, daß die Sowjetunion unentschlossen war. Mein Eindruck war, daß Herr Gromyko vorgesehen hatte, zwei Unterhaltungen mit mir, mehr war nicht vorgesehen. Es war auch von sowjetischer Seite eine Sondierung, und dann entwickelte sich daraus diese ungeheure Intensität der Gespräche, und nach meinem Eindruck ist so in der Wende März/April 1970 intern in der sowjetischen Führung die Entscheidung gefallen, wir könnten probieren, auf das Konzept des Gewaltverzichts einzugehen.«³³²

Der ehemalige Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Karl Moersch, teilt diese Lagebeurteilung.³³³

Nach Bahrs eigenen Angaben im bereits zitierten Fernsehinterview mit Günter Gaus vom 4. Juni 1972 war die Unannehmbarkeit der sowjetischen Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik »der Kernpunkt«: »Wenn dieser Kern der Sache nicht durchsetzbar gewesen wäre oder akzeptabel geworden wäre für die Sowjetunion, hätte ich ohne Erfolg abreisen müssen und wäre auch abgereist.« Auf die Frage von Gaus, ob dies »der schwierigste Punkt . . . auch im Begreifen für Gromyko« gewesen sei, antwortete Bahr mit einem uneingeschränkten »Ja«.³³⁴

Daß Bahr und Gromyko in ihren letzten Unterredungen bereits einige Artikel eines möglichen Abkommens im Entwurf formuliert hatten, bestätigte Allardt: »Der deutsche Delegationschef reiste ab, um in Bonn Bericht zu erstatten und den Bundeskanzler im April nach Washington zu begleiten. Die Entwürfe einiger Artikel eines eventuell zu schließenden Abkommens über den Gewaltverzicht nahm er mit. Sie waren so weit vorformuliert, daß sich, wie mir schien, das Kabinett ein Bild über den Stand machen und Entschlüsse über das weitere Procedere treffen konnte.«³³⁵

Nach Allardts Darstellung unterließ es Bahr vor seinem Rückflug nach Bonn, die Botschafter der drei Westmächte in Moskau über das Ergebnis des bisherigen deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches zu informieren. Der Botschafter selbst reiste nach Bahrs Abflug aus Moskau nach Österreich, um Außenminister Scheel ausführlich über den Stand der Gespräche mit der Sowjetunion zu informieren, »ich konnte alle meine eigenen Einwände und Überlegungen dazu vortragen«.³³⁶

2. Die zweite Gesprächsrunde (Mai 1970)

Im ehemaligen Gebäude des Alliierten Kontrollrats in Berlin eröffneten am 26. März 1970 die vier Siegermächte nach über zehnjähriger Pause neue Berlin-Gespräche. Vorausgegangen waren noch während der Zeit der Großen Koalition in Bonn gründliche Vorbereitungen der Westmächte und enge Konsultationen der Alliierten mit der Bundesregierung.³³⁷

Noch vor Beginn der Berlin-Gespräche und nach der Unterrichtung über das Erfurter Gipfeltreffen durch Bundeskanzler Brandt hatten die westalliierten Regierungen in Bonn formell mitteilen lassen, daß sie sich keine ihrer Prärogativen bezüglich West-Berlin und seiner Zugangswege durch innerdeutsche Initiativen beeinträchtigen lassen würden.³³⁸

Auch der Grundtenor der überregionalen französischen Presse bewegte sich in Kommentaren zur Bonner Ostpolitik zwischen leiser, aber hörbarer Beunruhigung und amtlicher Zustimmung.³³⁹

Am 24. März hatte der Oppositionsführer im Bundestag, Barzel, in einem Artikel im Pressedienst seiner Partei die Bundesregierung aufgefordert, ihre »Geheimniskrämerei« um ein deutsch-sowjetisches Gewaltverzichtsabkommen zu beenden. Sie solle offen sagen, um was es zwischen Bonn und Moskau gehe, und die Frage beantworten, was der Hinweis im deutsch-sowjetischen Kommuniqué vom 22. März, »ausgehend von der in Europa bestehenden wirklichen Lage«, bedeute.³⁴⁰

Der stellvertretende Regierungssprecher Rüdiger von Wechmar warf in einer ersten Reaktion der CDU/CSU-Opposition vor, sie mißbrauche Informationen der Regierung. Sie stelle Fragen an die Bundesregierung, die sie nur aufgrund ihrer Unterrichtung durch die Regierung stellen könne.³⁴¹

Die Staatssekretäre Bahr und Duckwitz unterrichteten am 25. März die Fraktionsvorsitzenden der im Bundestag vertretenen Parteien, deren Stellvertreter sowie die Vorsitzenden des Auswärtigen und innerdeutschen Bundestagsausschusses detailliert über die Gespräche in Moskau und Warschau.³⁴²

Bereits vor dieser Informationssitzung hatte Bundeskanzler Brandt angeordnet, die Spitzenpolitiker der Unionsfraktion »adäquat« zu unterrichten und mindestens so gut zu informieren wie die Mitglieder des Bundeskabinetts.³⁴³

Bahr hatte noch vor dem Zusammentreffen mit den Parlamentariern dem Bundeskabinett – Walter Scheel konnte an dieser Sitzung nicht teilnehmen – einen vertraulichen Bericht über seine bisherigen Sondierungen mit dem sowjetischen Außenminister gegeben, dem sich eine ausführliche Debatte darüber anschloß, ob die Bundesregierung aufgrund dieser Zwischenbilanz vom Stadium der Erkundungsgespräche im Mai zu offiziellen Verhandlungen kommen könne. Eine Entscheidung über die Fortsetzung des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches wurde jedoch nicht getroffen und erst für Mitte April angekündigt.³⁴⁴

In den folgenden Tagen bereitete Bundeskanzler Brandt mit seinen engsten Mitarbeitern sehr sorgfältig seine Anfang April geplante Reise in die USA vor. Sie sollte nach dem Willen der Regierung Brandt/Scheel vornehmlich der ostpolitischen Information und Koordinierung der nächsten Bonner Schritte dienen und nach den ersten spektakulären ostpolitischen Initiativen einen psychologisch und publizistisch wichtigen starken Akzent im Westen setzen. Als weitere Gesprächsthemen waren die westeuropäische Einigung und die Frage der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa vorgesehen.³⁴⁵

Seit Beginn seiner Amtszeit hatte Bundeskanzler Brandt offensichtlich stets größten Wert darauf gelegt, die amerikanische Regierung auf diplomatischen und persönlichen Kanälen laufend und sehr genau zu informieren.³⁴⁶

Das amerikanische Außenministerium betonte noch vor dem Eintreffen des Kanzlers nachdrücklich, daß es die ostpolitischen Anstrengungen der Bundesregierung als komplementär zu den eigenen Entspannungsiniciativen betrachte und (sie) deshalb nicht nur begrüße, sondern auch unterstütze. Sporadisch in der amerikanischen Presse auftauchende Warnungen vor einem gefährlichen ostpolitischen Kurs der Bundesrepublik wurden in U.S.-Regierungskreisen nachdrücklich zurückgewiesen.³⁴⁷

Brandt traf mit seiner Delegation, der neben Außenminister Scheel, Verteidigungsminister Schmidt, Finanzminister Möller und Regierungssprecher Ahlers auch die ostpolitischen Unterhändler Bahr und Duckwitz angehörten, von Camp David kommend – dort hatten Brandt und Bahr mit Präsident Nixons Sicherheitsberater Kissinger die politische Themenliste abgesteckt und vorbereitet – am 9. April in Washington ein. Im Mittelpunkt der am 10. und 11. April im Weißen Haus mit Präsident Nixon ge-

führten Gespräche standen neben Europa-, Wirtschafts- und Truppenstationierungsfragen der gesamte Themenkreis der Ost-West-Beziehungen, vor allem aber eine Analyse der ersten ostpolitischen Kontakte der Bundesregierung, über die Bahr und Duckwitz ausführlich berichteten.

In seinen außenpolitischen Memoiren geht Willy Brandt erstmalig auf Einzelheiten der Gespräche mit Nixon ein: »Zu unserer Ostpolitik sagte der Präsident: Er würde volles Verständnis dafür haben, wenn wir zu dem Ergebnis kämen, die Oder-Neiße-Linie anerkennen zu sollen; sie sei nun einmal zu einem Faktum geworden. Er würde es begrüßen, wenn humanitäre Maßnahmen zugunsten der noch in Polen lebenden Deutschen erreicht werden könnten. Auf die DDR bezogen: Ob ich es nach meinen Eindrücken in Erfurt für denkbar hielte, daß die Ostberliner Regierung gegebenenfalls auch unabhängig von Moskau entscheide? Zu Berlin: Dies betrachte er als einen Punkt, an dem kein Nachgeben möglich sei. Wie wir sei er der Meinung, daß es neben der Freiheit West-Berlins vor allem auf die Sicherheit der Zufahrtswege ankomme.«

»Im Zusammenhang mit unseren Abkommen mit östlichen Partnern sollte«, so berichtet Brandt weiter, »nach meiner Meinung zwischen den Drei Mächten und uns eine Erklärung über die feierliche Bestätigung der gemeinsamen Politik ausgearbeitet werden. Dieser Gedanke wurde später gegenstandslos, da man die Verklammerung zwischen unseren bilateralen Verträgen und dem Vier-Mächte-Abkommen über Berlin für ausreichend hielt. Nixon hatte zunächst auch an die Möglichkeit einer westlichen Zusammenkunft »zu viert« gedacht. Er unterstrich, daß er Vertrauen zu unserer Politik habe und wisse, daß wir nicht daran dächten, bewährte Freundschaften aufs Spiel zu setzen. Wir müßten allerdings damit rechnen, daß es in Frankreich und England – auch hier und da in den Vereinigten Staaten – einige Unsicherheiten geben könne. Wesentlich sei unser Einverständnis, daß wir in allen Ost-West-Fragen in engem Kontakt bleiben müßten.«³⁴⁸

Die Frage einer möglichen Revision des Deutschlandvertrages von 1954 spielte, wie die Bundesregierung in ihrer Antwort vom 6. Mai auf die Große Anfrage der CDU/-CSU-Fraktion zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik ausführte, bei den Gesprächen in Washington keine Rolle.³⁴⁹

Der Hinweis Nixons auf die Notwendigkeit enger Kontakte in allen Ost-West-Fragen war ein deutliches Indiz dafür, welch großen Wert die amerikanische Regierung – trotz Übereinstimmung in der allgemeinen ostpolitischen Lagebeurteilung – auf die enge Koordinierung und Synchronisierung der einzelnen ostpolitischen Schritte der Bonner Regierung mit den eingeleiteten amerikanischen Initiativen legte.

Vor diesem Hintergrund werden besonders die Konsultationen verständlich, die der Leiter der Europaabteilung des französischen Außenministeriums, Claude Arnaud, wenige Tage vor Brandts Besuch im State Department in Washington führte.³⁵⁰

Vermutlich wollte die französische Regierung in den Gesprächen mit der amerikanischen Seite präventiv die Begrenzung des ostpolitischen Spielraumes der Bundesrepublik durch die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier bzw. Drei Mächte betonen und deren aktuelle Bedeutung für die westlichen Alliierten hervorheben.

Einige Untertöne in Nixons Äußerungen gegenüber Brandt deuteten auch auf die Absicht der USA hin, als westliche Führungsmacht in den Ost-West-Beziehungen alle entscheidenden Verhandlungsfäden in der Hand zu behalten. Daß sich in das starke amerikanische Interesse an der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik bei voller Übereinstimmung in den grundsätzlichen Fragen Spurenelemente einer unterschwellig

Skepsis eingeschlichen hatten, wurde – insbesondere bezogen auf Nixons wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Berater Kissinger – auch von Willy Brandt selbst nicht übersehen: »Sein Interesse an unserer Ostpolitik war stark, wenn auch nicht ohne eine gewisse Skepsis. Ich hatte den Eindruck, der sich auch später noch gelegentlich einstellte, daß er die heiklen Ost-West-Fragen am liebsten insgesamt selber in die Hand genommen hätte.«³⁵¹ Conrad Ahlers qualifizierte die Haltung Kissingers im Rückblick ähnlich: »Auf dem Höhepunkt seiner vermeintlichen Erfolge hatten sich Kissinger, damals noch Sicherheitsberater des Ex-Präsidenten Nixon, und seine Mitarbeiter im Weißen Haus und im State Department oftmals kritisch und skeptisch über die Ostpolitik von Willy Brandt und Egon Bahr geäußert, hinter vorgehaltener Hand zwar, aber doch so deutlich, daß es auch in Bonn vernommen werden konnte.«³⁵²

Allerdings schienen sich die vereinzelten skeptischen Andeutungen auf amerikanischer Seite nicht zu konkreten Befürchtungen zu verdichten. Nixon unterstrich wiederholt, daß hinsichtlich des ostpolitischen Kurses der Bundesregierung keinerlei amerikanische Vorbehalte bestünden, und billigte zumindest verbal die eingeschlagene Politik Bonns ohne Einschränkung.³⁵³

Vor dem »National Press Club« in Washington skizzierte Bundeskanzler Brandt am 10. April zum erstenmal in allgemeiner Weise Umriss des sogenannten »Berlin-Junktims«, des zeitlichen und sachlichen Zusammenhangs zwischen der bilateralen Bonner Ostpolitik und den Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte. Er gab damit erstmalig öffentlich grundsätzliche Überlegungen wieder, die auf Walter Scheel zurückgingen und in der Folgezeit von den führenden SPD-Politikern immer wieder relativiert wurden;³⁵⁴ vermutlich waren sie in den Grundzügen mit dem amerikanischen Präsidenten abgestimmt worden:

»Auf der Grundlage einer Konzeption umfassender Gewaltverzichtsabkommen haben wir die Gespräche mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin begonnen. Sie stehen in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang miteinander – auch mit dem wichtigen Gespräch über Berlin, das die drei Westmächte mit der Sowjetunion aufgenommen haben.«³⁵⁵

Am 19. April stellte auch der Urheber des Junktims, Außenminister Scheel, in einem Interview mit dem Südwestfunk öffentlich einen direkten Sachzusammenhang zwischen dem Abschluß eines Gewaltverzichtsabkommens mit der Sowjetunion und einer befriedigenden Berlin-Regelung her. Scheel wies darauf hin, daß die Gespräche in Moskau, Warschau und mit Ost-Berlin und die Verhandlungen über Berlin »alle miteinander zusammenhängen – nicht in einem festen zeitlichen Zusammenhang, aber es ist ganz unmöglich, daß wir Gewaltverzichtsabkommen mit der Sowjetunion abschließen über die Achtung der Integrität des Territoriums und der Grenzen in Europa, ohne daß die Frage der Bindung West-Berlins an die Bundesrepublik ausreichend geklärt ist. Insoweit gibt es also einen sehr großen Zusammenhang, den es zu beachten gilt.«³⁵⁶

Es kann als sicher gelten, daß Egon Bahr zu Beginn der zweiten Gesprächsrunde in Moskau dem sowjetischen Außenminister diese Überlegungen dezidiert vortrug.

Unmittelbar nach der Rückkehr Bundeskanzler Brandts aus den USA unterrichtete er den französischen Staatspräsidenten Pompidou in einem persönlichen Schreiben über seinen Meinungsaustausch mit der amerikanischen Führung.³⁵⁷

Staatssekretär Bahr informierte am 16. und 24. April den Auswärtigen Ausschuß des Bundestages über den Stand der Gespräche mit der Sowjetunion.³⁵⁸

Nach Ende der vom 22. bis 24. April in Warschau stattfindenden dritten deutsch-polnischen Gesprächsrunde, die hinsichtlich der Anerkennung bzw. Feststellung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepublik die Wende im Dialog mit Warschau brachte – die Bundesregierung zeigte erstmalig ihre Bereitschaft, über ihre ursprüngliche Gewaltverzichtskonzeption hinauszugehen und eine Feststellung zur Grenzfrage in den vorgesehenen Vertrag aufzunehmen –, informierte die polnische Regierung den sowjetischen Verbündeten über den neuen Stand der Verhandlungen mit Bonn und die von den Unterhändlern der Bundesregierung vorgelegte Grenzformel.³⁵⁹ Mit hoher Wahrscheinlichkeit war diese Unterrichtung Hauptzweck der Reise des polnischen Außenministers Jedrychowski nach Moskau, wo er am 30. April mit seinem sowjetischen Kollegen Gromyko zusammentraf.³⁶⁰

Damit gab es für Staatssekretär Bahr und seine Delegation keinen überzeugenden grundsätzlichen Einwand mehr gegen die Aufnahme dieser, der polnischen Seite angebotenen Aussage zur Grenzfrage in ein deutsch-sowjetisches Arbeitspapier.³⁶¹ Bahr erklärte sich höchstwahrscheinlich zu Beginn der zweiten Gesprächsrunde mit Gromyko im Mai in Moskau grundsätzlich dazu bereit.

Die Leiter der Europa-Abteilungen des amerikanischen, britischen und französischen Außenministeriums, Martin Hillenbrand, David Bendall und Claude Arnaud, trafen vom 8. bis 10. Mai in Bonn in dieser Zusammensetzung erstmalig zu intensiven Konsultationen mit Staatssekretär Duckwitz und anderen Diplomaten, vorwiegend aus dem Deutschland- und Berlin-Referat des Auswärtigen Amtes, zusammen. Die etwa zehnstündige Zusammenkunft, an der streckenweise auch Staatssekretär Bahr teilnahm, diente sowohl der Vorbereitung und Abstimmung des dritten Berlin-Gesprächs der Vier Mächte, das am 14. Juni stattfand, als auch der Synchronisierung der Berlin-Verhandlungen mit den bilateralen ostpolitischen Initiativen der Bundesregierung. Besonders der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Dahrendorf, hatte sich für eine derartige enge Abstimmung mit den Verbündeten eingesetzt.

Die deutschen Diplomaten informierten die westlichen Regierungsvertreter ausführlich über den Stand der Gespräche in Moskau und Warschau sowie über die Vorbereitungen und Erwartungen zum bzw. vom bevorstehenden zweiten innerdeutschen Gipfeltreffen in Kassel. Über alle behandelten Themenbereiche wurde volle Übereinstimmung in Inhalt und Verfahren erzielt.³⁶²

Am 10. Mai flog Egon Bahr erneut in die Sowjetunion, um den unterbrochenen Meinungsaustausch mit der sowjetischen Regierung nach sechswöchiger Pause wieder aufzunehmen.

Noch vor dem Eintreffen des deutschen Unterhändlers wurde in der sowjetischen Presse die Erklärung Bundeskanzler Brandts zum 25. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges, die der Kanzler am 8. Mai vor dem Bundestag abgab, mit Interesse zur Kenntnis genommen und deren Realismus betont.³⁶³

Auch die auffallend milde Behandlung der Bundesrepublik in der Rede des sowjetischen Verteidigungsministers Gretscho zum 25. Jahrestag des Sieges über NS-Deutschland schien die sowjetische Absicht signalisieren zu wollen, die Gesprächsatmosphäre in Moskau zu verbessern.³⁶⁴

Bei seiner Ankunft in Moskau bezeichnete es Bahr als Ziel der zweiten Runde des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches, die Vorgespräche abzuschließen und zu Verhandlungen zu gelangen.

Am 12. Mai – diesen Termin hatte Außenminister Gromyko für die Wiederaufnahme der Gespräche mit der deutschen Delegation angesetzt – trafen sich beide Unterhänd-

ler zu ihrer insgesamt 11. Unterredung, die zwei Stunden dauerte, im sowjetischen Außenministerium.

Der deutschen Delegation gehörten nun neben Bahr und Botschafter Allardt, Botschaftsrat Peckert, die Legationsräte Stabreit und von Treskow sowie Bahrs persönlicher Referent, Eitel, der Ministerialdirigent Sanne ersetzte, an.

Auf sowjetischer Seite fehlte der stellvertretende sowjetische Außenminister Semjonow, der mit der Leitung der sowjetischen Delegation bei den SALT-Verhandlungen in Wien beauftragt worden war, die am 16. April 1970 in Wien begonnen hatten.

Auch auf dieser ersten Sitzung der zweiten Gesprächsrunde schnitt Bahr u.a. erneut das Thema Berlin an: »Der Bundeskanzler halte es im übrigen für eine Sache der Aufrichtigkeit, die sowjetische Regierung wissen zu lassen, daß die Bundesregierung die Gewaltverzichtsabkommen, die vertragliche Regelung der Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik und eine befriedigende Regelung der Situation in und um Berlin als eine Einheit betrachte. Dies würde er der sowjetischen Seite auch in geeigneter Form mitteilen. Auf diese Weise könnte eine Erwähnung Berlins im Abkommen selbst vermieden werden.«³⁶⁵

Wie Bahr weiter ausführte, habe die sorgfältige Prüfung der bisherigen Gesprächsergebnisse durch die Bundesregierung ergeben, daß man in der Sache einig sei und sich um Vokabeln streite, deren Benutzung oder Nichtbenutzung für beide Seiten von einer gewissen Bedeutung sei.³⁶⁶

Diese Bemerkung des deutschen Delegationsleiters sowie sein Hinweis, er habe keine Verhärtung bei dem neuen Gespräch festgestellt, bestätigen die Vermutung, daß sich bereits nach der ersten Runde des Meinungsaustausches im März eine Auflockerung der sowjetischen Haltung abgezeichnet hatte. Neue Problembereiche wurden nach Bahrs Angaben nicht erörtert.³⁶⁷

Aufmerksam registriert wurde in Moskau ein weiteres Signal der Regierung Brandt/Scheel. Auf dem SPD-Parteitag in Saarbrücken erklärte Bundeskanzler Brandt am 13. Mai, daß die Bundesrepublik keinerlei territoriale Forderungen habe, und stellte erneut indirekt einen Bezug zwischen seiner Ostpolitik und einer befriedigenden Berlin-Regelung her: »Wer Grenzpfähle verrücken will, der wird sie festigen. Wer die Grenzpfähle in Europa abbauen will, muß aufhören, sie verrücken zu wollen. Die Bundesrepublik Deutschland hat keine territorialen Forderungen. Nicht in den siebenzig Jahren und nicht darüber hinaus . . . Erstens ist nochmals zu betonen, wie wirklichkeitsfremd eine deutsche Politik in dieser Zeit ohne Verankerung im Atlantischen Bündnis wäre . . . Zweitens soll bitte jeder zur Kenntnis nehmen: Zu den Realitäten, über die wir nicht mit uns handeln lassen, gehören die gewachsenen Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin.«³⁶⁸

Am 14. Mai konkretisierte und verfestigte Außenminister Walter Scheel das sogenannte »Berlin-Junktim« weiter. Bei einem Besuch in Japan präzierte Scheel gegenüber seinem japanischen Kollegen Aichi diesen Zusammenhang: »Es kann mit niemandem ein Vertrag über Grenzen oder Integrität beschlossen werden, solange die Berlin-Frage nicht gesichert ist und die Verbindungen zwischen Westberlin und der Bundesrepublik nicht durch Verträge geregelt sind.«³⁶⁹

Nur drei Tage nach der 11. Unterredung der deutschen und der sowjetischen Delegation konferierten am 15. Mai beide Seiten erneut. Wie Staatssekretär Bahr nach dem Treffen mitteilte, befinde man sich in einem Stadium, das es nicht mehr erforderlich mache, den ganzen Horizont abzuschreiten, sondern in dem man sich auf einzelne Punkte konzentrieren könne.

Dokumente wurden bei diesem 12. Gespräch nicht ausgetauscht. Interessant war, daß sich noch während der Sitzung beider Delegationen der sowjetische Botschafter in der DDR, Abrassimow, zu Gesprächen im Moskauer Außenministerium aufhielt; er war einen Tag zuvor aus Ost-Berlin gekommen, wo er ein ausführliches Gespräch mit Außenminister Winzer geführt hatte. Vermutlich stand Abrassimows plötzlicher Aufenthalt in Moskau im Zusammenhang mit der Erörterung des Berlin-Problems zwischen Bahr und Gromyko.³⁷⁰

Im Mittelpunkt der Unterredung, die eineinhalb Stunden dauerte, stand der Rahmencharakter des zu schließenden Gewaltverzichtsabkommens. Bahr wies seine sowjetischen Gesprächspartner besonders darauf hin, daß die Verträge zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion einerseits sowie den übrigen sozialistischen Staaten andererseits eine Einheit bildeten. Wenn es nur ein Abkommen zwischen Bonn und Moskau, nicht jedoch eines zwischen der Bundesrepublik und der DDR gebe, »dann werde es keine Entspannung geben. Eins gehöre zum anderen. Gromyko entgegnete, daß auch die sowjetische Seite dies so verstehe.«³⁷¹

Hier läßt sich erneut dokumentieren, wie Bahr taktisch geschickt versucht, eine Art politische »Verpflichtung« Moskaus zu konstruieren, um den sowjetischen Einfluß auf die DDR in Richtung auf mehr Kompromißbereitschaft in potentiellen deutsch-deutschen Verhandlungen geltend zu machen und den Spielraum Ost-Berlins für eine eigene harte Konfrontationspolitik zu beschränken. Dieser von Bahr immer wieder hergestellte und von den sowjetischen Entscheidungsträgern, wenn auch aus primär anderen Motiven, akzeptierte Zusammenhang sollte für die folgenden Verhandlungen zwischen Bonn und Ost-Berlin von entscheidender Bedeutung sein. Der sowjetische Druck auf die DDR während dieser Verhandlungen war ebenso unverkennbar wie bestimmt.³⁷²

Im 12. Gespräch zwischen den deutschen und sowjetischen Unterhändlern scheint es gelungen zu sein, Übereinstimmung über alle wichtigen Formulierungen – zumindest im Kern – der einzelnen Erörterungspunkte zu erzielen,³⁷³ denn bereits am 18. Mai trafen Staatssekretär Bahr und Botschafter Allardt im sowjetischen Außenministerium mit Valentin Falin zu ihrem ersten sogenannten »Formulierungsgespräch« zusammen, in dessen zweistündigem Verlauf begonnen wurde, technische Fragen der Ausarbeitung eines Abschlusßdokuments, des wenige Wochen später als »Bahr-Papier« bekanntgewordenen Schriftstücks, zu erörtern.³⁷⁴

Für die Erreichung einer Übereinstimmung in allen wesentlichen Punkten der Gesprächsmaterie sprach auch ein offenbar kurzfristig angesetztes und am 15. Mai in Moskau stattfindendes sowjetisch-ostdeutsches Gipfeltreffen, an dem neben den Parteichefs Breschnew und Ulbricht die Ministerpräsidenten Kossygin und Stoph, die Außenminister Gromyko und Winzer, die Botschafter in den jeweiligen Hauptstädten, Abrassimow und Bittner sowie das Politbüromitglied Erich Honecker auf ostdeutscher und Staatsoberhaupt Podgorny sowie ZK-Sekretär Katuschew auf sowjetischer Seite teilnahmen.³⁷⁵ Diese Spitzenbegegnung diente mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur der beiderseitigen Abstimmung vor dem bevorstehenden zweiten innerdeutschen Gipfeltreffen in Kassel (21. Mai), sondern auch der Festlegung der DDR-Führung auf die Ergebnisse der Bahr/Gromyko-Gespräche. Wichtige Indizien sprechen dafür, daß die Staats- und Parteiführung der DDR noch einmal auf höchster Ebene mit allem Nachdruck und großer Hartnäckigkeit versucht hat, ein sowjetisches Entgegenkommen in der Frage der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik zu verhindern und noch vor Abschluß des Meinungsaustausches

zwischen Bonn und Moskau die Sowjetunion zu einer härteren Gangart und zur Durchsetzung weiterer DDR-Forderungen aufzufordern, um dadurch eventuell die sich abzeichnende Abmachung zwischen Bahr und Gromyko noch blockieren zu können.

Beobachter in Moskau werteten den überaus nervösen und sehr angestregten Eindruck, den Bahr nach dem Gespräch mit Falin am 18. Mai machte, als Zeichen für ein derartiges Ergebnis der sowjetisch-ostdeutschen Gipfelbegegnung, obwohl Bahr dies bestritt.³⁷⁶

Bahr, der das Pfingstwochenende vom 15. bis 17. Mai auf Einladung der sowjetischen Regierung in Tiflis verbrachte – vermutlich legte die sowjetische Diplomatie Wert darauf, daß sich Bahr während des Aufenthalts der DDR-Führung nicht in Moskau aufhielt –, wurde von seinem sowjetischen Begleiter noch in Tiflis vom Stattfinden dieses Gipfeltreffens unterrichtet.³⁷⁷

Am 19. Mai fand das zweite ausführliche »Formulierungsgespräch« zwischen Bahr und Falin statt, an dem auch Botschafter Allardt und Falins Stellvertreter Tokowinin teilnahmen.³⁷⁸

Einen Tag später trafen die deutsche und die sowjetische Delegation unter Leitung von Staatssekretär Bahr und Außenminister Gromyko zu ihrem insgesamt 13. Gespräch, das etwa eine Stunde dauerte, zusammen.³⁷⁹

Wenige Stunden vorher führten Bahr und Falin ihr drittes »Formulierungsgespräch«, in dessen Verlauf mit der Ausarbeitung eines Protokolls über die Ergebnisse des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches begonnen wurde.³⁸⁰

In der Sitzung mit Außenminister Gromyko am Nachmittag des 20. Mai waren die Auswirkungen des sowjetisch-ostdeutschen Gipfeltreffens deutlich spürbar. Der sowjetische Außenminister präsentierte wider Erwarten neue weitgehende Forderungen und versuchte offensichtlich, mit einer härteren Verhandlungsstrategie die bisherigen Ergebnisse seiner Unterredungen mit Staatssekretär Bahr zugunsten der eigenen Position zu verändern. Bahr hielt die neuen Forderungen der sowjetischen Seite für nicht akzeptabel und entschloß sich, noch am gleichen Tag ein persönliches Schreiben an Gromyko zu richten und ihm seine ablehnende Haltung sehr deutlich zu machen. Daß in der Tat in diesem 13. Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister keine Fortschritte erzielt wurden, läßt sich an Bahrs Bemerkungen nach dem Treffen ablesen – der deutsche Unterhändler lehnte es ab, Angaben über die noch bevorstehende Dauer des Meinungsaustausches zu machen, und bemerkte, daß man noch nicht den Punkt erreicht habe, wo gesagt werden könne, man sei »durch«.³⁸¹ Interessant und aufschlußreich zugleich ist in diesem Zusammenhang eine Bemerkung Gromykos im Verlauf dieser Zusammenkunft: »Sie müssen«, so der sowjetische Außenminister, »mit noch größerem Realismus an die Dinge herantreten. Wir unsererseits haben sehr viel Geduld.«³⁸² Allardt wertet diese Formulierung, die ein weiteres Indiz für die härtere sowjetische Haltung war, als ein Anzeichen dafür, daß Außenminister Gromyko bei der unmittelbar bevorstehenden Beendigung des Meinungsaustausches mit Staatssekretär Egon Bahr wohl nur an eine Unterbrechung und nicht an einen »Abschluß« dachte.³⁸³

In seinem vertraulichen Brief an Außenminister Gromyko drohte Bahr mit dem Abbruch der Gespräche. Er habe ernsthaft die Rückreise nach Bonn in Betracht gezogen und wünsche keine Wiederholung einer nicht konstruktiven Sitzung. Er halte, so Bahr, den zwischen beiden Delegationen ausgearbeiteten Text des Ergebnispapiers den Interessen beider Regierungen für angemessen.

Obwohl Valentin Falin im vierten »Formulierungsgespräch« mit Bahr, das einen Tag später stattfand, auf dessen Brief mit der Bemerkung reagierte, das Schreiben sei unnötig dramatisch gewesen, schien es auf die sowjetischen Entscheidungsträger die gewünschte Wirkung gehabt zu haben.³⁸⁴ Nach einem weiteren »Formulierungsgespräch« am 22. Mai, in dessen Verlauf beide Seiten die Formulierung ihres Ergebnispapiers abschlossen, trafen sich am gleichen Tag Bahr und Gromyko zu ihrer 14. und letzten Unterredung, die etwa eine Stunde dauerte. Erörtert wurden das zusammenfassende Arbeitspapier und das bevorstehende Kasseler Gipfeltreffen zwischen Bundeskanzler Brandt und DDR-Ministerpräsident Stoph.³⁸⁵ Mit der Beendigung der deutsch-sowjetischen Gespräche und der Einigung über das gemeinsame Ergebnispapier, das nicht veröffentlicht wurde, ergab sich das von Bahr erwünschte Resultat. Nach Abschluß der zweiten Gesprächsrunde wurde noch am 22. Mai eine gemeinsame deutsch-sowjetische Erklärung publiziert: »Vom 12. bis 22. Mai dieses Jahres fand in Moskau zwischen einer vom Außenminister der UdSSR, A. A. Gromyko, geleiteten sowjetischen Delegation und einer von Staatssekretär Egon Bahr geleiteten Delegation der Bundesrepublik Deutschland ein Meinungs austausch statt über die mit der Absicht beider Seiten zusammenhängenden Fragen, einen Gewaltverzichtsvertrag zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland abzuschließen. Der Meinungs austausch der Regierung der UdSSR und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird weitergeführt.«³⁸⁶

Nach Egon Bahrs Worten seien beide Seiten in der Lage, nunmehr vom Stadium des Meinungs austausches in das von Verhandlungen einzutreten. Er habe Gromyko so verstanden, daß dieser sofort zu solchen Verhandlungen bereit sei. Wann die Bundesrepublik dazu in der Lage sei, könne er nicht sagen: »Ich werde meinen Bericht geben. Es wird ein positiver Bericht sein.« Das erarbeitete Papier fixiere das Ergebnis des bisherigen Meinungs austausches und enthalte keine kontroversen Punkte mehr.³⁸⁷

Am 23. Mai flogen Bahr und seine Begleiter nach Bonn zurück, wo der Staatssekretär einen Tag später Bundeskanzler Brandt informierte.³⁸⁸

Insgesamt hatte Bahr in der Zeit vom 30. Januar bis 22. Mai 1970 zwischen 33 3/4 und 36 1/4 Stunden mit dem sowjetischen Außenminister konferiert,³⁸⁹ wobei etwa die Hälfte der Zeit für Übersetzungen verwendet werden mußte. Hinzu kam am 13. Februar ein eineinhalbstündiges Gespräch mit Ministerpräsident Kossygin, ein Treffen mit Valentin Falin am 14. Mai sowie fünf sogenannte »technische Randgespräche« (Formulierungsgespräche) ebenfalls mit Falin.

Bereits am 21. Mai hatten sich Bundeskanzler Brandt und DDR-Ministerpräsident Stoph zu ihrem zweiten Gipfelgespräch in Kassel getroffen, das wie die erste Begegnung in Erfurt am 19. März ergebnislos endete.³⁹⁰ Die von Stoph am Ende des Kasseler Treffens vorgeschlagene und taktisch motivierte »Denkpause« war in Wirklichkeit eine Abwartepause: Die SED-Führung wollte vor möglichen deutsch-deutschen Abmachungen zunächst die endgültigen Ergebnisse der Unterredungen zwischen Bahr und Gromyko, die sie augenscheinlich mit Skepsis und Mißtrauen beobachtete, in Erfahrung bringen, die erst am 22. Mai in Moskau zu Ende gingen.

Die Verhaltensweisen der DDR-Regierungs- und Parteispitze seit dem Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel zeigen in auffälliger Weise, daß man in Ost-Berlin den westdeutsch-sowjetischen Kontakten äußerst mißtrauisch, wenn nicht ablehnend gegenüberstand.³⁹¹ Offenbar hatte Walter Ulbricht kein Interesse am Zustandekommen von Vereinbarungen zwischen Bonn und Moskau. Die Ursache für diese ablehnende Haltung lag in der traumatischen Furcht der DDR-Entscheidungsträger, den eigenen

für existentiell gehaltenen Rückhalt in Moskau einzubüßen und die Position des bevorzugten »westlichen« Partners der Führungsmacht des sozialistischen Lagers an die Bundesrepublik zu verlieren. Diese Interessenlage der SED verdichtet die Vermutung, daß die DDR in »Zusammenarbeit« mit professionell nachrichtendienstlich tätigen Personen in der Bundesrepublik – ehemaligen Angehörigen des Bundesnachrichtendienstes und Mitgliedern des amerikanischen Geheimdienstes CIA – bestimmten westdeutschen Presseorganen ostpolitische Geheimpapiere der Bundesregierung zuspielte, um die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik gegen diese Politik zu mobilisieren und sie auf diese Weise zu torpedieren.³⁹²

III. Die Moskauer Gesprächsergebnisse im innenpolitischen und koalitionsinternen Informations-, Meinungsbildungs- und Verarbeitungsprozeß

Bundeskanzler Brandt, der bereits am 24. Mai von Staatssekretär Bahr ausführlich über den Stand der deutsch-sowjetischen Sondierungsgespräche informiert wurde, unterrichtete am 25. Mai die CDU/CSU-Parlamentarier Barzel, Stücklen und Gradl über den Verlauf des Kasseler Treffens mit Willi Stoph und über die Sondierungen Bahrs in Moskau.³⁹³

Am gleichen Tag gab Regierungssprecher Ahlers bekannt, daß Bahr für die Kabinettsberatungen am 27. Mai über die Ergebnisse des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches einen Bericht ausgearbeitet habe, der eine entsprechende positive Empfehlung für offizielle Verhandlungen über einen Gewaltverzichtsvertrag enthalte. Ob das Bundeskabinett diese Ergebnisse für ausreichend halten würde, um in konkrete Vertragsverhandlungen überzuleiten, konnte Ahlers nicht sagen.³⁹⁴

Außenminister Scheel erklärte, er halte den erfolgreichen Abschluß eines deutsch-sowjetischen Vertrages bis zum Jahresende für möglich.³⁹⁵

Ebenfalls am 25. Mai informierte Walter Scheel im Rahmen der routinemäßigen deutsch-französischen Konsultationen den französischen Außenminister Schumann in Paris über die Gespräche Bahrs mit der sowjetischen Regierung. Wie Scheel andeutete, sei es durchaus möglich, daß er schon in der ersten Juni-Hälfte zur Schlußphase der Verhandlungen über einen Gewaltverzichtsvertrag nach Moskau reisen werde.

Der Meinungsaustausch Bahrs mit Gromyko habe einen Punkt erreicht, der die Bundesregierung vor eine schnelle Entscheidung stelle, denn die Grundlagen zum Abschluß eines derartigen Abkommens seien nach den Sondierungen des Staatssekretärs vorhanden. Der Bonner Unterhändler habe mit dem sowjetischen Außenminister neben einem möglichen Gewaltverzichtsabkommen auch andere europäische Themen, wie etwa Grenzfragen – zum Beispiel das Thema Oder-Neiße-Linie – und die Lage in Berlin besprochen.³⁹⁶

Ein Geheimteleggramm Botschafter Allardts aus Moskau, das in den letzten Maitagen in Bonn eintraf, schien Scheels Absicht einer raschen Verhandlungsaufnahme zu unterstützen. Allardt riet darin der Bundesregierung, möglichst umgehend mit den Vertragsverhandlungen zu beginnen und das »Eisen (zu) schmieden, solange es heiß ist«.³⁹⁷

Scheels Ausführungen deuteten darauf hin, daß die Entscheidungsträger der Regierung in Bonn, vor allem der Außenminister selbst, nach dem *kontrovers* geführten und ergebnislosen zweiten innerdeutschen Gipfeltreffen in Kassel im Hinblick auf die wichtigen Landtagswahlen am 14. Juni in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und dem Saarland die Absicht verfolgten, wenigstens auf einem Sektor ihrer Ostpolitik einen greifbaren wählerwirksamen Erfolg zu suchen.³⁹⁸ Allerdings weist Dahrendorf darauf hin, daß der Termin- und Reisekalender Scheels einen eventuell beabsichtigten Verhandlungsbeginn in Moskau noch vor dem 14. Juni nicht zugelassen hätte.³⁹⁹ Bahr

bekräftigte im Gespräch mit Dettmar Cramer die Vermutung, daß Außenminister Scheel noch vor dem Landtagswahltermin nach Moskau zu reisen beabsichtigte: »Scheel hatte ja in richtiger Erkenntnis, daß man schnell sein müsse, schon am 12. Juni 1970 die Verhandlungen aufnehmen wollen.«⁴⁰⁰

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion faßte noch vor der auf den 27. Mai angesetzten Bundestagsdebatte über die Ost- und Deutschlandpolitik einstimmig eine Resolution zur Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung, in der sie noch einmal darauf hinwies, daß ein Vertrag zwischen der UdSSR und der Bundesregierung Deutschland keine sowjetischen Gewaltvorbehalte aufrechterhalten und keine materiellen Grenzregelungen vorwegnehmen dürfe, sowie den Vier Mächte-Status für ganz Berlin und die gewachsenen Bindungen West-Berlins an die Bundesrepublik wahren bzw. festigen müsse.⁴⁰¹

Außenminister Scheel gab am Rande der am 26. Mai in Rom beginnenden NATO-Frühjahrstagung seinen Kollegen aus den westlichen Hauptstädten einen ausführlichen Bericht über den Stand des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches. Darüber hinaus konsultierte Scheel auch einzeln den amerikanischen Außenminister Rogers, den britischen Außenminister Stewart und den belgischen Außenminister Harmel. Er gewährte seinen westlichen Kollegen nicht nur Einblick in die geheimen Niederschriften der Bahr/Gromyko-Gespräche bzw. las ihnen daraus vor, sondern übergab ihnen auch den Text des »Bahr-Papiers« in deutscher Originalfassung. »Ich habe«, so Scheel, »meine Kollegen noch nie so interessiert gesehen. Die saßen da mit hochroten Köpfen vor Erstaunen.«⁴⁰²

Der britische Außenminister Stewart äußerte nach der Lektüre der von Scheel unterbreiteten Texte volle Zustimmung: »Das ist das wichtigste Ereignis der letzten Jahre.«⁴⁰³

Auch der NATO-Ministerrat unterstützte im Abschlußkommuniqué seiner Tagung die Gespräche Bonns mit der Sowjetunion, Polen und der DDR: »Mit Unterstützung und Verständnis ihrer Verbündeten hat die Bundesrepublik Deutschland Gespräche mit der Sowjetunion, Polen und der DDR aufgenommen, um die Lage in Mitteleuropa zu verbessern. Die Bündnispartner erachten dies als ermutigend. Sie geben der Hoffnung Ausdruck, daß diese Gespräche zu Ergebnissen führen und nicht durch unannehmbare Forderungen beeinträchtigt werden. Die Bemühungen um die Lösung offener Probleme und um einen Modus vivendi in Deutschland, der den besonderen Verhältnissen der deutschen Lage Rechnung tragen würde, stellen einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa dar.«⁴⁰⁴

Ferner stellten die Mitglieder der Allianz erstmalig einen Bezug zwischen den laufenden ostpolitischen Kontakten und der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz her: »Soweit Fortschritte als Ergebnis dieser Gespräche und in den gegenwärtigen Gesprächen – besonders über Deutschland und Berlin – erzielt werden, erklären die verbündeten Regierungen, daß sie bereit wären, mit allen interessierten Regierungen multilaterale Kontakte aufzunehmen. Eine der Hauptaufgaben solcher Kontakte bestünde darin, zu erkunden, wann die Einberufung einer Konferenz oder einer Reihe von Konferenzen über die europäische Sicherheit und Zusammenarbeit möglich wäre.«⁴⁰⁵

Wie aus Kreisen der deutschen Delegation in Rom bekannt wurde, hatte der sowjetische Außenminister Gromyko die Bundesregierung wissen lassen, daß ihm ein Termin vom 10. bis 12. Juni für eine Reise Scheels nach Moskau zum Abschluß eines Gewaltverzichtsabkommens genehm sei.⁴⁰⁶

Gleichzeitig sickerte in Bonn durch, daß die sowjetische Seite die in einem Abkommen zu vereinbarende Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen offenbar auch als endgültige Anerkennung der innerdeutschen Grenze durch die Bundesrepublik interpretiere. Es sei deshalb daran gedacht, in einem Brief der Bundesregierung klarzustellen, daß der abzuschließende Vertrag einer freien Wiedervereinigungsentscheidung des deutschen Volkes auf der Basis des Selbstbestimmungsrechtes nicht entgegenstehe.⁴⁰⁷ Die Modalitäten eines solchen Verfahrens waren grundsätzlich bereits zwischen Bahr und Gromyko besprochen worden.⁴⁰⁸

Walter Scheel unterbrach am 26. Mai seine Teilnahme an der NATO-Tagung in Rom, um am 27. Mai an der Bundestagsdebatte über die Deutschland-, Ost- und Europapolitik der Bundesregierung teilnehmen zu können, die noch vor der für den gleichen Nachmittag angesetzten Kabinettsitzung stattfand.

Anlaß der Debatte war eine von der CDU/CSU-Fraktion am 27. April eingebrachte Große Anfrage zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik,⁴⁰⁹ welche von der Bundesregierung am 6. Mai schriftlich beantwortet wurde.⁴¹⁰

Obwohl die parlamentarische Opposition mit den insgesamt 18 Einzelfragen ihrer publizistisch stark herausgestellten Anfrage die Regierung zwingen wollte, konzeptionelle und operative Details der Gespräche mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin bekanntzugeben, blieb die Antwort der Bundesregierung aus verständlichen Gründen eher grundsätzlich und allgemein. Mit Rücksicht auf die noch laufenden Sondierungen mit den Staaten des Ostblocks sah sich die Regierung nicht in der Lage, auf Einzelheiten dieser vorbereitenden Verhandlungen einzugehen.

Aufschlußreich an den Ausführungen der Bundesregierung sind Bemerkungen über Ausgangsposition und Prämissen ihres Dialogs mit der Sowjetunion: »Die Bundesregierung hält daran fest, daß Gewaltverzichtsvereinbarungen die materielle Lösung bestehender Streitfragen nicht präjudizieren dürfen . . . Die Sowjetunion hätte der Aufnahme von Gewaltverzichtsverhandlungen mit allen Mitgliedern des Warschauer Pakts nicht zugestimmt, wenn wir die Erörterung der für das jeweilige bilaterale Verhältnis spezifischen strittigen Fragen ausgeschlossen hätten. Die Bundesregierung hält daher daran fest, über offene Fragen mit der UdSSR und mit deren Verbündeten zu sprechen, um diese Fragen im Rahmen eines Gewaltverzichts einer Lösung näherzubringen. Eine Preisgabe von Grundpositionen kommt auch heute nicht in Betracht.«⁴¹¹

Scheel nahm in der Bundestagsdebatte auch zu den Moskauer Gesprächen Egon Bahrs Stellung: »Staatssekretär Bahr ist am vergangenen Samstag aus Moskau zurückgekehrt, nachdem er in den letzten vier Monaten dort in zahlreichen Gesprächen die Voraussetzungen für einen Gewaltverzichtsvertrag zu klären versucht hat. Wir wissen heute, daß die Sowjetunion die Absicht hat, durch einen solchen Vertrag zu vollenden, was mit der Anknüpfung der diplomatischen Beziehungen im Jahre 1955 nur formal geschehen ist, nämlich die Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern. Wir kennen auch die Bedingungen, unter denen es möglich sein wird, formelle Vertragsverhandlungen aufzunehmen . . . Bei den Verhandlungen mit der Sowjetunion geht es im Rahmen des Gewaltverzichts auch um die Frage, wie wir und wie die Sowjetunion heute und künftig die bestehenden Grenzen in Europa betrachten. Dabei muß klar sein, daß es nicht unsere Absicht ist, irgendwelche Grenzen zu verletzen. Es muß aber auch klar sein, daß es keinen Vertrag geben wird, durch den die deutsche Option, wie ich das hier einmal genannt habe, also der Weg zu einer europäischen Friedensordnung, in der das deutsche Volk seine Einheit wiederfindet,

ausgeschlossen oder auch nur erschwert wird . . . Diese Regierung hat erklärt – und sie steht dazu –, daß sie die staatliche Wiedervereinigung für gegenwärtig unerreichbar hält. Sie hat nirgendwo erklärt, daß sie die Möglichkeit selbst aufzugeben bereit ist.«⁴¹²

Zu Beginn seiner Rede ging der Außenminister auch auf die enge Abstimmung der Ostpolitik mit den Westalliierten ein: »Diese Besprechungen in . . . Rom haben das bestätigt, was Herr Dr. Apel soeben mit einem Satz zum Ausdruck brachte, daß nämlich unsere engen Konsultationen mit den Verbündeten uns in eine Gemeinschaft mit ihnen gebracht haben, daß sie – unsere Verbündeten in der NATO und vor allem unsere drei westlichen Verbündeten – die Politik, die wir treiben, nicht nur bis ins einzelne kennen, sondern auch stützen.«⁴¹³

Außenminister Scheel und der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, Apel, wandten sich nachdrücklich gegen den Vorwurf der unzureichenden ostpolitischen Information der Opposition durch die Regierung: »Sie wollen doch wohl nicht sagen«, so argumentierte Scheel nach einer Reihe von entsprechenden Zwischenfragen von Oppositionsabgeordneten, »daß Sie nicht vorher informiert worden sind! Wir haben an keiner Stelle bisher einen Vertrag abgeschlossen noch haben wir begonnen, irgendwo Vertragsverhandlungen einzuleiten . . . Sie haben die Texte im einzelnen von mir mitgeteilt bekommen. Das ist ein völlig ungewöhnliches Verfahren, das vorher niemals angewandt worden ist. Ich habe mir angesehen, was Bundeskanzler Adenauer und seine Außenminister an vorheriger Information gegeben haben.«⁴¹⁴

Hans Apel wurde noch deutlicher: »Ich war, ehrlich gesagt, entsetzt darüber, Herr Barzel, wie es Ihnen möglich war, nachdem Sie von Herrn Bahr und vom Herrn Bundeskanzler Informationen bekommen hatten, die auch wir bekommen hatten, hier hinsichtlich des sich abzeichnenden Arrangements mit Moskau derartig falsche Behauptungen aufzustellen . . . Wenn Sie informiert sind, können Sie eigentlich auch keine Fragen dieser Art stellen. Auch das ist dann unanständig, Herr Barzel . . . Auch das ist unanständig, wenn Sie wissen, was in diesen Vorgesprächen in Moskau herausgekommen ist . . . Wir müssen uns in der Tat fragen, welchen Zweck es hat, die Opposition intim und detailliert zu orientieren und zu informieren, wenn anschließend der Vorsitzende der Oppositionsfraktion sich hier hinstellt und erneut Behauptungen aufstellt, die jeder Grundlage entbehren . . . Bei diesem Stand der Dinge lehnen wir es ab zu verlangen, daß die Bundesregierung diese sehr delikaten Dinge hier offenlegt.«⁴¹⁵ Unmittelbar nach Scheels Eintreffen in Bonn am Abend des 26. Mai hatten zwei wichtige Gespräche stattgefunden: einmal eine vertrauliche Sitzung der wichtigsten Kabinettsmitglieder, an der neben Scheel und Staatssekretär Bahr die Minister Genscher, Ertl, Franke, Möller und Lauritzen teilnahmen. Bundeskanzler Brandt befand sich wegen Wahlkampfverpflichtungen an diesem Tag nicht in Bonn. Im Verlauf dieser Unterredung im Bundeskanzleramt war die für den folgenden Tag vorgesehene Kabinettsentscheidung über die Aufnahme von formellen Verhandlungen mit der Sowjetunion besprochen und vorgeklärt worden. Unmittelbar danach hatte auch das Präsidium der FDP in Anwesenheit der Minister Scheel und Genscher getagt.⁴¹⁶

In der Ministerbesprechung riet Genscher – dabei unterstützt von Ertl –, nicht jetzt schon über einen Vertragsabschluß mit Moskau beschließen zu lassen: »Es ist notwendig, daß ich und Herr Ertl erst einmal den Informationsstand erhalten, den die anderen schon haben. Bei einer so weittragenden Sache, wie es dieser Vertrag sein wird, kann man doch nicht ad hoc entscheiden.«⁴¹⁷

Genscher regte an, weder auf der Kabinettsitzung am 27. Mai noch an den darauffolgenden Tagen endgültig über diesen Punkt zu entscheiden. In dieser Absicht bestärkt wurde Genscher von seinem Parteifreund und Parlamentarischen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Dahrendorf, der aus primär konzeptionellen Gründen Bedenken gegen einen baldigen Moskauer Vertragsabschluß äußerte. Nach seiner Auffassung durfte eine Vereinbarung mit der Sowjetunion keinen Vorrang genießen, sondern mußte eine Regelung mit Polen im Vordergrund der ostpolitischen Bemühungen Bonns stehen. Obwohl Dahrendorf, der sich im Auswärtigen Amt mehr auf die auswärtige Kulturpolitik spezialisiert hatte und am 2. Juli 1970 aus dem Amt schied, um als EG-Kommissar nach Brüssel überzuwechseln, auch in einigen ostpolitischen Detailfragen – wie Genscher und Ertl –, die operative Details und das Verhandlungstempo betrafen, andere Vorstellungen verfolgte, waren dies »Vorstellungen vor dem Hintergrund der eindeutigen Unterstützung dieser Politik«. ⁴¹⁸

Nach Dahrendorfs eigenen Worten gab es »keinerlei politische Differenzen, die mich zum Verlassen des Amtes bewogen haben . . .«. ⁴¹⁹

Allerdings wehrte sich Dahrendorf auch innerhalb der Gremien seiner Partei wiederholt dagegen, daß Bahr in Moskau auch über das bilaterale Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und Polen sprach. Zu Walter Scheel hatte er ein distanziertes, eher kühles Verhältnis. Auch war seine Entfernung zu den eigentlichen außenpolitischen Entscheidungszentren der Regierungskoalition relativ groß. ⁴²⁰

Hinter den von Genscher, Ertl und Dahrendorf vorgetragenen, formalistisch klingenden Einwänden werden zwei sowohl innenpolitisch-taktische als auch konzeptionelle Motive sichtbar. Zunächst dokumentieren Genschers Vorbehalte, daß die Mitglieder des Bundeskabinetts offenbar einen verschiedenen Informationsstand über die Bahr-Sondierungen hatten. Es kann als sicher gelten, daß die meisten Bundesminister vor dem 27. Mai lediglich den ersten Teil des sogenannten »Bahr-Papiers« kannten. Conrad Ahlers hält diese Vermutung für »im wesentlichen« zutreffend, »aber es gab natürlich viele Minister, die mehr kannten«. ⁴²¹

Auch ein Mitarbeiter des Bundeskanzlers bestätigte dies indirekt: »Wir haben die ganze Moskau-Geschichte so abgeschrimmt, daß zu wenig Leute informiert waren. Da gibt es jetzt einen Nachholbedarf.« ⁴²²

Ferner schien Genscher, als Innenminister auch für Verfassungsfragen zuständig, zu befürchten, daß das vorliegende Bahr/Gromyko-Papier weder im Bundestag noch in der FDP-Fraktion durchzusetzen und weitere zusätzliche Klärungen, auch mit der CDU/CSU-Opposition, notwendig sein würden. ⁴²³ Auch auf der Sitzung des FDP-Präsidiums, das von Genscher für den 26. Mai einberufen worden war, wurde Scheel vor einer zu schnellen und zu euphorischen Reise nach Moskau gewarnt und der Beschluß gefaßt, mit Rücksicht auf die bevorstehenden Landtagswahlen Grenzfragen vorerst auszuklammern. ⁴²⁴

Noch vor der Kabinettsitzung am Spätnachmittag des 27. Mai, nach Ende der Parlamentsdebatte, deutete Willy Brandt daraufhin an, es werde nicht entschieden, lediglich beraten werden. Ohne die Anwesenheit des Außenministers, der wieder nach Rom zurückgefliegen war, werde er das Kabinett nicht über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen in Moskau entscheiden lassen. In der Ministerrunde fehlten schließlich zwei Drittel der Kabinettsmitglieder. ⁴²⁵ Im Rahmen der Beratungen äußerten Genscher, Ertl und Dahrendorf erneut »Zweifel an der Brauchbarkeit« des »Bahr-Papiers«. ⁴²⁶ Es wurde festgestellt, daß noch einige Punkte in die Verhandlungen einbezogen werden sollten, die nicht zum Themenkreis von Staatssekretär Bahr

und Außenminister Gromyko gehörten. Vermutlich faßte man den Beschluß, dies in einem weiteren direkten Gespräch zwischen Scheel und dem sowjetischen Botschafter Zarapkin in Bonn klären zu lassen.⁴²⁷ Eine erste Unterredung hatte Scheel bereits nach dem Kasseler Treffen mit der sowjetischen Seite geführt.⁴²⁸

Nach der Kabinettsitzung, an der auch der FDP-Fraktionsvorsitzende Mischnick und ein Vertreter Herbert Wehners teilnahmen, bestätigte Regierungssprecher Ahlers, daß noch Beratungen »über das Gesamtergebnis« notwendig seien:

»Das Kabinett hat heute – wie auch schon einige Minister von allen unbeobachtet gestern abend – einen ersten Überblick über das Ergebnis der exploratorischen Gespräche erhalten, die Staatssekretär Bahr mit Außenminister Gromyko geführt hat. Die Beratungen darüber sollen ohne Verzögerung fortgesetzt werden, damit eine Beurteilung des Ergebnisses des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches bald herbeigeführt werden kann. Es ist hier einmal von exploratorischen Gesprächen, zweitens von dem Meinungsaustausch die Rede, nicht wahr, das ist einfach aus stilistischen Gründen von mir so formuliert worden. Der übergeordnete Begriff ist natürlich der Meinungsaustausch, aber Sie haben recht, der Meinungsaustausch ist sehr weit fortgeschritten, so daß von der Seite, das habe ich ja am Montag betont, von Staatssekretär Bahr eben ein schon fast reifes Ergebnis vorliegt.

Aber es sind noch einige Punkte zu klären in dem Zusammenhang, so daß erstens noch Beratungen über die Fortführung der Verhandlungen erforderlich sind. Und es sind noch weitere Gespräche mit der Sowjetunion erforderlich.«⁴²⁹

Um den aufgetretenen Spekulationen über Charakter und Inhalt der Moskauer Gesprächsergebnisse entgegenzuwirken und die Basis für eine zustimmende Haltung besonders der Koalitionsfraktionen zu verbreitern, setzten die Entscheidungsträger der Bundesregierung in den darauffolgenden Tagen einen umfassenden, mehrstufigen Informations- und Konsultationsmechanismus in Gang.

Bundeskanzler Brandt äußerte sich am 1. Juni vor der SPD-Bundestagsfraktion ausführlich zu der Möglichkeit eines Vertrages mit der UdSSR und zur Kritik an den Gesprächsergebnissen, die Bahr aus Moskau mitgebracht hatte. Wesentlich an Brandts Ausführungen war seine Begründung dafür, warum in Moskau, obwohl offiziell nur Gespräche geführt wurden, »gleichwohl Texte skizziert« worden seien: »Vorgespräche hätten den Sinn, durch das Ausprobieren von Formulierungen zu untersuchen, was für die andere Seite tragbar sei. Nur so sei ein konkreter Bericht möglich.«

Wie der Kanzler weiter darlegte, seien die Fragen, ob in einem Gewaltverzichtsabkommen auch von konkreten Grenzen in Europa die Rede sein würde und ob die Meinungsverschiedenheiten über die Feindstaatenklauseln ausgeräumt würden, zu bejahen. Seine Regierung strebe an, so Brandt, »den Gewaltverzichtsvertrag mit der Sowjetunion erst dann rechtswirksam werden zu lassen, wenn auch die Ergebnisse von Verhandlungen mit anderen Staaten des Warschauer Paktes und der Viermächte-Verhandlungen über Berlin vorlägen«.⁴³⁰

Am gleichen Tag erörterten Spitzenpolitiker von SPD und FDP im Rahmen ihres jeden Montag stattfindenden Koalitionssessens das weitere Vorgehen in der Ostpolitik.⁴³¹

Staatssekretär Bahr informierte ebenfalls am 1. Juni 1970 die zu einer gemeinsamen Sitzung zusammengetretenen Außenpolitischen Arbeitskreise der SPD- und FDP-Fraktion über das Ergebnis seiner Moskauer Sondierungen mit Außenminister Gromyko und machte die Abgeordneten mit dem Inhalt des sogenannten »Bahr-Papiers« vertraut.⁴³² Am gleichen Abend tagte auch das FDP-Präsidium.⁴³³

Der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Dahrendorf, gab am folgenden Tag der FDP-Fraktion in Vertretung Außenminister Scheels einen Bericht über die Bahr/Gromyko-Gespräche.⁴³⁴

Währenddessen unterrichtete Scheel selbst auf der Tagung der Westeuropäischen Union (WEU) in Paris die Teilnehmerstaaten über den Stand des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches.⁴³⁵

Am 3. Juni empfangen Außenminister Scheel und Innenminister Genscher Spitzenvertreter der Vertriebenenorganisationen zu einem Gespräch über Fragen der Bonner Ostpolitik, an dem auch die Staatssekretäre Bahr und Duckwitz teilnahmen.⁴³⁶

Um die öffentliche und veröffentlichte Meinung positiv zu beeinflussen, ließ die Bundesregierung parallel zu diesen Informations- und Konsultationskontakten weitere Einzelheiten des »Bahr-Papiers« – etwa die Hinweise, daß zwischen Bahr und Gromyko bereits die Ausarbeitung einer Erklärung besprochen worden sei, die das deutsche Recht auf Wiedervereinigung aufrechterhalten solle, sowie daß in den vorbereiteten Texten nicht mehr von »Anerkennung« die Rede sei – durchsickern und deutete an, sie rechne damit, daß in zwei bis drei Wochen die Vertragsverhandlungen Scheels in Moskau beginnen könnten.⁴³⁷

Trotz der Ankündigung Walter Scheels, das Bundeskabinett werde auf seiner Sitzung am 4. Juni entscheiden, ob formelle Verhandlungen mit Moskau aufgenommen würden oder ob innerhalb der Bundesregierung eine zweite Diskussionsrunde notwendig sei,⁴³⁸ wurde noch vor der Kabinettsitzung am 4. Juni bekannt, daß sich Brandt und Scheel den vor allem von Innenminister Genscher vorgetragenen Bedenken gegen eine Vertragsunterzeichnung noch vor dem 14. Juni, dem Datum der für den Zusammenhalt der SPD/FDP-Koalition wichtigen Drei-Länder-Wahl, gebeugt hätten.⁴³⁹

Genscher schätzte die Auswirkungen eines Vertragsabschlusses noch vor diesem Termin offensichtlich negativer und damit realistischer als Brandt ein – die Wahlergebnisse sollten ihm recht geben – und befürchtete wohl, daß eine rasche und diskussionslose Unterzeichnung der von Bahr ausgehandelten Formulierungen, die aus Genschers Sicht noch klärungsbedürftig waren, den Außenminister in der Öffentlichkeit lediglich als »Erfüllungsgehilfen« des Kanzleramtes erscheinen lassen und zu erheblichem Widerstand in der FDP-Fraktion führen würde.⁴⁴⁰ Hier läßt sich erneut Genschers Absicht verfolgen, eine mögliche Spaltung der FDP um jeden Preis zu verhindern. »Wenn Scheel nach Moskau gefahren wäre«, so Genscher, »wäre die FDP-Fraktion auseinandergebrochen.«⁴⁴¹

Sicherlich ging aber nicht nur Genscher davon aus, daß die anstehenden konkreten ostpolitischen Entscheidungen zunächst einen Teil der Wähler und der Mitglieder der Koalitionsparteien schockieren mußten. Über die innenpolitische Resonanz und die Konsequenzen dieser Entscheidungen gab man sich in der Koalition offenbar keinen Illusionen hin.⁴⁴²

Wie das Presse- und Informationsamt nach der Sitzung des Kabinetts am 4. Juni bekanntgab, erstrebe die Bundesregierung »den Abschluß eines Gewaltverzichts-Vertrages mit der Sowjetunion. Das Bundeskabinett wird noch in diesem Monat Richtlinien zur Führung von Regierungsverhandlungen mit der Sowjetunion beschließen. Die Bundesregierung ist bereit, in solche Verhandlungen einzutreten. Sie sind durch das Bündnis mit dem Westen gedeckt.«⁴⁴³ Damit schien klar, daß sich Genscher mit seiner Auffassung auch im Kabinett, das sich etwa 75 Minuten mit den Ergebnissen der Sondierungsgespräche Staatssekretär Bahrs beschäftigte,⁴⁴⁴ durchgesetzt hatte.

Oppositionsführer Rainer Barzel und Regierungssprecher Conrad Ahlers lieferten sich ebenfalls am 4. Juni zum Thema »Gewaltverzicht« im regierungsamtlichen »Bulletin« des Presse- und Informationsamtes einen publizistischen Schlagabtausch, in dessen Verlauf beide Seiten noch einmal ihre bekannten Positionen absteckten.⁴⁴⁵

Die CDU/CSU-Opposition und die Bundesregierung wiederholten ihre kontroversen ostpolitischen Standpunkte in der Haushaltsdebatte des Bundestages vom gleichen Tag⁴⁴⁶ sowie in einer Kleinen Anfrage der Unionsfraktion »betr. Absicht der Bundesregierung, einen »Gewaltverzichtsvertrag« mit der Regierung der UdSSR abzuschließen«⁴⁴⁷, und einer entsprechenden Stellungnahme vom stellvertretenden Regierungssprecher von Wechmar.⁴⁴⁸

Nach Abschluß der Ministerratstagung der WEU, die am 5. und 6. Juni in Bonn stattfand und von Außenminister Scheel über den Stand der Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel informiert wurde, gab Scheel bekannt, daß von den Partnern in der WEU Zielsetzung und Wege der ostpolitischen Entspannungsoffensiven Bonns gutgeheißen worden seien.⁴⁴⁹

Der Außenminister stellte noch einmal einen Bezug zum Berlin-Problem her und unterstrich, daß der angestrebte Vertrag mit Moskau zwar bald unterzeichnet, aber erst nach einer befriedigenden Regelung der Berlin-Frage ratifiziert werden könne.⁴⁵⁰

Staatssekretär Bahr ging am 5. Juni in einem Fernsehinterview detailliert auf Inhalt und Ergebnis seiner Gespräche mit Andrej Gromyko ein und nahm in seinen Antworten teilweise bereits Formulierungen des »Bahr-Papiers« öffentlich vorweg: Der Wunsch beider Seiten, so Bahr, sei verständlich, »diese Sondierungen auch in ihren Ergebnissen zu formulieren. Das nimmt die Verhandlungen nicht vorweg, sondern beide Delegationsleiter waren der Meinung, es sei richtig, so etwas zu formulieren, und haben das natürlich nicht ohne Rückendeckung durch ihre Regierungen getan. Wir haben beide, ich jedenfalls und Herr Gromyko sicher auch, unseren Regierungen in diesen Monaten laufend berichtet, sie unterrichtet und haben auch beide natürlich neue Instruktionen bekommen, so daß nun eine Basis geschaffen ist, die die Regierungen noch nicht bindet. Die Regierungen sind völlig frei in ihrer Entscheidung, ob sie darauf basierend Verhandlungen eröffnen wollen . . . die Bundesregierung will nach wie vor einen Vertrag über Gewaltverzicht machen, und Gewaltverzicht heißt ja mit anderen Worten – hieß es immer –, daß man auf die Anwendung von Gewalt verzichtet zur Änderung dessen, was heute in Europa ist. Modus vivendi, ohne juristische Endgültigkeit, ohne Fixierung auf alle Zeiten, ohne Vorwegnahme von Rechten, über die die Bundesrepublik Deutschland nicht verfügt. Modus vivendi . . . Ich habe großen Wert darauf gelegt klarzumachen, daß es nicht als ein Bruch oder als eine Verletzung des Gewaltverzichts von seiten der Sowjetunion bezeichnet werden darf, wenn die Bundesregierung, gemäß dem Auftrag der Verfassung und gemäß ihrer eigenen Überzeugung, sich weiter um eine Friedensordnung bemüht, in der das deutsche Volk auch sein Recht auf staatliche Einheit vollenden soll . . . Es war immer die Auffassung des Auswärtigen Amtes . . ., daß man darauf achten sollte, Berlin nicht zu einem Teil des Gewaltverzichtsabkommens mit der Sowjetunion zu machen . . . Es muß politisch völlig klar sein, daß von einer Entspannung in Europa nicht die Rede sein kann, solange nicht auch die Situation in und um Berlin befriedigend geregelt ist. Dies ist ein Ganzes, und die Bundesregierung betrachtet dies auch als ein Ganzes, als eine Einheit . . . Es muß im Rahmen des Gewaltverzichts erreicht werden, daß die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion sich ausschließlich nach dem Artikel

2 der Charta der Vereinten Nationen richten, nach den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, und das heißt: Die Anwendung von Gewalt, die Androhung von Gewalt muß ausscheiden.«⁴⁵¹

Unmittelbar vor Bahrs Ausführungen hatte von Wechmar davon gesprochen, daß der Staatssekretär keinen Vertragsentwurf, sondern nur »Notizen« aus Moskau mitgebracht habe.⁴⁵²

Auf einer Ministerbesprechung am folgenden Sonntagnachmittag (7. Juni), an der neben Bahr auch die Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick teilnahmen, wurden sechs Richtlinien des Bundeskabinetts für die deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen beschlossen. Sie beinhalteten den Grundsatz des Gewaltverzichts, wie er bisher schon zwischen der Bundesrepublik und den Westmächten gelte, den Hinweis darauf, daß ohne eine Sicherung der Verbindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin und des ungehinderten Zugangs nach West-Berlin ein Gewaltverzichtsvertrag nicht in Kraft gesetzt werden könne, die von einem Gewaltverzichtsvertrag unberührt bleibende Geltung der bestehenden Verträge und Vereinbarungen mit Dritten und des Rechts der Deutschen auf Selbstbestimmung, die Charakterisierung der einzelnen ost- und deutschlandpolitischen Abkommen als einheitliches Ganzes und die Feststellung der Bundesregierung, daß diese Politik von ihren Verbündeten voll gebilligt und unterstützt werde.⁴⁵³

Den Bundesministern lag bereits in der Kabinettsitzung vom 4. Juni der vollständige schriftliche Text des »Bahr-Papiers« vor.⁴⁵⁴

Am Vormittag des 7. Juni, noch vor der Kabinettsbesprechung und der Unterrichtung der westlichen Verbündeten, informierten Außenminister Scheel und Staatssekretär Bahr die CDU/CSU-Abgeordneten Stoltenberg und zu Guttenberg sowie die Vorsitzenden des innerdeutschen und Auswärtigen Bundestagsausschusses, Gradl und Schröder, ausführlich über »Entwicklung und Ergebnis« der Bahr/Gromyko-Gespräche, »über Gewaltverzicht, Grenzen, das Selbstbestimmungsrecht, die Rechte der Vier Mächte und Berlin«.⁴⁵⁵

Es kann angenommen werden, daß die Oppositionsvertreter mit dem Inhalt des ersten Teils des »Bahr-Papiers« mündlich vertraut gemacht wurden.

Die Aussagen von Regierungssprecher Ahlers, Verteidigungsminister Schmidt und Innenminister Genscher vor und nach der Ministerberatung sind wiederum Indizien dafür, daß sich im Kabinett offenbar die Ansicht durchgesetzt hatte, sich mit der Entscheidung über den Zeitpunkt der Scheel-Reise nach Moskau Zeit zu lassen.

Ahlers gab bekannt, daß die Verhandlungen über ein Gewaltverzichtsabkommen mit der Sowjetunion von Außenminister Scheel »ohne Übereilung, aber auch ohne Verzögerung« geführt werden sollten. Sie würden »in nicht allzu ferner Zeit« beginnen, der genaue Zeitpunkt sei aber noch offen. Zusätzliche Informationen von Ahlers und aus der CDU/CSU-Fraktion – nach der Unterrichtung durch Scheel und Bahr – ließen deutlich werden, daß insbesondere die mangelhafte Verankerung der sogenannten »deutschen Option«, des Rechtes der Deutschen auf Selbstbestimmung, im »Bahr-Papier« einen wesentlichen Kritikpunkt bei den Besprechungen zwischen Regierung und Opposition darstellte.⁴⁵⁶

Helmut Schmidt gab bekannt, er sei dafür, daß »Verhandlungen mit Moskau in diesem Sommer aufgenommen« würden.⁴⁵⁷

Hans-Dietrich Genscher bezeichnete seinerseits eine Kooperation mit der CDU/CSU-Opposition und das Erreichen einer breiten Mehrheit in diesen Fragen als wünschenswert.⁴⁵⁸

Diese Äußerungen der Entscheidungsträger der Bundesregierung dokumentieren augenfällig, daß sich im Kabinett eine Gruppe von Ministern herauskristallisiert hatte, die – wenn auch aus partiell unterschiedlichen Motiven – einem raschen Vertragsabschluß mit der Sowjetunion sehr skeptisch gegenüberstand und eine retardierende Funktion innerhalb des Entscheidungsprozesses ausübte. Sie setzte sich bei der FDP vor allem aus den Ministern Genscher und Ertl sowie aus dem Parlamentarischen Staatssekretär Dahrendorf zusammen. Die bremsende Rolle von Genscher und Ertl wurde auch vom parallel stattfindenden Wahlkampf in drei Bundesländern bestimmt, in dem die FDP-Repräsentanten als Garanten für einen eher vorsichtigen ostpolitischen Kurs auftraten.

Von den SPD-Ministern votierten vor allem Helmut Schmidt, Georg Leber und Egon Franke, der sich zu wenig in den Meinungsbildungsprozeß einbezogen fühlte, für eine langsamere Marschroute und eine inhaltliche Verbesserung des »Bahr-Papiers«.⁴⁵⁹

Parallel zu dem eingeleiteten koalitionsinternen und innenpolitischen Abstimmungs- und Informationsprozeß – Scheel und Bahr informierten am 8. Juni die gemeinsam tagenden außenpolitischen Arbeitskreise der Koalitionsfraktionen⁴⁶⁰ – setzten Regierung und Opposition als taktisches Druckmittel Drohungen mit Parlamentsauflösung und Neuwahlen bzw. einem konstruktiven Mißtrauensvotum gegen den Bundeskanzler ein.⁴⁶¹

Daß die ablehnende Haltung der CDU/CSU-Opposition zur Ostpolitik der Bundesregierung keineswegs einheitlich war, trat besonders deutlich in einem Interview des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages, Schröder, zutage, das Anfang Juni bekannt wurde und in dem sich Schröder positiv über Egon Bahrs Moskauer Mission äußerte: »Soweit ich sehe, ist in Moskau bisher nichts verschenkt worden . . . Es ist erstaunlich, wie er (Bahr, Anm. d. Verf.) das in Moskau gemacht hat.«⁴⁶²

Das Bundeskabinett beriet auf seiner Sitzung am 11. Juni in Anwesenheit von Staatssekretär Bahr erneut über die Aufnahme von Verhandlungen mit der UdSSR. In einer von Innenminister Genscher vermutlich aus taktischen wie innenpolitischen Gründen gewünschten und von ihm zusammen mit Bahr formulierten Erklärung des Kabinetts wurde darauf hingewiesen, daß die Zustimmung zur Politik der Bundesregierung insbesondere in aktuellen Fragen der Außenpolitik im Volk weitaus größer sei als die derzeitige Koalitionsmehrheit im Bundestag. Es bestehe wegen der regierungsfähigen Mehrheit kein Anlaß, auf eine Auflösung des Parlaments hinzuwirken.

Staatssekretär Frank, der Nachfolger von Staatssekretär Duckwitz im Auswärtigen Amt, gab der Ministerrunde einen Zwischenbericht über die Konsultationen mit den Drei Mächten über die Ergebnisse der Gespräche mit der sowjetischen Regierung, die in der zu dieser Zeit fast täglich zusammentretenden »Bonner Vierergruppe« geführt wurden. In diesem wichtigsten Abstimmungsgremium zwischen der Bundesregierung und den Westmächten wurde auch der jeweilige Stand der Vorbereitungen für die Verhandlungen mit Moskau erörtert.

Ferner berichtete Frank den Kabinettsmitgliedern vom positiven Ergebnis einer Prüfung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von deutsch-sowjetischen Verhandlungen über einen Gewaltverzichtsvertrag durch Verfassungsexperten der Bundesministerien für Inneres, der Justiz, für Auswärtiges und des Bundeskanzleramtes unter Leitung der jeweiligen Staatssekretäre.⁴⁶³

Nach der Sitzung gab der stellvertretende Regierungssprecher von Wechmar bekannt, daß die Beratungen auf der nächsten Kabinettsitzung am 18. Juni fortgesetzt würden,

und deutete an, daß auch bei dieser Zusammenkunft noch keine Entscheidung zu fällen brauche. Wechmar betonte besonders, daß keine Vertragstexte vorlägen.⁴⁶⁴

Die »Bild«-Zeitung veröffentlichte am 12. Juni, zwei Tage vor den drei Landtagswahlen, die ersten vier als »Artikel« bezeichneten Punkte des bislang geheimgehaltenen sogenannten »Bahr-Papiers«, die später mit einigen Änderungen in den Moskauer Vertragstext übernommen wurden.⁴⁶⁵

Im ersten Punkt des Papiers bekundeten die Bundesrepublik und die UdSSR ihr Bestreben, die Normalisierung der Lage in Europa zu fördern, und »gehen hierbei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage und der Entwicklung friedlicher Beziehungen auf dieser Grundlage zwischen allen europäischen Staaten aus«.

Beide Seiten werden sich – so Punkt zwei – »in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in Fragen der Gewährleistung der europäischen und internationalen Sicherheit von den Zielen und Prinzipien, die in der Satzung der UN niedergelegt sind, leiten lassen. Demgemäß werden sie ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen und übernehmen die Verpflichtung, sich in Fragen, die die europäische Sicherheit berühren, sowie in ihren bilateralen Beziehungen gemäß Artikel 2 der UN-Satzung der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten«.

Im dritten Punkt stimmen beide vertragschließenden Parteien »in der Erkenntnis überein, daß der Friede in Europa nur aufrechterhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet. Sie verpflichten sich, die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen uneingeschränkt zu achten.

Sie erklären, daß sie keine Gebietsansprüche gegeneinander haben und solche auch nicht erheben werden.

Sie betrachten heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Abkommens verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze Polens bildet,⁴⁶⁶ und (einschließlich) der Grenze zwischen der DDR und der BRD.«

Der vierte Punkt des Papiers enthält eine sogenannte »Nichtberührungsklausel«, d. h., die unterzeichnenden Parteien stellen fest, daß das Abkommen zwischen der BRD und der UdSSR »nicht die früher geschlossenen zweiseitigen und mehrseitigen Verträge und Abkommen beider Seiten« berühre.

Staatssekretär Ahlers bezeichnete die Wiedergabe des Papiers »von einigen Abweichungen abgesehen« als authentisch.⁴⁶⁷

Durch die von der »Bild«-Zeitung vermutlich bewußt vorgenommene und dem Originaltext widersprechende Bezeichnung der einzelnen Punkte als Vertragsartikel, durch eine inhaltlich wie taktisch ungeschickte und häufig widersprüchliche Informationspolitik der Bundesregierung, die der Flut von Spekulationen und Interpretationen teilweise erst Nahrung gab,⁴⁶⁸ sowie durch die immer wieder verschobene endgültige Festsetzung eines Termines für die offiziellen Vertragsverhandlungen in Moskau entstand in der Öffentlichkeit der Eindruck, daß die von der Regierung verwendete Bezeichnung der Gespräche Bahrs als »Meinungsaustausch« lediglich eine Schutzbehauptung darstellte und in Wirklichkeit bereits ein fast fertig ausgehandelter Vertrag vorliege. Daß dies selbst von der sowjetischen Seite *nicht* so gesehen wurde, bestätigte Botschafter Falin, der ausdrücklich von »Gesprächen« und nicht von Verhandlungen sprach.⁴⁶⁹

Walter Scheel unterstrich diesen Eindruck, als er betonte, daß nicht er das Hin und Her über den Termin seiner geplanten Moskaureise habe aufkommen lassen, »die ganze Terminhektik ist im Kanzleramt entstanden«, vermutlich aus der »dort behei-

mateten Neigung, Ankündigungseffekte der staunenden Öffentlichkeit mitzuteilen ... Ich hätte in der Nachrichtenpolitik auf Kollisionskurs gehen sollen. Ich habe gelernt, daß das richtig gewesen wäre.«⁴⁷⁰

Das nicht zur Veröffentlichung bestimmte »Bahr-Papier« formulierte in Wirklichkeit lediglich andeutungsweise eine mögliche Lösung der umstrittenen Sachprobleme, die natürlich in Details Verbesserungsbedürftig und verbesserungsfähig sein konnte. Das zwischen Bahr und Gromyko ausgearbeitete Papier stellte nur das Ergebnis des Versuchs dar, zu prüfen, ob sich beide Regierungen auch auf einen gemeinsamen Text würden verständigen können. Mit der gezielten Veröffentlichung dieses Dokuments wurden nun beide Seiten auf diesen Text festgelegt und mögliche Veränderungen schon aus Prestige Gründen erheblich erschwert. Selbst Valentin Falin qualifizierte das »Bahr-Papier« als »Papier ohne Titel« und »Quintessenz dessen, was besprochen wurde«.⁴⁷¹

Egon Bahr beschreibt plastisch diesen Prozeß der psychologischen wie inhaltlichen Verschlechterung der Bonner Verhandlungsposition gegenüber der Sowjetunion:

»Es hat schrecklich geschadet. Denn zunächst einmal muß man doch sehen, wenn man in einen Meinungsaustausch tritt und glaubt, sich mündlich zu verstehen, dann muß man das Ganze von vorn anfangen in dem Augenblick, in dem man auch nur anfangen will, das Ergebnis des Meinungsaustausches aufzuschreiben. Dies ist so ... Wir mußten das Ergebnis unseres Meinungsaustausches aufschreiben. Dann stellte sich heraus, daß wir über sehr viel mehr gesprochen hatten, als das, worüber wir einen Vertrag machen konnten ... Ich hatte gesagt, daß man natürlich mit den Russen erst einmal sicher sein muß, daß das auch funktioniert, das heißt, man muß es auch schriftlich fixieren, wenn man glaubt, man hat ein Ergebnis des möglichen Meinungsaustausches. Aber wir waren damals, mit mir meine ich den sowjetischen Außenminister und mich, zu dem Ergebnis gekommen, das, was wir jetzt schriftlich fixiert haben, kann die Basis für Verhandlungen sein. Wir werden jetzt zu unseren Regierungen zurückgehen und werden denen sagen, dies empfehlen wir als Basis für Verhandlungen. Dann wissen wir, wenn man dies als Basis nimmt, wenn die beiden Regierungen dies bestätigen, dann werden die Verhandlungen nicht schwer sein, und sie werden erfolgreich sein. Man wird sich nämlich insgesamt an das damit geschaffene Konzept halten können. Aber wir wußten auch, diese Sätze sind nicht die Bibel. Das kann verändert werden ... Dann kam die Veröffentlichung. Und jetzt war erst einmal die Diskussion darüber, was sind denn das eigentlich für Papiere, und da hat man hier gesagt, das sind ja schon Verhandlungstexte, und das sind ja schon halbe Vertragstexte. Jetzt wurde die Sowjetunion plötzlich mit ihrem Prestige gebunden. Es war natürlich dann für Herrn Scheel und Herrn Frank und für mich, die wir im August in der Sowjetunion verhandelt haben, schrecklich schwer, die notwendigen Veränderungen zu erreichen.«⁴⁷²

Eine Frage des FDP-Abgeordneten von Kühlmann-Stumm in der Fragestunde des Bundestages am 19. Juni, ob die Bundesregierung bereit sei, »weitere Passagen des von Staatssekretär Bahr in Moskau verhandelten Absichtspapiers den Fraktionsvorständen und den Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages zur Kenntnis zu geben, um zu vermeiden, daß diesen doch sehr wesentlichen Mitgliedern des Hauses weitere Indiskretionen durch die Presse zugänglich gemacht werden«,⁴⁷³ belegt die Vermutung, daß das »Bahr-Papier« bis zu diesem Zeitpunkt den zuständigen parlamentarischen Gremien nicht vorgelegen hatte.

Durch ihre beträchtlichen Stimmengewinne bei den am 14. Juni stattfindenden Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und im Saarland, die zwischen

drei und fünf Prozent lagen, fühlte sich die CDU/CSU-Opposition in ihrer ablehnenden Haltung zur Ostpolitik bestätigt.

Durch die hohen Stimmenverluste der FDP – sie gelangte in Niedersachsen und im Saarland nicht mehr in den Landtag – und die Einbußen der SPD (etwa drei Prozent in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen) schien das Koalitionsbündnis in Bonn zumindest psychologisch, aber auch politisch geschwächt.

Auch im westlichen Ausland wurden offenbar Konsequenzen für die Bonner Außenpolitik befürchtet;⁴⁷⁴ auf die Veröffentlichung des ersten Teils des »Bahr-Papiers« reagierte man hingegen eher zurückhaltend und kaum überrascht.⁴⁷⁵

Wichtiger an dem für die SPD und mehr noch für die FDP negativen Wahlausgang war aber die Tatsache, daß dieses Wahlergebnis einen Prozeß der Selbstreflexion innerhalb der FDP über den richtigen Parteikurs in Gang setzte, der auch die Standfestigkeit der 31 Mitglieder starken FDP-Bundestagsfraktion tangieren mußte. Allerdings spaltete sich der sogenannte »nationalliberale« Flügel erst Anfang Oktober 1970 mit dem Übertritt von drei FDP-Abgeordneten zur CDU/CSU ab.

Bereits wenige Tage nach der Drei-Länder-Wahl war klar, daß die FDP-Abgeordneten Zoglmann, Mende, Starke und von Kühlmann-Stumm die Ostpolitik der Regierung nicht unterstützen würden. Die ersten drei schieden auf dem FDP-Bundesparteitag am 22. Juni in Bonn aus dem Bundesvorstand der Partei aus, traten jedoch erst Anfang Oktober 1970 zur CDU/CSU über.⁴⁷⁶

Nach den Wahlen stellte die Bundesregierung ihrerseits fest, daß diese kein Plebiszit, weder für noch gegen die Bonner Koalition und ihre Politik, seien und sie auch ihre Ostpolitik konsequent fortsetze. Bundeskanzler Brandt hob hervor, daß es in der Bevölkerung eine breite Zustimmung zur Außen- und Deutschlandpolitik seiner Regierung gebe.⁴⁷⁷

Offensichtlich hatten die Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalitionsregierung die ersten konkreten innenpolitischen Konsequenzen ihrer zügig eingeleiteten Ostpolitik richtig und illusionslos eingeschätzt.⁴⁷⁸

Die konzeptionellen Gegensätze zwischen Regierung und Opposition prallten in der am 17. Juni stattfindenden Bundestagsdebatte über die Europa-, Ost- und Deutschlandpolitik, in der die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 27. April beraten wurde, hart und emotionsgeladen aufeinander. Im Mittelpunkt der Debatte stand der Inhalt des »Bahr-Papiers«, das von der Opposition heftig attackiert wurde, und dessen Implikationen für die bevorstehenden Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion.

Von den Entscheidungsträgern der Regierung nahm besonders Außenminister Scheel Präzisierungen und Erläuterungen des Papiers vor, gab weitere Details der Bahr/Gromyko-Gespräche bekannt und ging auch auf die umstrittene Frage der adäquaten Information der Opposition durch die Regierung ein:

»Ich verrate hier kein Geheimnis, wenn ich sage, daß die sowjetische Seite zu Beginn der Gespräche mit kategorischer Härte immer wieder das Wort von der Anerkennung ins Spiel gebracht hat. Wir haben demgegenüber klarmachen müssen, aus welchen Gründen wir uns auf diesen Boden nicht stellen können. Die Tatsache, daß die sowjetische Regierung im Laufe der mehr als dreißigstündigen Aussprache Verständnis für die Grenzen unserer Möglichkeiten aufgebracht hat, beweist ihr Interesse an dem Abschluß eines Gewaltverzichtsvertrages mit uns . . . Ich will nur sagen, diejenigen aber, die ihre Informationen in Form von Vertragsartikeln veröffentlicht haben, was sie nicht sind, die sollten nicht übersehen, daß sie eine große Verantwortung tragen.

Denn es unterliegt ja keinem Zweifel, daß solche Veröffentlichungen, die erstens nicht vollständig sind, zweitens nicht die begleitenden Umstände kennen oder erwähnen können oder wollen, zu einem unvollständigen, falschen, ja zu einem verzerrten Bild führen müssen, vor allem dann, wenn sie auch noch in die aufgebrachte Atmosphäre eines Wahlkampfes hineingebracht werden . . . es handelt sich – ich will das noch einmal sagen – bei dem, was Herr Bahr in Moskau besprochen hat, um das Ergebnis dreißigstündiger Gespräche über eine Fülle von Fragen, in denen man sich bemüht hat, zu einzelnen Fragen – nicht nur zu dem, was dort in der Zeitung gestanden hat – gemeinsame Auffassungen zu entwickeln, die man zur Grundlage von Vereinbarungen machen könnte. Einige dieser gemeinsamen Auffassungen, allerdings nicht unbedingt in der veröffentlichten Textform, würden Gegenstand und Grundlage eines Gewaltverzichtsvertrages sein können, der aber nur abgeschlossen werden kann, wenn darumherum noch eine ganze Menge anderes entsteht . . . Es ist kein Vertragsentwurf und kann es ja nicht sein, weil die Entwicklung eines Vertrages sich nur auf einige Punkte der erarbeiteten Formulierungen beziehen wird.«⁴⁷⁹

Zu Beginn seiner Ausführungen wandte sich Scheel in der Frage der Information der Opposition durch die Bundesregierung direkt an den CDU/CSU-Abgeordneten Marx: »Herr Kollege Marx, Sie werden mir nicht widersprechen, wenn ich hier behaupte, daß die Information der Abgeordneten der Opposition, die dafür verantwortlich in ihren Fraktionen arbeiten, sehr dicht ist. Sie werden mir nicht widersprechen, daß die Diskussion in dem dafür zuständigen Ausschuß unter Beteiligung der Opposition außerordentlich umfangreich ist. (Abg. Dr. Marx [Kaiserslautern]: Aber nicht sehr gehaltvoll!) Sie werden mir auch nicht widersprechen, wenn ich behaupte, daß aus dieser Diskussion die Bundesregierung für ihre eigene außenpolitische Definition Nutzen zieht. Das soll ja wohl der Sinn solcher Zusammenarbeit sein.«⁴⁸⁰

Noch am gleichen Tag wurde Oppositionsführer Barzel von Außenminister Scheel erneut konsultiert und über die Vorbereitungen der Moskauer Vertragsverhandlungen informiert. Staatssekretär Bahr und weitere Beamte des Auswärtigen Amtes unterrichteten gleichzeitig den Auswärtigen Ausschuß des Bundestages.⁴⁸¹

Das Bundeskabinett fällt auf seiner Sitzung am 18. Juni wiederum keine Entscheidung über einen konkreten Termin für den Beginn der deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen.

Am gleichen Tag wurde aus diplomatischen Kreisen – vermutlich aus der Umgebung Staatssekretär Bahrs – bekannt, daß man für Anfang Juli mit der Scheel-Reise nach Moskau rechne. Für die Verhandlungen mit der sowjetischen Regierung wurden im wesentlichen drei wichtige, noch zu klärende Punkte genannt: die Ausarbeitung einer Vertragspräambel, der Wortlaut eines Briefes der Bundesregierung, der die sogenannte »deutsche Option« fixieren sollte und von der Sowjetregierung widerspruchsfrei entgegengenommen würde, sowie die Abstimmung einer Absichtserklärung der Bundesregierung zum Berlin-Komplex mit der Sowjetunion und den Westmächten. Ferner wurde hervorgehoben, daß das vorliegende »Bahr-Papier« weder für die Bundesregierung noch für die sowjetische Regierung Bindewirkung entfalte und bei auftretenden Bedenken auch zurückgenommen werden könne.

In der Frage der Interventionsrechte sei die gleiche Form wie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Westmächten verabredet worden.⁴⁸²

Nach einer Erklärung des Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 19. Juni hatte Staatssekretär Bahr die vorstehenden Darlegungen am 17. Juni als »streng vertraulich« dem Auswärtigen Bundestagsausschuß vorgetragen.⁴⁸³

Ferner verlautete aus dem Kanzleramt, daß die Bundesregierung einer Europäischen Sicherheitskonferenz nur bei Aussicht auf Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen zustimmen könne.⁴⁸⁴

Neben der Information und Konsultation der Oppositionsführung erörterten Regierung und Regierungsparteien auch intern ihre Informationspolitik. Am 17. Juni trafen sich die Mitarbeiter des Referats Öffentlichkeitsarbeit beim Parteivorstand der SPD und SPD-Bundesgeschäftsführer Wischniewski zu einer Lagebesprechung über die nach ihrer Meinung mangelhafte Informationspolitik der Regierung, in deren Verlauf besonders der Leiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Staatssekretär Ahlers, scharf angegriffen wurde. Ahlers wehrte sich gegen die Vorwürfe der SPD-Zentrale in einem internen Memorandum an Bundeskanzler Brandt, das in Auszügen bekannt wurde. Öffentlichkeitsarbeit könne, so Ahlers, »den Wert einer Politik nicht verändern, sie kann Politik nicht ersetzen . . . Man kann auch eine schlechte Politik verkaufen. Aber wenn es keine politischen Entscheidungen gibt, dann sind wir am Ende.«⁴⁸⁵

In einem Gespräch zwischen Brandt, Ehmke und Ahlers am 1. Juli im Kanzleramt wurde beschlossen, die Informationspolitik der Bundesregierung zu verbessern: Nach der täglichen sogenannten »Kleinen Lage« im Kanzleramt sollten Ehmke, Bahr, Ahlers und von Wechmar eine gemeinsame »Sprachregelung« treffen.⁴⁸⁶

Am 20. Juni fand ein weiteres vertrauliches Gespräch zwischen Außenminister Scheel und Oppositionsführer Barzel statt, in dem prozedurale und inhaltliche ostpolitische Fragen erörtert wurden.⁴⁸⁷

Bundesinnenminister Genscher bestritt einige Tage später in einem Interview, daß er Walter Scheels geplante Reise in die Sowjetunion verzögert habe, und umriß noch einmal seinen Standpunkt hinsichtlich der Gewinnung einer breiten parlamentarischen Basis für die Ostpolitik der Regierung: »Weder ist jemand zurückgepfiffen worden noch hat jemand gebremst. Herr Scheel hatte nie die Absicht, ohne sorgfältige Prüfung des Gesprächsergebnisses von Staatssekretär Bahr durch die Bundesregierung und ohne ausreichende innen- und außenpolitische Absicherung nach Moskau zu reisen: das heißt innenpolitisch im Parlament, außenpolitisch mit den westlichen Alliierten. Das war auch eine einhellige Meinung des Präsidiums der FDP. Auch in der Bundesregierung bestanden Meinungsverschiedenheiten darüber, daß eine überhastete Unterzeichnung des Vertrages falsch sei . . . Es liegt im Interesse unserer Ostpolitik, eine gewisse Kooperation mit der Opposition herbeizuführen, denn je breiter die Zustimmung ist, desto besser ist unsere Verhandlungsposition in Moskau. Kooperation bedeutet Information, Konsultation und Würdigung der Argumente, aber nicht auch zwangsläufig die Übernahme der Argumente. Darum bemüht sich der Außenminister.«⁴⁸⁸

Am 24. Juni brachte die CDU/CSU-Fraktion erneut eine Kleine Anfrage »betr. Absicht der Bundesregierung, einen ›Gewaltverzichtsvertrag‹ mit der Regierung der UdSSR abzuschließen«, ein, in der die Opposition Aufschluß über den Inhalt von Begriffen und Formeln verlangte, die im »Bahr-Papier« verwendet wurden und – so die Anfrage – »mit denen die Sowjetseite seit Jahren ihre Forderungen auf endgültige Festschreibung des territorialen und politischen Status quo in Europa – wie die Sowjetunion diesen versteht – durch die Bundesrepublik betreibt«.⁴⁸⁹

In der Sitzung des Bundeskabinetts am 25. Juni stand die Frage der Aufnahme von Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion nicht im Mittelpunkt. Nach der Kabinettsitzung teilte Regierungssprecher Ahlers mit, daß die Ministerrunde auf einer be-

reits seit längerer Zeit angesetzten zweitägigen Klausurtagung am 6. und 7. Juli neben Fragen der Konjunkturpolitik am zweiten Tag ausführlich über die Ostpolitik beraten werde und dann entschieden werden soll, wann und mit welchen Richtlinien Außenminister Scheel zu den beabsichtigten Gewaltverzichtsverhandlungen nach Moskau fliegen wird.⁴⁹⁰

Parallel zu den koalitionsinternen und interfraktionellen Abstimmungen und Konsultationen über das weitere ostpolitische Vorgehen der Regierung intensivierten die Bonner Entscheidungsträger den eingeleiteten Informations- und Konsultationsprozeß mit den westlichen Verbündeten.

Ebenfalls am 25. Juni setzte die »Bonner Vierergruppe«, die zu dieser Zeit fast täglich zusammentrat, ihre ständigen Konsultationen fort. Nach Pressemeldungen legten vor allem die französischen Vertreter in diesen sehr intensiven Beratungen großen Wert auf die Wahrung ihrer Rechte. Eine mögliche Anerkennung der DDR durch Bonn, so die französische Auffassung, gefährde Status und Sicherheit West-Berlins. Der Fortbestand der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes müsse in einem potentiellen deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsvertrag deutlich fixiert werden.⁴⁹¹

Bereits vor der Kabinettsitzung und dem Zusammentritt der Vierergruppe am gleichen Tag hatte Staatssekretär Bahr vor dem NATO-Rat in Brüssel eingehend über Stand und Inhalt der Gespräche mit der sowjetischen Regierung berichtet.⁴⁹²

Am 25. Juni führte Bahr, der seit Oktober 1969 auch die Aufgaben des Berlin-Bevollmächtigten der Bundesregierung wahrnahm, in Berlin mit dem Regierenden Bürgermeister Klaus Schütz und weiteren führenden SPD-Politikern Gespräche über Fragen, die durch den bevorstehenden Abschluß eines Vertrages mit der Sowjetunion für Berlin aufgeworfen wurden. Die Unterredungen dienten offenbar der Beruhigung des rechten Flügels der Berliner SPD, der Bedenken wegen einer fehlenden Berlin-Garantie in den Abmachungen mit Gromyko geäußert hatte. Über die gleiche Thematik konferierte einen Tag später in Bonn Schütz mit Außenminister Scheel.⁴⁹³

Regierungssprecher Ahlers bestätigte in den darauffolgenden Tagen, daß im Zentrum der Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion drei besonders wichtige Punkte stünden, über die gesprochen werden müsse. Dies seien die Frage einer Vertragspräambel, die Verankerung der sogenannten »deutschen Option« sowie die Erstellung eines »Berlin-Textes«. Es handle sich, wie Ahlers weiter ausführte, bei den Ergebnissen der Moskauer Sondierungen nicht um einen Vertragstext, sondern um Gesprächsnotizen, über die sich Bahr und Gromyko geeinigt hätten. Das Gewaltverzichtsprinzip sei immer unumstritten gewesen.⁴⁹⁴

Am 1. Juli setzten die »Bild«-Zeitung und die Illustrierte »Quick« die gezielte Veröffentlichung von ostpolitischen Geheimpapieren der Bundesregierung fort. Beide Presseorgane publizierten den Text von sechs zusätzlichen Punkten des sogenannten »Bahr-Papiers«, der von der Bundesregierung wegen der mit der sowjetischen Seite vereinbarten Geheimhaltung weder bestätigt noch dementiert wurde.⁴⁹⁵ Auch die sowjetische Regierung nahm zu der neuerlichen Indiskretion mit keinem Wort Stellung. Allerdings sickerte in Bonn durch, daß es sich bei dem jetzt bekanntgewordenen zweiten Teil des »Bahr-Papiers« nicht um Vertragsbestandteile, sondern um Absichtserklärungen handle.⁴⁹⁶

Die Punkte 5 bis 10 des Papiers beinhalten das Einvernehmen beider Regierungen darüber, daß die Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit anderen sozialistischen Staaten und der Gewaltverzichtsvertrag zwischen Bonn und Moskau »ein ein-

heitliches Ganzes bilden« (Punkt 5),⁴⁹⁷ die Bereitschaft der Bundesrepublik, auch mit der DDR ein derartiges Abkommen auf der Basis »der vollen Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung, der Achtung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit jedes der beiden Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Kompetenz in ihren entsprechenden Grenzen betreffen«, zu schließen (Punkt 6), die Bereitschaft beider Seiten, »im Zuge der Entspannung in Europa« den Beitritt beider deutschen Staaten in die UNO zu fördern (Punkt 7), das Einvernehmen beider Regierungen, die Frage der Ungültigkeit des Münchner Abkommens zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR »in einer beiden Seiten annehmbaren Form« zu regeln (Punkt 8)⁴⁹⁸, die Fortentwicklung der wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen, kulturellen und sonstigen Beziehungen zwischen beiden Ländern (Punkt 9) sowie das gemeinsame Bekenntnis zum Plan einer europäischen Sicherheitskonferenz (Punkt 10).

Gleichzeitig wurde in Bonn bekannt, daß im Rahmen der umfangreichen Vorbereitungen der Vertragsverhandlungen in den letzten Wochen im Auswärtigen Amt noch an der Formulierung eines Briefes gearbeitet werde, in welchem der Bundeskanzler der sowjetischen Regierung mitteilen wolle, daß der abzuschließende Vertrag an den Zielen der Politik Bonns nichts ändere. Dieser Briefentwurf wurde in die Beschlußfassung des Kabinetts über die Verhandlungsrichtlinien Außenminister Scheels mit einbezogen.⁴⁹⁹

Zur Teilnahme an der ostpolitischen Klausurtagung des Kabinetts am 7. Juli rief die Bundesregierung in den ersten Julitagen auch Botschaftsrat Peckert, den wichtigsten politischen Berater Botschafter Allardts in Moskau, nach Bonn.⁵⁰⁰

Der neue Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Karl Moersch, der in dieser Position am 1. Juli Ralf Dahrendorf ablöste, beantwortete in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt für die Bundesregierung am 2. Juli die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zum bevorstehenden Abschluß eines Gewaltverzichtsvertrages mit der Sowjetunion vom 8. Juni.

Moersch, der wegen der mit Moskau vereinbarten Geheimhaltung nicht auf Details der Bahr/Gromyko-Gespräche einging, deutete aber an einigen Stellen seiner allgemein gehaltenen Antwort mögliche Vertragsformulierungen an und präzierte noch einmal die Haltung der Bundesregierung:

»Nunmehr besteht Anlaß zu der Annahme, daß die Sowjetregierung bereit ist, mit der Regierung der BRD ein GV-Abkommen zu schließen, in dem festgelegt ist, daß die Partner die zwischen ihnen bestehenden Streitfragen künftig ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen wollen. Wenn die sowjetische Regierung der Bundesregierung und umgekehrt die Bundesregierung der Regierung der UdSSR bescheinigt, es sei ein wichtiges Ziel ihrer Politik, den internationalen Frieden aufrechtzuerhalten und die Entspannung zu erreichen, und wenn die Regierung der UdSSR bei den GV-Vereinbarungen unsere Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht ohne Widerspruch hin-nimmt und die Beziehungen zur BRD entsprechend den Zielen und Prinzipien der UN regelt und bei der Regelung von Streitfragen Artikel 2 der UN-Satzung ausdrücklich als Richtschnur nimmt, dann wäre nach Auffassung der Bundesregierung die Gefahr, daß die SU jegliche auf die friedliche Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts gerichtete Politik in der BRD als Verletzung eines GV-Abkommens betrachtet, ausgeräumt . . . Die Bundesregierung hat Grund zu der Annahme, daß auch die SU – im Rahmen eines GV-Abkommens – ihre Beziehungen zur BRD auf der Grundlage der allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts und der Ziele und Prinzipien der UN-Charta zu regeln und die Anwendung oder Androhung von Gewalt auszuschließen

bereit ist . . . Genausowenig wie frühere Bundesregierungen vermag es diese Bundesregierung, die Sowjetunion vertraglich auf die Ziele unserer Deutschland- und Ostpolitik festzulegen . . . Die Bundesregierung stellt noch einmal fest, daß es sich bei dem in Moskau formulierten Gesprächsergebnis nicht um einen Vertragstext handelt, sondern um eine Zusammenfassung des Meinungsaustausches und eine Übersicht über die strittigen Fragenkomplexe ohne Bindung der Regierungen.«⁵⁰¹

In der Kabinettsitzung am 2. Juli beschäftigten sich die Minister mit der Veröffentlichung des zweiten Teils des »Bahr-Papiers«, faßten aber keine weiteren Beschlüsse über das weitere ostpolitische Prozedere.⁵⁰²

Einen Tag vorher hatte Bundeskanzler Brandt in einem Interview mit dem französischen Fernsehen ORTF auf die Unterstützung seiner Ostpolitik durch Frankreich hingewiesen: »Wir empfinden die Unterstützung der französischen Regierung für unsere Ostpolitik als eine sehr wichtige Hilfe.«⁵⁰³

Auch der französische Staatspräsident Pompidou äußerte auf seiner dritten Pressekonferenz am 2. Juli in Paris seine ausdrückliche Zustimmung zur Entspannungspolitik der Regierung Brandt/Scheel und bezeichnete sie als einen Beitrag zum Aufbau Europas:

» . . . ich bin zutiefst davon überzeugt, daß die Politik der Annäherung an den Osten, die Bundeskanzler Brandt eingeleitet hat, im allgemeinen Interesse Europas liegt, im Interesse Westeuropas, Osteuropas und des gesamten Europas: Das glaube ich. Es versteht sich, daß ich überall lese, daß Frankreich die wirtschaftliche Macht Deutschlands fürchte. Gewiß, mit den Nationen ist es wie mit allen Menschen: Man hat lieber schwächere als zu starke Nachbarn. Aber wir sind keinesfalls beunruhigt über die wirtschaftliche Macht Deutschlands. Ich würde sogar sagen: Wir ziehen es vor, daß dies die moderne Form der Macht Deutschlands ist. Für uns ist es wichtig, daß wir dafür Sorge tragen, daß unsere eigene wirtschaftliche Macht uns in die Lage versetzt, unsere Stellung zu behaupten und dieser Konkurrenz gewachsen zu sein. Und die wirtschaftliche Macht Deutschlands muß für uns ein Ansporn und nicht ein Schreckgespenst sein.«⁵⁰⁴

Auch beim Besuch Pompidous am 3. und 4. Juli in Bonn, wo sich Delegationen beider Regierungen zu einem der regelmäßigen Arbeitsgespräche trafen, stand die gegenseitige Information und Konsultation, auf die Bundeskanzler Brandt besonderen Wert legte, über alle Fragen der Ostpolitik im Mittelpunkt. Pompidou, Ministerpräsident Chaban-Delmas und Außenminister Schumann wiesen die deutsche Seite besonders auf den engen Zusammenhang zwischen den Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte und den deutsch-sowjetischen und deutsch-polnischen Verhandlungen hin und wünschten offenbar, daß die Bundesregierung »bei Unterzeichnung oder Ratifizierung« eines deutsch-sowjetischen Vertrages an die Berlin-Verhandlungen denken solle. Damit bestärkte die französische Regierung die Bonner Entscheidungsträger in deren Absicht, das hergestellte »Berlin-Junktim« in den Moskauer Verhandlungen mit Nachdruck zu vertreten.

Wie der französische Regierungssprecher Léo Hamon mitteilte, wurde über die »Chronologie« all dieser Verhandlungen gesprochen. Die französische Seite gehe davon aus, »daß wir im Kontakt bleiben in diesem zeitlichen Ablauf«.⁵⁰⁵ Ob deutsche Pressemeldungen zutreffen, wonach Pompidou Brandt geraten haben soll, einen Vertrag mit Moskau erst später abzuschließen und den Berlin-Verhandlungen einen zeitlichen Vorrang einzuräumen, erscheint allerdings in dieser Form fraglich.⁵⁰⁶ Sicher jedoch ist, daß die französischen Entscheidungsträger auf eine Bestätigung der beste-

henden Viermächteverantwortung für Berlin großen Wert legten. Auch dürfte eine noch engere gegenseitige Abstimmung in allen ostpolitischen Fragen diskutiert und vereinbart worden sein. Staatssekretär Ahlers deutete dies einige Tage später in einem Interview mit einer französischen Zeitschrift an: »In der Ostpolitik gibt es so gut wie keine Meinungsverschiedenheiten zwischen der Bundesregierung und der französischen Regierung, allenfalls manchmal die Sorge, daß die beiderseitigen Aktionen noch nicht eng genug aufeinander abgestimmt sind. Vielleicht auch die Sorge, daß bessere Beziehungen zwischen Bonn und Ostberlin das Gleichgewicht in Europa verändern könnten. Aber diese Sorge ist unberechtigt, denn die DDR sucht keine Hintertür für eine Art von Wiedervereinigung.«⁵⁰⁷

Der französische Staatspräsident versicherte seinem deutschen Gesprächspartner die uneingeschränkte französische Zustimmung zur Bonner Ostpolitik »auch gegenüber allen Gegnern«.⁵⁰⁸

Am letzten Tag des Pompidou-Besuchs in Bonn wurde in Brüssel bekannt, daß der Politische Ausschuß der NATO-Parlamentarierversammlung ein Exposé des Hamburger Bundestagsabgeordneten Erik Blumenfeld (CDU) zurückgewiesen hatte, in dem dieser die Ostpolitik der Bundesregierung kritisierte. Der Ausschuß ließ durch seinen Vorsitzenden, den amerikanischen Senator Javits, erklären, daß er die Bedenken des Berichterstatters Blumenfeld hinsichtlich der möglichen Folgen der Bonner Ostpolitik nicht teile und er weiterhin diese Politik unterstütze. Blumenfeld wurde aufgefordert, seinen Bericht bis November 1970 zu erneuern.⁵⁰⁹

Die Sowjetunion versuchte nach der Veröffentlichung des vollständigen Textes des sogenannten »Bahr-Papiers« publizistisch einerseits die mit Staatssekretär Bahr ausgearbeiteten Formeln als fertig ausgehandeltes Vertragsgerüst hinzustellen, andererseits die Bundesregierung vor »bewußt unvernünftigen Forderungen«, wie sie von der Opposition inspiriert würden, zu warnen.⁵¹⁰

Auf einer knapp neunstündigen Klausurberatung in seiner Dienstvilla bereitete Außenminister Scheel mit 15 Ost- und Völkerrechtsexperten seines Amtes – unter ihnen auch Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein, der als unabhängiger Völkerrechtsberater an den Moskauer Verhandlungen teilnahm – am 5. Juli die Sitzung des Kabinetts am 7. Juli über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion vor. Staatssekretär Bahr nahm an diesem Treffen nicht teil. Scheels Mitarbeiter verfaßten einen ausführlichen Bericht über den Stand der Verhandlungsvorbereitungen, den der Außenminister über eine Stunde lang auf der Kabinettsitzung vortrug und der jene Punkte enthielt, die bei den Vertragsverhandlungen in Moskau noch präzisiert werden sollten. Dabei handelte es sich vornehmlich um die Verankerung der sogenannten »deutschen Option«, d. h. des Hinweises auf das Selbstbestimmungsrecht für das ganze deutsche Volk, in der Präambel, um die Herstellung einer stärkeren Verbindung zwischen dem zu überreichenden Brief der Bundesregierung und dem Vertrag selbst sowie um eine deutlichere Betonung der alliierten Rechte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin. Ferner sollte der vorgesehene Grenzartikel nicht isoliert, sondern als Folge der Gewaltverzichtsusage formuliert werden.⁵¹¹

Die ganztägige Generaldebatte des Bundeskabinetts am 7. Juli, die am 5. Juli bei einem Essen des Bundeskanzlers mit den Ministern vorbereitet wurde und an der neben Staatssekretär Bahr und den Regierungssprechern Ahlers und von Wechmar auch der SPD-Fraktionsvorsitzende Wehner und für die FDP-Fraktion deren parlamentarischer Geschäftsführer Mertes sowie der FDP-Abgeordnete Achenbach vom rechten Flügel seiner Fraktion teilnahmen, brachte eine Einigung über das weitere Vorgehen

in der Frage der deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen, jedoch noch keinen formellen Kabinettsbeschluß über Scheels Verhandlungsrichtlinien. Als Termin für die Aufnahme der Verhandlungen in Moskau wurde ein Zeitpunkt Ende Juli oder Anfang August ins Auge gefaßt.⁵¹²

Außenminister Scheel erläuterte im Beisein von Bundeskanzler Brandt am 8. Juli vor der Bundespressekonferenz detailliert das Ergebnis der Kabinettsitzung und das weitere verabredete Verfahren:

»Ich habe gestern dem Bundeskabinett über die Vorarbeiten berichtet, die in den letzten Wochen im Auswärtigen Amt unternommen worden sind, um die Grundlagen für einen Gewaltverzichtsvertrag mit der Sowjetunion zu schaffen, der schon in der Regierungserklärung vom 28. Oktober vorigen Jahres angekündigt worden ist. Wir werden voraussichtlich noch in diesem Monat dem Kabinett einen abschließenden Bericht vorlegen können. Bei den Vorarbeiten sind wir von den Leitsätzen ausgegangen, die Staatssekretär Bahr mit Außenminister Gromyko in Moskau niedergelegt hat. Zunächst haben wir durch die zuständigen Ressorts der Bundesregierung prüfen lassen, ob diese Leitsätze verfassungsmäßig sind. Die Prüfung hat ergeben, daß es keine Hindernisse gibt, die Verhandlungen mit der Sowjetunion auf der Basis solcher Leitsätze zu beginnen.«

Nach dem Hinweis auf die Billigung der Bonner Politik durch Hauptverbündete und Partner sowohl in der WEU als auch in der Atlantischen Allianz, was »Richtung, Ziele und Methoden unserer Politik« betrifft, ging Scheel auf den geplanten weiteren interfraktionellen Abstimmungsprozeß ein: »Vor der Beschlußfassung des Kabinetts habe ich die schon begonnene Abstimmung und Erörterung mit führenden Parlamentariern fortgesetzt, und zwar sorgfältige Erörterungen des bisher Erarbeiteten, der möglichen Verhandlungsziele und der möglichen Verhandlungsstrategie. Zunächst haben wir auf der Basis der von Staatssekretär Bahr aus Moskau mitgebrachten Leitsätze im Auswärtigen Amt selbst die Grundlagen zu schaffen uns bemüht, zuletzt in einer Klausurtagung von über acht Stunden mit den Experten des Auswärtigen Amtes, Grundlagen für einen Vertrag, der den Modus vivendi sichern soll.

Neben der Klausurtagung im Kabinett haben Fühlungen mit sachverständigen Abgeordneten stattgefunden, und wir werden in den nächsten Wochen weitere Besprechungen und Arbeitssitzungen vereinbaren. Am 10. Juli wird der Außenpolitische Arbeitskreis der FDP zusammentreten. Mitte nächsten Monats werden die Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses und des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen des Bundestages mit mir ein Gespräch führen, und wir werden in dieser Unterhaltung darüber beraten und vereinbaren, welche anderen Gremien des Bundestages zu welchem Zeitpunkt mit den Beratungen befaßt werden müssen.

Der Termin für die Aufnahme von Verhandlungen mit der Sowjetunion selbst steht also noch nicht fest. Wir werden ihn festlegen können, wenn das Kabinett nach den parlamentarischen Fühlungen in seine Schlußberatung eintritt, und natürlich wird die Terminabsprache von den Wünschen des sowjetischen Verhandlungspartners abhängen. Ich weiß nicht, wie Außenminister Gromyko seine eigene Terminplanung für die nächsten Monate eingerichtet hat.

Parallel zu diesen Besprechungen hier stehen wir in ständiger Fühlungnahme mit unseren Verbündeten und in enger Abstimmung mit ihnen.«⁵¹³

Am gleichen Tag noch ließ der sowjetische Botschafter in Bonn, Zarapkin, in einem privaten Gespräch mit Scheel durchblicken, daß Moskau nach wie vor an einer baldigen Aufnahme von Verhandlungen interessiert sei.⁵¹⁴

Ebenfalls auf den Stand der Vorbereitungen der Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion ging der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Moersch, am 7. Juli in seiner Antwort auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 24. Juni ein:

»Die Bundesregierung ist gegenwärtig damit beschäftigt, die Grundlagen für die Verhandlungen mit der Sowjetunion zu beraten. Hierzu gehört auch die Prüfung der Papiere, die Staatssekretär Bahr aus Moskau mitgebracht hat. Wie wiederholt gesagt, handelt es sich bei diesen Papieren nicht um einen festgelegten Vertragstext, sondern um die konzentrierte Niederschrift des Ergebnisses vieler Gespräche. Ob und gegebenenfalls in welcher Formulierung oder mit welchen Ergänzungen diese Ergebnisniederschrift als Grundlage von Verhandlungen und Inhalt eines Vertrages dienen kann, hat die Bundesregierung noch nicht entschieden.

Es würde allen Gebräuchen der internationalen Verhandlungspraxis widersprechen, würde sich die Bundesregierung jetzt zu Formulierungen äußern, die wegen des vertraulichen Charakters der Gespräche noch nicht Gegenstand einer amtlichen Veröffentlichung waren, die sie noch nicht abschließend beraten und beschlossen hat und über die erst nach einer Kabinettsentscheidung verhandelt werden soll.«⁵¹⁵

Bundeskanzler Brandt flog zusammen mit Staatssekretär Bahr im Anschluß an die erwähnte Pressekonferenz am 8. Juli zu einem Informationsbesuch nach Berlin, um die Haltung der Bundesregierung zur Stellung Berlins im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Gewaltverzichtsvertrag zwischen Bonn und Moskau mit den Führungsgremien der Berliner SPD und dem Senat abzustimmen und vorhandene Bedenken – die SPD-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus bemängelte wiederholt die bisherige Informationspolitik der Bundesregierung – auszuräumen.⁵¹⁶

Bei dieser Gelegenheit versuchte Brandt in einer Rede vor Arbeitern der AEG-Telefunken-Werke erstmals vorsichtig vom sogenannten »Berlin-Junktim« abzurücken. Er wolle – so Brandt – »diesen Zusammenhang . . . nicht in eine Zwangsjacke stecken, aber ich möchte ihn ausdrücklich unterstreichen. Es wäre wenig sinnvoll, feierlich Verträge zu schließen, die einer friedlichen Verständigung zwischen West und Ost dienen sollen, wenn Berlin eine Insel des kalten Krieges bliebe.«⁵¹⁷

Regierungssprecher Ahlers kündigte am 10. Juli als Termin für die Aufnahme der Vertragsverhandlungen mit der UdSSR einen Zeitpunkt Ende Juli/Anfang August an. Die entsprechenden Richtlinien für Außenminister Scheel würden voraussichtlich am 23. Juli im Kabinett beschlossen werden. Außer Staatssekretär Bahr werde auch Staatssekretär Frank vom Auswärtigen Amt zur deutschen Delegation gehören. Substanz eines deutsch-sowjetischen Vertrages würden die von Bahr und Außenminister Gromyko formulierten Leitsätze sein. Die koalitionsinternen und interfraktionellen Abstimmungen und Konsultationen müßten bis zum 23. Juli abgeschlossen sein, da das Bundeskabinett an diesem Tag über die Richtlinien für Außenminister Scheel beschließen wolle.⁵¹⁸

Daß die Ministerrunde keinen früheren Beschlußtermin ins Auge faßte, lag weniger an der Dauer des parlamentarischen Klärungsprozesses, der sicherlich hätte beschleunigt werden können, als vielmehr an einem privaten Motiv Walter Scheels, das die Terminplanung dieser Wochen erheblich beeinflusste. Da seine Frau Mitte Juli die Geburt ihres ersten Kindes erwartete, wollte Scheel zu dieser Zeit unbedingt in Bonn weilen.⁵¹⁹

Die CDU/CSU-Fraktion reagierte auf die Absicht der Regierung, die Opposition stärker an den Verhandlungen mit Moskau zu beteiligen, ablehnend.

Ihr stellvertretender Vorsitzender, Richard Stücklen, erklärte am 9. Juli 1970 für seine Fraktion mit Nachdruck, »daß das sogenannte Bahr-Papier keine Grundlage für den Abschluß von Verhandlungen über einen Gewaltverzichtsvertrag mit Moskau sein kann«. ⁵²⁰

Auch der ehemalige Außenminister Gerhard Schröder (CDU) äußerte in einem Rundfunkinterview, daß es in dieser Lage nicht sinnvoll erscheine, sich an der Verhandlungsdelegation Scheels zu beteiligen. ⁵²¹ Nach Schröders Auffassung war ein Abschluß in Moskau nicht möglich, bevor Fortschritte in den Berlin-Verhandlungen erreicht werden würden. ⁵²²

Werner Marx, der Vorsitzende des Außenpolitischen Arbeitskreises der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, beklagte am 10. Juli in einer Presseerklärung, daß die Regierung in ihrer Antwort vom 7. Juli auf die von der Opposition eingebrachte Kleine Anfrage zum Abschluß eines Gewaltverzichtsvertrages mit der Sowjetunion »einer klaren Stellungnahme« ausweiche, und wies nachdrücklich »die vorliegende Antwort als groben Affront gegenüber der parlamentarischen Opposition« zurück. ⁵²³

Trotz dieser negativen Haltung der Opposition setzte Außenminister Scheel seine betont kooperative Informationspolitik gegenüber Spitzenpolitikern der CDU/CSU-Fraktion fort.

Noch am 8. Juli führte er ein längeres vertrauliches Einzelgespräch mit dem parlamentarischen Geschäftsführer der Unionsfraktion, Will Rasner, in welchem Scheel, neben einer Unterrichtung über weitere vertrauliche Einzelheiten der Verhandlungsvorbereitungen, zu sondieren versuchte, ob überhaupt und in welcher Form die Opposition für eine Unterstützung seiner bevorstehenden Vertragsverhandlungen gewonnen werden könnte. ⁵²⁴ Rasner, auf dessen Formulierungshilfe die Stücklen-Erklärung vom 9. Juli zurückging, informierte einen Tag später telegraphisch seinen Fraktionsvorsitzenden Barzel, der in Japan weilte. ⁵²⁵

Der Außenpolitische Arbeitskreis der FDP-Fraktion wurde am 10. Juli von Scheel und Staatssekretär Frank eingehend über den Stand der Verhandlungsvorbereitungen ins Bild gesetzt. Der Außenminister wies besonders auf das Fehlen einer »deutschen Option« im »Bahr-Papier« hin und hielt die Klärung der Frage nach einer möglichen Behinderung der westeuropäischen Integration durch einen Vertrag mit der UdSSR sowie der Rolle der Vier Mächte für erforderlich. Auch den Berlin-Vorbehalt hob Scheel nachdrücklich hervor. Abgeordnete des nationalliberalen Flügels der Fraktion wie Mende und Zoglmann nahmen auf der Sitzung Anstoß an der nach ihrer Auffassung zu lockeren Verbindung zwischen dem Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen und dem Gewaltverzichtsgrundsatz im Bahr-Text. Allerdings wurde Scheels Verhandlungskonzept durch diese Arbeitskreisdiskussion nicht mehr verändert. ⁵²⁶

Am 13. Juli unterrichtete der Außenminister die CDU/CSU-Repräsentanten Stücklen, Schröder, Heck, Marx und Rasner – Oppositionsführer Barzel konnte wegen eines Aufenthalts in Japan nicht an diesem Gespräch teilnehmen – über die Vorstellungen und die Marschroute der Regierung für die kommenden Verhandlungen in Moskau. Gleichzeitig bot Scheel den Unionspolitikern an, einen Vertreter der CDU/CSU-Fraktion für die deutsche Verhandlungsdelegation zu benennen. ⁵²⁷

Parallel zu Walter Scheels Informationskontakten – Bundeskanzler Brandt hielt sich zu dieser Zeit zu einem Staatsbesuch in Italien auf, wo er auch mit Papst Paul VI. zusammentraf ⁵²⁸ – versuchte Kanzleramtsminister Ehmke in einem Rundfunkinterview die kooperative und flexible Haltung von einzelnen Oppositionspolitikern vom ostpolitischen Kollisionskurs des rechten Flügels der Unionsparteien abzugrenzen. Wenn

die CDU, so Ehmke, Tonart und Art der Gespräche zwischen Regierung und Opposition von Strauß bestimmen lasse, werde es keine Gemeinschaft geben können.⁵²⁹

Am 15. Juli traf Scheel mit den Präsidien des Auswärtigen und innerdeutschen Bundestagsausschusses und deren Vorsitzenden, Schröder (CDU), und Gradl (CDU) zu einer eingehenden Unterredung über die bevorstehenden Verhandlungen mit der Sowjetunion zusammen. Auch bei diesem Treffen machten die Oppositionspolitiker deutlich, daß sie Verhandlungen ablehnten, die nur noch das »Bahr-Papier« festschreiben würden. Gleichzeitig wurde bekannt, daß der Bundesaußenminister vom 16. bis 18. Juli zu Gesprächen nach London und Washington fliege, um die in Aussicht genommenen Gewaltverzichtsverhandlungen mit der Sowjetunion in enger Abstimmung mit den Westmächten vorzubereiten.⁵³⁰

Ebenfalls am 15. Juli erging an die Vorsitzenden der drei Bundestagsfraktionen mündlich die Einladung Scheels zur Teilnahme an der Delegation für die Moskauer Verhandlungen.⁵³¹

Egon Bahr und Walter Scheel griffen am 15. und 16. Juli mit ausführlichen Interviews und Zeitungsbeiträgen korrigierend in die öffentliche Diskussion um die deutsch-sowjetischen Verhandlungen ein und versuchten mit gezielten punktuellen Informationen und Präzisierungen das Verhandlungskonzept der Bundesregierung zu erläutern und die Kritik der Opposition mit Detailangaben zu entkräften.

In einem Interview mit der »Kölnischen Rundschau« interpretierte Bahr umstrittene Teile des nach ihm benannten Papiers:

»Eine Verpflichtung, alle bestehenden Grenzen in Europa nicht verletzen zu wollen, läßt selbstverständlich die Möglichkeit, Grenzen im gegenseitigen Einvernehmen zu verändern. Ich nenne als Beispiel die Bildung eines europäischen Staatenbundes. Er würde durch einen Gewaltverzicht mit der Sowjetunion nicht berührt werden. Das gleiche würde auch gelten, wenn die Bundesrepublik beispielsweise mit Dänemark, der Schweiz oder den Niederlanden eine Grenzänderung vornehmen würde. Man darf nicht übersehen, daß das Wort »unverletzlich« das Ergebnis einer längeren Diskussion mit der sowjetischen Regierung gewesen ist, die statt dessen von der »Unverrückbarkeit« der Grenzen sprechen wollte . . . Im Rahmen des Gewaltverzichts kann es keinerlei Reparationszahlungen geben. Sie sind auch von sowjetischer Seite niemals gefordert worden . . . Um noch genauer zu sein: Es ist weder ein Pfennig noch eine Kopeke verlangt worden . . . Kern eines Gewaltverzichtsvertrages wäre ja gerade, daß die Kompetenzen der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes davon unberührt bleiben. Solange das der Fall ist – und daran hat die Bundesrepublik gerade wegen Berlin ein besonderes Interesse –, können und dürfen wir nicht nur keinen Friedensvertrag schließen, sondern auch keine Vorbereitung für einen Friedensvertrag mit einer der Vier Mächte vereinbaren.«⁵³²

Außenminister Scheel umriß in einem programmatischen Beitrag für die »Frankfurter Allgemeine Zeitung«, der von den Vortragenden Legationsräten des Auswärtigen Amtes, von Schenck (Völkerrechtsreferat), Brunner (Pressereferat) und Pommerning (Ref. Strukturfragen des Ostens) entworfen wurde,⁵³³ das Grundkonzept des sogenannten »konkreten« Gewaltverzichts⁵³⁴ und dessen Stellenwert in den deutsch-sowjetischen Verhandlungen:

»Dennoch ist der Gewaltverzicht mehr als eine Geste ohne materielle Substanz. Er geht von der Lage aus, wie sie ist. Er schreibt sie nicht fest, sondern beschreibt sie, ohne Werturteile damit zu verbinden. Er besagt nicht, ob etwas schön ist oder nicht, gerecht oder ungerecht. Wollte er dies tun, so würde man schon in den vorbereitenden

Gesprächen steckenbleiben. Er geht vom geographischen Status quo aus und bietet einen politischen Modus vivendi innerhalb der Grenzen dieses Status quo. Er respektiert und akzeptiert die Wirklichkeit. Er unternimmt nichts, sie völkerrechtlich anzuerkennen und damit zu legalisieren. Zu diesen Gegebenheiten gehört auch der gegenwärtige Grenzverlauf in Europa, der territoriale, tatsächliche Besitzstand der europäischen Staaten.

Beide Seiten binden sich in dem Wissen, daß es weiterhin Probleme zwischen ihnen gibt. Wenn es solche Probleme – und zwar schwerwiegende und zur Zeit nicht lösbar erscheinende – nicht gäbe, wäre ein Gewaltverzicht überflüssig. . . . Man sollte deshalb in dieser Art von konkretem oder qualifiziertem Gewaltverzicht mehr sehen als in dem klassischen Modell des Nichtangriffspaktes. Ein solcher könnte – ähnlich einem abstrakten Gewaltverzicht – als ein Ziel an sich bezeichnet werden, eine abschließende Zusicherung zweier Staaten, sich nicht mit Krieg überziehen zu wollen. Ein qualifizierter Gewaltverzicht hat dagegen vorbereitenden Charakter. Er soll tragfeste Grundlage für weitere Schritte werden, die aus dem jetzigen für alle unbefriedigenden Zustand herausführen. Er bedeutet daher nicht einen Verzicht darauf, lösungsbedürftige Probleme anzupacken, er soll gerade das Gegenteil bewirken.«⁵³⁵

Am 16. Juli wurde in Bonn mitgeteilt, daß die Regierungen in Bonn und Moskau übereingekommen seien, die Verhandlungen über den Abschluß eines Gewaltverzichtsabkommens am 27. Juli 1970 in Moskau zu beginnen. Außenminister Scheel werde mit seiner Delegation am 26. Juli in die sowjetische Hauptstadt fliegen. Vorausgegangen war am 14. Juli ein Gespräch zwischen dem sowjetischen Außenminister Gromyko und dem deutschen Botschafter Allardt über Fragen im Zusammenhang mit der Aufnahme der bevorstehenden Vertragsverhandlungen. Allardt bat auf Weisung Scheels in dieser Unterredung den sowjetischen Außenminister um die Nennung eines geeigneten Datums am Monatsende. Gromyko entschied sich sofort für den 27. Juli, worauf die Bundesregierung am 16. Juli das sowjetische Außenministerium von ihrer Zustimmung unterrichtete.⁵³⁶

Unmittelbar vor seiner Abreise nach London und Washington bekräftigte Scheel in einem Zeitungsinterview noch einmal das sogenannte »Berlin-Junktim«: »Bei den Gewaltverzichtsverhandlungen in Moskau werde ich selbstverständlich auf die Notwendigkeit einer befriedigenden Berlin-Lösung hinweisen. Berlin ist zwar nicht das eigentliche Thema meiner Verhandlungen mit der Sowjetunion; die Berlin-Gespräche sind Sache unserer drei Verbündeten, die ja bereits mit der Sowjetunion verhandeln. Es ist wichtig, daß wir diese Verantwortlichkeiten klar abgrenzen und daran festhalten. Ich werde jedoch unseren sowjetischen Verhandlungspartnern in Moskau klarmachen, daß Berlin aus der allgemeinen Entspannung, um die wir bemüht sind, nicht ausgeklammert werden kann. Es wäre geradezu widersinnig, das Verhältnis zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik verbessern zu wollen, ohne daß dies Berlin zugute käme. Berlin ist in den vergangenen 20 Jahren wiederholt ein Herd weltpolitischer Spannung gewesen. Der Entspannungsvorgang, den wir wünschen, ist unteilbar. Entspannung im deutsch-sowjetischen Verhältnis muß heißen, Entspannung auch in und um Berlin. Ohne eine zufriedenstellende Lösung für Berlin, die es den Menschen in West-Berlin erlaubt, freier und gesicherter zu leben, kann ein deutsch-sowjetischer Gewaltverzicht politisch nicht wirksam werden.«⁵³⁷

Gleichzeitig dementierten offizielle Regierungsstellen in Washington und Bonn Meldungen, nach denen die amerikanische Regierung angeblich eine bindende schriftliche Erklärung von der Bundesregierung verlangt habe, daß die Rechte der drei Westalli-

ierten durch den Abschluß eines Gewaltverzichtsvertrags mit der Sowjetunion nicht beeinträchtigt würden. Von solchen Forderungen, so ein Sprecher des Auswärtigen Amtes, könne keine Rede sein, Meinungsverschiedenheiten gebe es nicht. Hinsichtlich Berlins und der entsprechenden Verhandlungen der Vier Mächte stehe die Bundesregierung in engstem Kontakt mit den Verbündeten.⁵³⁸

Noch vor der endgültigen Festlegung seiner Verhandlungsrichtlinien durch das Bundeskabinett konferierte Walter Scheel am 16. und 17. Juli in London und am 17. und 18. Juli in Washington mit seinen Kollegen Douglas-Home und Rogers sowie mit dem amerikanischen Präsidenten Nixon und dessen Sicherheitsberater Kissinger und stimmte die Bonner Marschroute für die Verhandlungen in Moskau in allen Einzelheiten mit den westlichen Verbündeten ab. Der britische Außenminister hatte bereits am 15. Juli in Paris mit dem französischen Außenminister Schumann über die ostpolitischen Verhandlungen der Bundesrepublik mit der Sowjetunion und Polen gesprochen.⁵³⁹

Scheel, der mit seinen westlichen Kollegen die deutschen Verhandlungsdokumente Satz für Satz durchging⁵⁴⁰, erhielt für seine Moskaureise sowohl von der britischen als auch der amerikanischen Regierung volle Rückendeckung. Wie er vor der Presse nach seiner Unterredung mit der amerikanischen Führung bekanntgab, hätten seine Gespräche in London und Washington »nicht nur die Zustimmung zu Zielsetzung und Verfahrensweise unserer Politik, sondern auch völlig deckungsgleiche Ansichten erbracht«. ⁵⁴¹

Sowohl von seinen britischen wie auch seinen amerikanischen Gesprächspartnern war Scheel darauf hingewiesen worden, daß in den Verhandlungen mit der Sowjetunion die originären Rechte der Westalliierten und die Viermächteverantwortung nicht tangiert werden dürften. Ferner wurde noch einmal der politische Zusammenhang zwischen der Berlin-Frage und den bilateralen ostpolitischen Initiativen der Bundesregierung hervorgehoben.⁵⁴²

Um den positiven Rückkoppelungseffekt des Ergebnisses der Scheel-Reise auf die innenpolitische Position der Regierung Brandt/Scheel zu reduzieren, warnte der Vorsitzende des außenpolitischen Arbeitskreises der CDU/CSU-Fraktion, Marx, davor, die Ansichten der westlichen Verbündeten zur Ostpolitik der Bundesregierung als Instrument innenpolitischer Propaganda zu benutzen.⁵⁴³

Unmittelbar nach seiner Rückkehr aus den USA am 19. Juli wiederholte Scheel in gleichlautenden Schreiben an die Vorsitzenden der drei Bundestagsfraktionen, Barzel, Wehner und Mischnick, seine Einladung, je ein Mitglied jeder Fraktion zur Teilnahme an der Reise nach Moskau zu entsenden.⁵⁴⁴

Innenminister Genscher vertrat am gleichen Tag in einem Interview mit dpa die Auffassung, daß er nach einer gründlichen Überprüfung der Bahr-Notizen der Meinung sei, daß ein Vertrag auf der Grundlage dieses Papiers keine verfassungsändernde Zweidrittel-Mehrheit benötige.⁵⁴⁵

Nur einen Tag später lehnte der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion, Rasner, in seinem Antwortschreiben an Außenminister Scheel die Entsendung eines Fraktionsmitglieds in die Verhandlungsdelegation mit dem Hinweis auf die Presseerklärung seiner Fraktion vom 9. Juli und die einstimmige Resolution der Fraktion vom 26. Mai ab. Scheel habe, so Rasner, nichts über den offiziellen Status der deutschen Parlamentarier geschrieben, ferner kenne die Opposition noch immer nicht die Verhandlungsprotokolle Gromyko/Bahr. Sie sei nicht unterrichtet über mögliche finanzielle Konsequenzen, die aus diesem Vertrag oder anderen Verträgen mit Ost-

blockstaaten entstünden, und habe keine Reaktion von Regierungsseite auf den geäußerten Berlin-Vorbehalt erfahren.⁵⁴⁶

Die Fraktionen von SPD und FDP beauftragten am 23. Juli den Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Fraktion, Karl Wienand, und am 20. Juli den Vorsitzenden des außenpolitischen Arbeitskreises der FDP-Fraktion, Ernst Achenbach, zur Teilnahme an den Moskauer Verhandlungen.⁵⁴⁷

Noch vor der auf den 23. Juli angesetzten Kabinettsitzung, auf der endgültig die Verhandlungsrichtlinien für Außenminister Scheel beschlossen werden sollten, informierte Bundeskanzler Brandt am 21. Juli den SPD-Vorstand über den Stand der Ostpolitik.

Bei dieser Gelegenheit wiederholte Brandt seine umstrittene Berliner Äußerung, er wolle den Zusammenhang zwischen den Berlin-Verhandlungen und den Verhandlungen in Moskau »nicht in eine Zwangsjacke stecken«, fügte aber hinzu, daß es wenig sinnvoll sei, feierliche Verträge zu schließen, »wenn Berlin eine Insel des Kalten Krieges bliebe«.

Mit dieser vermutlich bewußt gewählten unscharfen Formulierung verfolgte Brandt offenbar die Absicht, die Sowjetunion nicht unmittelbar und psychologisch ungeschickt mit einer Vorbedingung zu konfrontieren, ihr aber gleichzeitig zu signalisieren, daß sie nicht mit einer Ratifizierung des zu schließenden Vertrages rechnen könne, solange keine befriedigende Berlin-Regelung vorliege.⁵⁴⁸

An der Sitzung des Bundeskabinetts am 23. Juli nahmen neben den Ministern die Staatssekretäre Bahr und Frank, der deutsche Botschafter in Moskau, Allardt, der am 20. Juli noch einmal von Außenminister Gromyko zur Berichterstattung empfangen wurde,⁵⁴⁹ der Berliner Senator für Bundesangelegenheiten, Grabert, die Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick sowie die Bundestagsabgeordneten Wienand (SPD) und Achenbach (FDP) teil.

Außenminister Scheel berichtete dem Kabinett über seine Gespräche in London und Washington, in denen vor allem die Berlin-Frage und die Rechte der Drei Mächte erörtert worden seien, und über den Stand der internen Verhandlungsvorbereitungen. Das Bundeskabinett beauftragte Scheel offiziell, mit der sowjetischen Regierung auf der Grundlage der bereits am 7. Juni 1970 beschlossenen sechs Richtlinien Verhandlungen über einen gegenseitigen Gewaltverzicht aufzunehmen. Bei der Beschlußfassung über die Verhandlungsdirektiven stellte das Kabinett fest, daß der Verhandlungsrahmen durch den im Grundgesetz verankerten Auftrag zur Wahrung der Einheit der deutschen Nation, die Rechte der Drei Mächte und die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik gegeben sei. Ein Gewaltverzichtsvertrag mit der Sowjetunion könne erst dann in Kraft gesetzt werden, wenn Vereinbarungen in Richtung auf eine befriedigende Regelung der Lage in und um Berlin vorlägen.⁵⁵⁰

Noch während der Kabinettsitzung veröffentlichten die CDU/CSU-Bundestagsabgeordneten Freiherr zu Guttenberg und Werner Marx ein angeblich Anfang März Staatssekretär Bahr in Moskau übergebenes »Gromyko-Papier«, das am gleichen Tag auch von der Tageszeitung »Die Welt« abgedruckt wurde.⁵⁵¹

In einer sorgfältig vorbereiteten konzertierten Aktion versuchten konservative Oppositionsvertreter und Organe des Verlagshauses Springer den Nachweis zu führen, daß der Unterhändler der Bundesregierung, Egon Bahr, weitgehend sowjetische Formulierungen und konzeptionelle Vorstellungen übernommen habe und die Regierung Brandt/Scheel den systematischen Ausverkauf deutscher Interessen betreibe.⁵⁵²

Ein sorgfältiger Vergleich des »Bahr-Papiers« mit dem sogenannten »Gromyko-Papier« widerlegt derartige Behauptungen.⁵⁵³

Die durch die bereits am 12. Juni und 1. Juli erfolgte Veröffentlichung des »Bahr-Papiers« erheblich erschwerte Verhandlungsposition der Bundesregierung verschlechterte sich mit der neuerlichen gezielten Presseattacke weiter.

Am 23. und 24. Juli berieten das Präsidium der CDU, Mitglieder des CDU/CSU-Fraktionsvorstandes sowie außenpolitische Experten der Oppositionsfraktion in verschiedener Zusammensetzung die Situation nach dem Kabinettsbeschluß über die Verhandlungsrichtlinien für Außenminister Scheel.⁵⁵⁴

Der Bundesvorsitzende der CDU, Kiesinger, gab unmittelbar nach dem letzten Informationsgespräch mit Außenminister Scheel am 24. Juli auf einer Pressekonferenz bekannt, daß »die CDU nicht beabsichtigt, während der Verhandlungen des Außenministers in Moskau ein Störfeuer zu unterhalten. Wir werden sehr wachsam den Gang dieser Verhandlungen verfolgen und dann das Resultat dieser Verhandlungen sehr sorgfältig überprüfen.«⁵⁵⁵

Am gleichen Tag informierte Walter Scheel die Auswärtigen Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat und den innerdeutschen Bundestagsausschuß über die geplante Strategie der Regierung bei den Moskauer Verhandlungen.⁵⁵⁶ Kurz zuvor waren die SPD-Mitglieder der beiden Auswärtigen Ausschüsse mit Staatssekretär Bahr zu einem vorbereitenden Gespräch zusammengetroffen.⁵⁵⁷

Der stellvertretende Regierungssprecher von Wechmar nahm im Namen der Bundesregierung nach Kiesingers Pressekonferenz dessen »Angebot eines Stillhalte-Abkommens« »mit Interesse« zur Kenntnis, bedauerte aber, daß zwei Unionsabgeordnete durch die Publikation eines angeblichen »Gromyko-Papiers« die bevorstehenden Verhandlungen in Moskau zu stören versucht hätten.⁵⁵⁸

Egon Bahr präzierte am 25. Juli letztmalig vor Verhandlungsbeginn in zwei Interviews den Verhandlungsspielraum der deutschen Delegation und das »Berlin-Junktim«: »In dem Papier (dem »Bahr-Papier«, Anm. d. Verf.) sind die wesentlichen Grundsätze eines bilateralen Gewaltverzichts fixiert worden. Diese Grundsätze sind in einem ziemlich langen Gesprächsablauf gefunden worden, der mehrfach unterbrochen worden ist. In den Pausen hatten die beiden Regierungen Zeit, sich mit den bis dahin erreichten Ergebnissen zu beschäftigen und ihre Delegationen mit neuen Weisungen zu versehen. Sie haben nach sorgfältiger Beratung sicher auf beiden Seiten gesagt, auf dieser Basis sollen Verhandlungen beginnen. Der verbleibende Verhandlungsspielraum ist beträchtlich. Von Grundsätzen zu einem Vertrag hinzufinden ist ein entscheidender Schritt, und man wird sehen, daß die Verhandlungen, die der Außenminister zu führen haben wird, nicht leicht sein werden . . . Wer sich in die Geschichte des Gewaltverzichts vertieft, sieht, daß es kaum ein Thema der deutschen Politik gibt, das so sorgfältig durchforstet worden ist und auf das man sich so sorgfältig vorbereitet hat wie auf den Gewaltverzicht. Hier kann weder von Hast noch von Hektik die Rede sein. Die Positionen sind in Jahren gewachsen, es gibt Dutzende von Aktenordnern, und es gab Tausende von Stunden, in denen beraten worden ist. Als wir die Moskauer Gespräche begannen, lag diese Arbeit bereits hinter uns.«⁵⁵⁹

»Aber selbst wenn alle vier Abkommen (mit Moskau, Warschau, Ost-Berlin und Prag, Anm. d. Verf.) vollendet wären, und es würde nichts über Berlin vereinbart sein, dann wäre eine Entspannung in Europa nicht vorhanden. Das heißt, es hat die innere sachliche, unbestreitbare, unabweisbare Logik, daß eine befriedigende Regelung in und um Berlin getroffen sein muß, wenn das Ziel der Entspannung in Europa erreicht

werden soll. Und daraus resultiert die Haltung der Bundesregierung, den Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion, wenn er zustande kommt, nicht in Kraft zu setzen, ehe nicht auch eine befriedigende Berlin-Regelung da ist.«⁵⁶⁰

Am 26. Juli, dem Tag des Abfluges der deutschen Verhandlungsdelegation nach Moskau, publizierte erneut eine Zeitung des Springer-Konzerns ein vertrauliches deutsches Vorbereitungspapier für die deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen. »Bild am Sonntag« druckte in ihrer Ausgabe vom gleichen Tag den angeblichen Entwurf eines Briefes ab, den Außenminister Scheel bei Abschluß eines Gewaltverzichtsvertrages mit der Sowjetunion seinem sowjetischen Kollegen Gromyko übergeben wollte und der die sogenannte »deutsche Option« enthielt.⁵⁶¹

Auch die der CDU nahestehende Monatszeitschrift »Dialog« veröffentlichte wenige Tage später in ihrer August-Ausgabe diesen Briefentwurf.⁵⁶²

Der stellvertretende Regierungssprecher von Wechmar bestätigte indirekt die Echtheit dieses Dokuments, indem er erklärte, daß der bekanntgewordene Text ein Vorentwurf gewesen und mindestens fünf Wochen alt sei.⁵⁶³

Wenn man den innenpolitischen und koalitionsinternen Informations-, Meinungs- und Willensbildungsprozeß von Ende Mai bis Ende Juli 1970 zusammenfassend betrachtet, so ergibt sich klar, daß die Verzögerung der Aufnahme der deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen nicht primär auf den innenpolitischen Druck der CDU-/CSU-Opposition zurückgeführt werden kann,⁵⁶⁴ sondern mehrere Ursachen zusammenspielten, die von koalitions- und innenpolitischen Überlegungen über wahltaktische Erwägungen bis hin zu privaten Motiven des Außenministers reichten. Das nach Aussagen von leitenden Beamten des Auswärtigen Amtes ausschlaggebende Motiv für den Aufschub des Verhandlungsbeginns lag in der Dauer der umfassenden und sehr intensiv betriebenen Vorbereitungen der Verhandlungen im Auswärtigen Amt.⁵⁶⁵ Hinzu kamen die Auswirkungen der im Juni und Juli 1970 vorgenommenen personellen und strukturellen Reorganisation des Amtes, auf die weiter unten noch näher einzugehen sein wird.

IV. Die Sondierungen von Staatssekretär Duckwitz in Warschau von Februar bis Juli 1970

Schon vor Willy Brandts Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 hatten die maßgeblichen Entscheidungsträger von SPD und FDP den bereits von Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger Ende 1966 eingeleiteten und ab Januar 1968 geführten grundsätzlichen politischen Dialog mit der Volksrepublik Polen⁵⁶⁶ durch einen Austausch von Signalen und ein vorsichtiges Abtasten des Verhandlungswillens der Gegenseite vorbereitet.

Auf dem Nürnberger Parteitag der SPD prägte Brandt in seinem Rechenschaftsbericht am 18. März 1968 erstmalig öffentlich die Formel von der »Anerkennung bzw. Respektierung der Oder-Neiße-Linie bis zur friedensvertraglichen Regelung«, die auch in die von Egon Bahr und Erhard Eppler formulierte Entschließung des Parteitages aufgenommen wurde.⁵⁶⁷

Die gleiche Formulierung – allerdings unter Weglassung des Terminus »Respektierung« – nahm Brandt in seinem stark beachteten programmatischen Aufsatz über die deutsche Ostpolitik in der amerikanischen Zeitschrift »Foreign Affairs« im April 1968 wieder auf.⁵⁶⁸

Noch vor dem Nürnberger Parteitag war in Wien ein enger Vertrauter Brandts – vermutlich Leo Bauer oder Egon Bahr – mit einem Vertreter der polnischen Regierung zu einem vertraulichen Gespräch zusammengetroffen.⁵⁶⁹

Auch in den folgenden Monaten blieben die Entscheidungsträger der SPD mit polnischen Partei- und Regierungsvertretern in ständigem vertraulichen Kontakt. Als Schaltstelle diente vornehmlich der außenpolitische Berater der SPD-Fraktion und spätere enge Mitarbeiter Herbert Wehners, Eugen Selbmann,⁵⁷⁰ sowie der Chef der Polnischen Handelsmission in Köln, Lachowski. Selbmann wirkte als Referent an einem deutsch-polnischen Symposium mit, das im Sommer 1968 in Würzburg stattfand und von Bruno Friedrich, dem damaligen Direktor der dortigen Gesellschaft für Politische Bildung e.V., durchgeführt wurde. Auf dieser Veranstaltung erhielt Friedrich von der polnischen Seite für den Sommer 1969 eine Gegeneinladung für die deutschen Tagungsteilnehmer, der Selbmann im Juni 1969 folgte.

Anfang 1969 kündigte Selbmanns polnischer Gesprächspartner eine »wichtige polnische Reaktion« auf die inoffiziellen SPD-Vorschläge an. Sie erfolgte in einer besonders in Bonn sorgfältig registrierten Rede des Ersten Sekretärs der Polnischen Arbeiterpartei, Wladyslaw Gomulka, auf einer Wahlkundgebung in Warschau am 17. Mai 1969. Gomulka verzichtete in seinen Äußerungen nicht nur weitgehend auf Polemik, sondern ließ erstmalig die polnische Bereitschaft zu einem Gespräch mit der Bundesrepublik ohne die bisher genannten Vorbedingungen für eine Normalisierung der Beziehungen erkennen:

»Es darf nicht unterschätzt werden, daß politisch gesehen die Nürnberger Formel der SPD in der Frage der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepu-

blik im Vergleich zu dem Standpunkt, den in dieser Frage bisher alle Regierungen der Bundesrepublik vertreten haben, einen Schritt nach vorn darstellt. Gleichzeitig müssen wir voll und ganz erkennen, daß jeder zwischenstaatliche Vertrag zwischen Polen und der Bundesrepublik, der sich auf diese Formel stützt, selbst bei einer für uns günstigen Auslegung nicht mehr beinhalten könnte als die De-facto-Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepublik und dazu nur eine vorübergehende Anerkennung, d. h. bis zum Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland. Also selbst wenn wir annehmen würden, daß sich die Bonner Regierung die Nürnberger Formel des Vizekanzlers Brandt zu eigen macht, würde dies faktisch nichts an der heutigen Sachlage ändern. Eine Veränderung kann nur dann eintreten, wenn die Bundesregierung die bestehende Grenze Polens an der Oder und Neiße vorbehaltlos als endgültig und unantastbar anerkennt . . . Es gibt keine rechtlichen Hindernisse dafür, daß die Bundesrepublik die bestehende Westgrenze Polens nicht als endgültig anerkennt. Wir sind jederzeit bereit, mit der Deutschen Bundesrepublik einen solchen zwischenstaatlichen Vertrag abzuschließen, ähnlich, wie wir mit der DDR vor 19 Jahren in dieser Frage einen Vertrag geschlossen haben. Wenn jedoch die Regierung der Bundesrepublik der Meinung ist, daß der Abschluß eines solchen Vertrages mit Polen vor dem Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland gegen das Potsdamer Abkommen verstoßen würde, dann müßten wir ihr vorschlagen, sich an die Regierungen der Sowjetunion, Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten mit der Frage zu wenden: Hat die Deutsche Bundesrepublik das souveräne Recht, mit Polen einen Vertrag abzuschließen, in dem die bestehende Grenze Polens an der Oder und Neiße als endgültig anerkannt wird? Jede Antwort wird für ganz Europa lehrreich sein . . . Wenn Westdeutschland ein friedliches Zusammenleben mit anderen Ländern Europas, wenn es eine wirkliche Aussöhnung mit den Völkern Europas wünscht, so muß es von der einzigen realen Grundlage ausgehen, die die gegenwärtige politische Karte Europas darstellt. Das ist auch der einzig mögliche Weg zur echten Normalisierung der Beziehungen zwischen der Deutschen Bundesrepublik und den sozialistischen Ländern.«⁵⁷¹

Unmittelbar vor seiner Abreise nach Polen im Juni 1969 beauftragte Willy Brandt Selbmann, Kontakte zu kompetenten Persönlichkeiten in Warschau aufzunehmen und die Haltung der SPD zum Oder-Neiße-Problem zu verdeutlichen. Die SPD, so solle Selbmann signalisieren, sei zur Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze grundsätzlich bereit.⁵⁷²

In der polnischen Hauptstadt führte der SPD-Funktionär ausführliche Unterredungen mit dem stellvertretenden polnischen Außenminister Winiewicz und anderen Politikern aus Partei und Regierung. Der enge informelle Kontakt zwischen Winiewicz und Selbmann riß auch während der offiziellen Sondierungen von Staatssekretär Duckwicz, die Anfang Februar 1970 in Warschau begannen, nicht ab.⁵⁷³

Fast parallel zur Selbmann-Mission reiste auch der Berliner Regierende Bürgermeister Klaus Schütz, ebenfalls im Auftrag Willy Brandts, nach Polen, wo er u. a. vom polnischen Außenminister Jedrychowski empfangen wurde. Mit der in der Wochenzeitung DIE ZEIT abgedruckten Bilanz seiner Polenreise⁵⁷⁴ hatte Schütz nach eigenen Angaben »mitgeholfen, ein Klima zu schaffen, das die ost- und deutschlandpolitische Diskussion in die dann eingeschlagene Richtung lenkte«.⁵⁷⁵

Die Wahl- und Regierungsprogramme von SPD und FDP, die auf deren Parteitag am 17. April 1969 in Bad Godesberg und am 25. Juni 1969 in Nürnberg verabschiedet wurden, sprachen die Oder-Neiße-Frage nicht konkret an.

Am 9. Oktober begannen in Bonn deutsch-polnische Wirtschaftsverhandlungen über die Festlegung einer neuen Warenliste für 1970 und die Vorbereitungen eines Rahmenabkommens für die wirtschaftliche Zusammenarbeit beider Länder. Die Verhandlungen wurden dann am 29. Oktober in beiderseitigem Einvernehmen unterbrochen.⁵⁷⁶

In einem Interview mit dem Deutschen Fernsehen erklärte der polnische Außenminister Jedrychowski am 16. Oktober 1969 erneut die Bereitschaft seiner Regierung, über alle Fragen mit der Bundesrepublik zu verhandeln. Bonn müsse sich jedoch mit der jetzigen politischen Landkarte Europas abfinden. Jedrychowski ließ keinen Zweifel daran, daß seine Regierung auf der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als Vorbedingung für eine Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen bestehe, deutete aber hinsichtlich des Verfahrens eine gewisse Flexibilität an.⁵⁷⁷

Noch vor Abgabe seiner Regierungserklärung machte der neue Bundeskanzler Brandt in Interviews deutlich, daß er sobald wie möglich Gespräche mit Warschau aufnehmen wolle. Ziel sei die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Staaten.⁵⁷⁸

In seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 ging Brandt auf die polnischen Gesprächsangebote ein: »Sie (die Bundesregierung, Anm. d. Verf.) wird der Regierung der Volksrepublik Polen einen Vorschlag zur Aufnahme von Gesprächen zugehen lassen, mit dem sie die Ausführungen Wladislaw Gomułkas vom 17. Mai dieses Jahres beantwortet.«⁵⁷⁹

Auch Außenminister Walter Scheel betonte drei Tage später in einem Interview das Interesse der neuen Bundesregierung an einem Dialog mit Polen:

»Auch auf polnischer Seite ist in letzter Zeit die Bereitschaft zu einem politischen Gespräch mit der Bundesregierung spürbar geworden. Wir sind uns dessen bewußt, welche historische Bedeutung der Aussöhnung mit diesem Nachbarn zukommt. Wir werden das Angebot von Parteisekretär Gomułka und Außenminister Jedrychowski aufgreifen. Ich hoffe, daß wir schon bald politische Gespräche aufnehmen können.«⁵⁸⁰ Die Äußerungen der Bonner Entscheidungsträger wurden in Polen freundlich-zurückhaltend, wenn auch abwartend aufgenommen.⁵⁸¹

Unmittelbar nach Abgabe der Regierungserklärung durch Bundeskanzler Brandt begannen im Auswärtigen Amt die Arbeiten an den Entwürfen der Verhandlungsvorschläge der Bundesregierung. Beteiligt waren das zuständige Länderreferat II A 5 (Polen, Tschechoslowakei, Jugoslawien, Albanien, Bulgarien, Rumänien, Ungarn) und das Völkerrechtsreferat (V 1).⁵⁸² Grundlagen der Vorschläge waren bereits zur Zeit der Großen Koalition vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes unter Egon Bahr erarbeitet worden.

Das Problem der Familienzusammenführung und die diesbezüglichen Vorstellungen und Forderungen der Bundesregierung waren angeblich ursprünglich *nicht* Teil des vorbereiteten Polen-Konzeptes des Auswärtigen Amtes. Außenminister Scheel reagierte auf diese Entdeckung mit der Entlassung des zuständigen Referenten. Erst der am 1. Juni 1970 zum Staatssekretär ernannte Leiter der Politischen Abteilung I, Ministerialdirektor Dr. Paul Frank, baute diesen Teil in das Bonner Verhandlungspaket ein.⁵⁸³ Allerdings wurde dieser Punkt bereits während der vierten Gesprächsrunde im Juni 1970 in Bonn ausführlich erörtert.⁵⁸⁴

Wie am 19. November bekannt wurde, verweigerten die polnischen Behörden dem Berliner SPD-Bundestagsabgeordneten Willy Bartsch aufgrund seines Reisepasses die Ausstellung eines Visums für eine Reise nach Polen, die Bartsch zusammen mit seinen

Abgeordnetenkollegen Mick (CDU) und Schmidt (FDP) antreten wollte, woraufhin auch letztere auf die Reise verzichteten.⁵⁸⁵

Unmittelbar nach Fertigstellung der deutschen Verhandlungsvorschläge unterrichteten Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel am 20. November die Vorsitzenden der drei Bundestagsfraktionen Barzel, Wehner und Mischnick über den Inhalt der Vorschläge, die der polnischen Regierung in Form einer Note zugeleitet werden sollten. Der Inhalt des Notenwechsels war noch während der Großen Koalition vereinbart und im Kern vom Auswärtigen Amt bereits fertiggestellt worden.⁵⁸⁶ Auf der anschließenden Kabinettsitzung stimmten die Minister formell zu, der polnischen Seite Verhandlungen über alle zwischen beiden Staaten offenen Fragen – auch über die Oder-Neiße-Problematik – vorzuschlagen.⁵⁸⁷

Der Leiter der Westdeutschen Handelsvertretung in Warschau, Botschafter Böx,⁵⁸⁸ wurde noch am gleichen Tag vom Auswärtigen Amt beauftragt, im polnischen Außenministerium um einen Termin für die Übergabe der Bonner Note nachzusuchen.⁵⁸⁹

Oppositionsführer Barzel umriß am 21. November die Position der CDU/CSU zum bevorstehenden deutsch-polnischen Dialog und stellte für die Gespräche mit Warschau drei Forderungen auf: An den Vertriebenen sollte nichts vorbei versucht werden, die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands könne nur in einer friedensvertraglichen Regelung erfolgen und die Lage der Deutschen in Polen müsse in den Verhandlungen mit der polnischen Regierung behandelt werden.⁵⁹⁰

Am 25. November und nicht, wie ursprünglich geplant, einen Tag vorher verlas und überreichte Böx im polnischen Außenministerium dem stellvertretenden Außenminister Winiewicz die knapp gehaltene Verbalnote der Bundesregierung. Anwesend bei der Übergabe des Dokuments war Bundestagsvizepräsident Carlo Schmid, der sich seit dem 19. November zur Teilnahme an einer wissenschaftlichen Tagung in Polen aufhielt und am Rande seines Besuches auch politische Gespräche führte.⁵⁹¹ In der Note erklärte sich Bonn bereit, über alle Themen ohne Vorbedingungen Gespräche – von Verhandlungen war nicht die Rede – zu führen.⁵⁹²

Vom Bundeskanzleramt sorgfältig mit dem Übergabetermin der deutschen Note abgestimmt war ein Interview mit Willy Brandt, das die regierungsamtliche polnische Tageszeitung »Zycie Warszawy« am 23. November veröffentlichte. Brandt vermied in seinen sehr vorsichtigen und abgewogenen Antworten eine eindeutige Stellungnahme zum polnischen Wunsch nach einer endgültigen Anerkennung der Oder-Neiße-Linie: »Die Bundesregierung wird den Vorschlag Wladyslaw Gomulkas aufgreifen und der polnischen Regierung in den nächsten Tagen den Beginn politischer Gespräche anbieten. Dabei sollen alle Fragen von gemeinsamem Interesse erörtert werden können. Das deutsche Volk sucht den Frieden mit den Völkern des europäischen Ostens und ist zu einer ehrlichen Verständigung bereit, vor allen Dingen mit dem polnischen Volk. Wir wissen, welches Leid den Polen im mißbrauchten deutschen Namen zugefügt wurde. Wir kennen und achten auch den Wunsch Polens, in gesicherten Grenzen zu leben. Wladyslaw Gomulka hatte in seiner Rede einen Text zitiert, den ich als Außenminister geschrieben habe. Ich habe das verstanden und gewürdigt. In meiner Regierungserklärung steht der Satz von der territorialen Integrität. Es kommt nun darauf an, in Verhandlungen ein Ergebnis zu erzielen, das den Interessen unserer beiden Länder Rechnung trägt.«⁵⁹³

Ebenfalls am 25. November begrüßte ein Sprecher der Schlesischen Landsmannschaft in einer Erklärung grundsätzlich die Kontaktaufnahme mit der polnischen Seite, aller-

dings mit der Einschränkung, daß über die Oder-Neiße-Gebiete und die polnisch verwalteten Gebiete Ostpreußens nicht verhandelt werden könne. Hier könne sich die Bundesregierung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht festlegen.⁵⁹⁴

Wenige Tage später erklärte auch das Präsidium des Bundes der Vertriebenen (BdV), daß keine Regierung im geteilten Deutschland zu Zusicherungen legitimiert sei, welche die Substanz des deutschen Rechtsstandpunktes in der Oder-Neiße-Frage beeinträchtigen könnten.⁵⁹⁵

Die Bundesregierung und die polnische Regierung dämpften in den Tagen nach der Übergabe der Bonner Note in offiziellen und inoffiziellen Erklärungen und Verlautbarungen voreilige Hoffnungen auf eine rasche Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen und betonten, daß sie nur in einem »lang dauernden Prozeß« erfolgen könne. Der polnische Außenminister kündigte am 7. Dezember an, daß die Antwort seiner Regierung auf den deutschen Gesprächsvorschlag noch »in diesem Jahr« zu erwarten sei.⁵⁹⁶ Am 10. Dezember wurden in Bonn die unterbrochenen deutsch-polnischen Wirtschaftsverhandlungen wiederaufgenommen, am 22. Dezember jedoch erneut vertagt.⁵⁹⁷

Der Stand der deutsch-polnischen Beziehungen und die Initiative der Bundesregierung waren auch ein Thema der deutsch-französischen Routinekonsultationen, die am 15. Dezember in Paris stattfanden.⁵⁹⁸

Bereits am 6. Dezember hatte die Bundesregierung den amerikanischen Außenminister Rogers bei dessen Bonn-Besuch über ihre ostpolitischen Initiativen eingehend ins Bild gesetzt.⁵⁹⁹

Am 17. Dezember traf Außenminister Scheel mit dem Präsidium des Vertriebenenverbandes zu einer Unterredung über die bevorstehenden deutsch-polnischen Gespräche zusammen.⁶⁰⁰

Einen Tag später und vier Tage vor Übergabe der polnischen Antwortnote empfing Parteichef Gomulka den Botschafter der DDR in Warschau, Rossmeisl, zu einem Gespräch, in dessen Mittelpunkt mit hoher Wahrscheinlichkeit der Inhalt der polnischen Reaktion auf die Gesprächsinitiative der Bundesrepublik stand und das demonstrativ die Absicht der polnischen Führung zu dokumentieren schien, möglichen Spekulationen über einen polnischen Alleingang entgegenzuwirken.⁶⁰¹

Der Leiter der Polnischen Handelsmission in der Bundesrepublik, Wacław Piatkowski, überreichte am 22. Dezember im Auswärtigen Amt Staatssekretär Harkort die Antwortnote seiner Regierung. Ministerpräsident Cyrankiewicz hatte in seiner Rede vor dem polnischen Parlament am gleichen Tag die Übergabe der Note angekündigt und diesem ersten offiziellen diplomatischen Schritt der polnischen Regierung gegenüber der Bundesrepublik einen besonderen Rahmen gegeben. Wie der polnische Ministerpräsident ausführte, sei die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze Polens der Ausgangspunkt für den Beginn des Normalisierungsprozesses zwischen beiden Staaten. Obwohl der Inhalt der polnischen Note vertraulich behandelt wurde, bekundete die Regierung in Warschau darin ihre Bereitschaft zu umfassenden Gesprächen mit der Bundesrepublik. Zeitpunkt und Ort sollten durch die beiderseitigen Handelsvertretungen vereinbart werden.⁶⁰²

Der polnische Parteichef Gomulka und Bundeskanzler Brandt präzisierten in den ersten Januartagen den Termin für den Beginn des Meinungsaustausches zwischen ihren Regierungen. Gomulka kündigte in seiner Neujahrsansprache am 1. Januar 1970, die auffallenderweise von der »Prawda« abgedruckt wurde, den Gesprächsbeginn »für die ersten Monate des neuen Jahres« an. Brandt nannte in einer Unterredung mit dem

tunesischen Ministerpräsidenten Ladgham am 8. Januar in Tunis voraussichtlich die erste Februar-Hälfte.⁶⁰³

Parallel zu diesen Äußerungen sickerte in Bonn durch, daß als Gesprächspartner auf polnischer Seite der stellvertretende Außenminister Winiewicz und auf deutscher Seite ein noch nicht bestimmter Staatssekretär in Aussicht genommen seien. Da die Staatssekretäre Harkort und Dahrendorf vom Auswärtigen Amt als mögliche Unterhändler ausschieden – Harkort war fast ausschließlich auf EWG-Fragen spezialisiert, Dahrendorf in zwischenstaatlichen Verhandlungen unerfahren – blieb als Verhandlungsführer der Bundesrepublik nur noch Staatssekretär Duckwitz übrig. Vermutlich erfolgte seine Ernennung zum deutschen Delegationsleiter Mitte Januar.⁶⁰⁴

Im Stadium der psychologisch-taktischen Gesprächsvorbereitung zielten die polnischen Entscheidungsträger darauf ab, der Bundesregierung zu signalisieren, daß bei aller Flexibilität ihrer Haltung und dem unverkennbaren Willen zu einem grundsätzlichen Ausgleich mit der Bundesrepublik die Grenzfrage den Kern des angestrebten Abkommens bilden müßte. Parallel dazu versuchte die polnische Regierung, die Einheit des sozialistischen Lagers und die Übereinstimmung der Bruderstaaten in allen wesentlichen deutschlandpolitischen Fragen demonstrativ herauszustellen: Sie ließ in offiziellen Pressekommentaren wiederholt verbreiten, daß alle Versuche Bonns – etwa die Bemerkungen Bundeskanzler Brandts in seinem »Bericht zur Lage der Nation« vom 14. Januar⁶⁰⁵ – Meinungsverschiedenheiten zwischen der DDR und den anderen Ostblockstaaten konstruieren zu wollen, erfolglos bleiben würden.

Offenbar empfand die polnische Führung entsprechende Hinweise und Bemerkungen Brandts als ungeschickt und störend für ihre Bemühungen, das Interesse der anderen Mitglieder des sozialistischen Lagers, insbesondere der DDR, an den westdeutsch-polnischen Kontakten zu dämpfen, den bilateralen Meinungs Austausch mit Bonn auch publizistisch abzuschirmen und jeden Eindruck einer Brückierung der Partnerländer zu vermeiden.⁶⁰⁶

Am 16. Januar empfing Bundeskanzler Brandt im Kanzleramt das Präsidium des Bundes der Vertriebenen (BdV) zu einem ausführlichen Informationsgespräch. Neben Brandt nahmen Horst Ehmke, Ulrich Sahn, Conrad Ahlers und die zuständigen Referenten des Bundeskanzleramtes an der Unterredung teil, in der beide Seiten ihre unterschiedlichen ostpolitischen Vorstellungen erläuterten.⁶⁰⁷

Daß die polnische Regierung im Rahmen der Normalisierungsgespräche mit der Bundesrepublik besonders auf den Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen Wert legte, diesen Komplex aber getrennt von politischen Fragen erörtern wollte, demonstrierte der am 20. Januar angekündigte Besuch des polnischen Außenhandelsministers Burakiewicz in der Bundesrepublik.⁶⁰⁸ Am gleichen Tag führten in Warschau der Leiter der Westdeutschen Handelsvertretung, Böx, mit dem stellvertretenden polnischen Außenminister Winiewicz und in Bonn Staatssekretär Duckwitz mit dem Leiter der Polnischen Handelsvertretung, Piatkowski, Vorgespräche über Datum und Ort der beabsichtigten Sondierungen.⁶⁰⁹

Außenhandelsminister Burakiewicz, der am 22. Januar in Bonn eintraf, konferierte außer mit Bundeswirtschaftsminister Schiller auch mit Außenminister Scheel und Staatssekretär Harkort. Im Mittelpunkt dieser Unterredungen im Auswärtigen Amt standen die bevorstehenden direkten politischen Gespräche.⁶¹⁰

Die Grundsatzposition der polnischen Seite im Dialog mit der Bundesrepublik legte Außenminister Jedrychowski noch einmal in einem Artikel für das sowjetische Parteiorgan »Prawda« am 22. Januar dar. Auffallend an diesem Sachverhalt war, daß erst-

malig eine führende Persönlichkeit des osteuropäischen Lagers in einer sowjetischen Zeitung zum »Bericht zur Lage der Nation« Bundeskanzler Brandts Stellung nahm. Diese Tatsache sowie die ausführlichen Darlegungen Jedrychowskis zur Loyalität Polens gegenüber dem sozialistischen Lager lassen darauf schließen, daß die polnischen Entscheidungsträger in Partei und Regierung großen Wert darauf legten, ihre Haltung in den Gesprächen mit Bonn mit der entsprechenden sowjetischen Position in Übereinstimmung zu bringen und sich auf diese Weise blockpolitische Rückendeckung zu verschaffen. Polen, so schrieb der Außenminister, erwarte die Bestätigung der realistischen Tendenzen in der Praxis der neuen Bundesregierung und daß sie sich zu ihnen »aufmerksam und seriös« verhalte. Die Haltung der Bundesrepublik gegenüber dem nach dem Kriege entstandenen territorialen und politischen Status quo bezeichnete Jedrychowski als ein »Schlüsselement für uns Polen«. ⁶¹¹

Gleichsam flankierend zu diesen Ausführungen des polnischen Außenministers verstärkten die polnischen Massenmedien ihre Loyalitätsbekundungen gegenüber der DDR und kritisierten in diesem Zusammenhang das Stattfinden einer Ausschußsitzung des Deutschen Bundestages in West-Berlin und eines Besuches Bundeskanzler Brandts in der geteilten Stadt. ⁶¹²

Besonders deutlich umriß der stellvertretende polnische Außenminister Adam Willmann Ende Januar in einem Gespräch mit einem westdeutschen Journalisten die polnische Verhandlungsposition: »Unsere Voraussetzungen für eine Normalisierung haben sich seit Gomulkas Rede vom 17. Mai 1969 nicht geändert: die vertragliche Anerkennung der polnischen Westgrenze durch die Bundesrepublik. Alles Weitere in den Beziehungen unserer beiden Staaten betrachten wir als einen schrittweisen Prozeß.« Willmann wies die Bonner Absicht, ein Gewaltverzichtsabkommen und keinen Grenzvertrag mit der polnischen Seite abzuschließen, zurück: »Der Gewaltverzicht verbietet nur militärische Mittel und macht auch in Zukunft politische und ökonomische Pressionen möglich.« ⁶¹³

In den letzten Januartagen erfolgte in Bonn und Warschau die Ankündigung der Aufnahme politischer Gespräche zwischen beiden Regierungen am 5. Februar. ⁶¹⁴

Bereits am 29. Januar hatte Walter Scheel den Auswärtigen Bundestagsausschuß über die Verhandlungsaussichten unterrichtet. ⁶¹⁵

Auch die Vorsitzenden der drei Bundestagsfraktionen, Wehner (SPD), Mischnick (FDP) und Katzer (CDU/CSU), als Vertreter des abwesenden Oppositionsführers Rainer Barzel, wurden am 3. Februar von Scheel vertraulich informiert. ⁶¹⁶

Die bevorstehenden deutsch-polnischen Gespräche waren ebenfalls Thema der am 30. und 31. Januar in Paris stattfindenden deutsch-französischen Halbjahreskonsultationen zwischen Staatspräsident Pompidou und Bundeskanzler Brandt. ⁶¹⁷

Am 28. Januar, einen Tag vor der Unterrichtung des Auswärtigen Ausschusses, beschrieb Außenminister Scheel in einem Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik die Position der Bundesregierung für den Meinungsaustausch mit Polen und nahm dabei auch zum Stellenwert der Grenzfrage für beide Seiten Stellung. Scheel hob besonders hervor, daß der ostpolitische Dialog, »wie es den machtpolitischen Größenordnungen entspricht, zunächst mit Moskau aufgenommen worden« sei. »In den so außerordentlich bedeutsamen politischen Gesprächen werden viele Fragen zu behandeln sein, doch keine wird von der zentralen Frage der polnischen Westgrenze loszulösen sein. Wir werden von Anfang an mit den Polen freimütig und mit dem Willen zum Kompromiß darüber reden müssen. Wir sind entschlossen, dabei unseren guten Willen unzweideutig zum Ausdruck zu bringen. Auch von der anderen Seite er-

hoffen wir den guten Willen, der zum Verständnis unserer Schwierigkeiten notwendig ist. Die Verhandlungen werden von langer Dauer sein. Sie können eine historische Bresche öffnen für die umfassende Verständigung mit dem Osten.«⁶¹⁸

Scheels einleitende Bemerkungen verdichten die Vermutung, daß die bei den ostpolitischen Entscheidungsträgern der SPD/FDP-Koalition vermutlich anfangs aufgetretenen konzeptionellen Meinungsverschiedenheiten über die zeitliche Reihenfolge der einzelnen Gesprächsinitiativen gegenüber den osteuropäischen Staaten spätestens zu diesem Zeitpunkt endgültig beigelegt waren. Der am 21. Oktober 1969 neu ins Auswärtige Amt berufene Parlamentarische Staatssekretär Prof. Ralf Dahrendorf wollte wahrscheinlich zusammen mit Staatssekretär Duckwitz Polen und nicht der Sowjetunion im Rahmen der ostpolitischen Gesamtkonzeption »den Vorrang geben« und nicht mit Hilfe einer »großen Lösung« die Wiedervereinigung anstreben, sondern »mit Hilfe einer kleinen Lösung die Normalisierung der Beziehungen zu den Nachbarn und damit zugleich den schwächeren osteuropäischen Staaten« suchen.⁶¹⁹ Dahrendorf, der diese Auffassung auch im Präsidium und in der Fraktion der FDP vortrug, wandte sich nachdrücklich dagegen, daß Staatssekretär Bahr mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko auch das bilaterale deutsch-polnische Verhältnis erörterte.⁶²⁰ Auch Willy Brandt selbst hatte, wie er in seinen Memoiren schreibt, ursprünglich die Absicht, eine deutsch-polnische Übereinkunft vorzuziehen: »Der Gewaltverzicht war schon ein wesentlicher Programmpunkt der Vorverhandlungen Bahrs in Moskau gewesen; die Formel fand im Moskauer Vertrag ihren Niederschlag. Die Polen und wir konnten dieses Kernstück unseres Vertrages nicht mehr originär aushandeln. Wir hatten diesen Ablauf vermutet; er ergab sich in Wirklichkeit aus den Gegebenheiten des Warschauer Paktes. Die Polen hätten es wohl gern gesehen, wenn man den Vertrag mit ihnen zuerst hätte schließen können, doch sie wußten, daß sie der Führungsmacht den inhaltlichen und zeitlichen Vorrang zu lassen hatten. Auch ich hätte es begrüßt, wenn es möglich gewesen wäre, den deutsch-polnischen Vertrag zeitlich vorzuziehen. Davon war in meinem Gespräch mit Gomulka die Rede. Ich habe auch meinen westlichen Kollegen wiederholt dargelegt, daß der Ausgleich mit Polen für mich einen besonderen moralischen Rang habe.«⁶²¹

Erstaunlich an Dahrendorfs Ansatz ist, daß er die besonders nach der militärischen Intervention in der Tschechoslowakei im Sommer 1968 unmißverständlich zutage tretende Hegemonial- und Schutzmachtposition der Sowjetunion auf ihrem osteuropäischen Glacis nicht berücksichtigte und eine bilaterale Bonner Osteuropapolitik quasi an Moskau vorbei für möglich hielt.⁶²²

Allerdings ist Dahrendorfs Alternativkonzept weder von den Spitzenpolitikern der sozialliberalen Koalition noch im Auswärtigen Amt grundsätzlich diskutiert worden.⁶²³ Auch der stellvertretenden Leiterin des Osteuropa-Referats im Auswärtigen Amt, Finke-Osiander, ist nicht bekannt, »daß Ende 1969 die Frage, ob zunächst mit Polen oder mit der Sowjetunion Sondierungen beginnen sollten, eine Rolle gespielt hat. Die Verhandlungen mit Polen und mit der Sowjetunion sind damals parallel vorbereitet worden.«⁶²⁴

Brandt und Scheel wollten mit ihrer ostpolitischen Strategie jeden Verdacht zerstreuen, die Entspannungspolitik der Bundesregierung ziele auf eine Auflockerung des Ostblocks. Der Zeitplan für die Gespräche mit Moskau und Warschau resultierte zweifellos aus der Erfahrung der ostpolitischen Entscheidungsträger in Bonn mit der negativen sowjetischen Reaktion auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Rumänien im Januar 1967.⁶²⁵

Noch vor der Abreise der deutschen Delegation nach Warschau begannen am 2. Februar in der polnischen Hauptstadt französisch-polnische Konsultationen, in deren Verlauf besonders über die Deutschlandfrage und die bevorstehenden deutsch-polnischen Sondierungen konferiert wurde.⁶²⁶

Einen Tag später wurden in Bonn die im Januar wiederaufgenommenen deutsch-polnischen Wirtschaftsverhandlungen erneut unterbrochen.⁶²⁷

Staatssekretär Duckwitz, der bereits 1959 während der Genfer Außenministerkonferenz und vermutlich auch 1965 als Botschafter in Neu-Delhi mit polnischen Diplomaten zu Sondierungen zusammengetroffen war,⁶²⁸ traf mit seiner aus drei Personen bestehenden Begleitung am 4. Februar in Warschau ein, wo am 5. und 6. Februar die erste Gesprächsrunde – bestehend aus vier Einzelgesprächen – stattfand. Duckwitz, so war aus dem Auswärtigen Amt zu hören, werde die Delegationsleitung auf deutscher Seite auch nach seinem Ausscheiden aus dem Amt im Frühsommer 1970 behalten.

Der deutschen Delegation gehörten neben Duckwitz dessen Persönlicher Referent, Legationsrat Henze, der Leiter der Westdeutschen Handelsmission in Warschau, Botschafter Böx, dessen Mitarbeiter, Legationsrat Pieck, der Leiter des Völkerrechtsreferates im Auswärtigen Amt, VLR I von Schenck – das neben Duckwitz wichtigste Mitglied der deutschen Delegation⁶²⁹ – sowie die stellvertretende Leiterin des Osteuropa-Referats, Legationsrätin Finke-Osiander, an.

Mitglieder der polnischen Delegation waren neben dem stellvertretenden Außenminister Winiewicz der Direktor der Rechtsabteilung im polnischen Außenministerium, Zawadzki, der Direktor der Planungsabteilung, Czyrek, der stellvertretende Direktor der Westeuropa-Abteilung, Dobrowolski, sowie noch zwei weitere Beamte dieser Abteilung.⁶³⁰

Parteichef Gomulka hatte am Vorabend des Gesprächsbeginns in einer Rede betont, daß der Meinungsaustausch mit der Bundesrepublik im Zusammenhang mit den Vorbereitungen für eine Europäische Sicherheitskonferenz stehe. Die offiziöse Warschauer Zeitung »Zycie Warszawy« unterstrich noch einmal, daß die Gespräche nur mit der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepublik oder der Fortdauer des bisherigen Zustandes enden könnten.⁶³¹

Das Auswärtige Amt hatte für die deutsche Delegation weder einen Vertragsentwurf noch einen konkreten Formulierungsvorschlag für die Regelung der Grenzfrage vorbereitet. Sicher scheint aber, daß die auf Willy Brandt zurückgehende »Nürnberger Formel« von 1968 von den Entscheidungsträgern der Bundesregierung als Kern des Bonner Verhandlungskonzeptes fixiert wurde. Offensichtlich zielte die deutsche Seite darauf ab, zunächst eine breitangelegte allgemeine Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen zu erreichen und an der Position festzuhalten, daß eine endgültige Regelung der deutschen Ostgrenzen erst in einem Friedensvertrag getroffen werden könne. Die Bonner Unterhändler erklärten ihren polnischen Gesprächspartnern die Bereitschaft der Bundesregierung, dem polnischen Interesse an gesicherten Grenzen im Rahmen eines Gewaltverzichtsabkommens, das auch den Verzicht der Bundesrepublik auf territoriale Ansprüche beinhalten sollte, Rechnung zu tragen. Ferner erläuterten die deutschen Diplomaten die völkerrechtlichen Probleme, denen sich Bonn bei einer Grenzankennung angesichts der bestehenden deutsch-alliierten Verträge gegenüber sähe.⁶³²

Am gleichen Tag, noch vor Beginn der Gespräche im polnischen Außenministerium, über deren Inhalt strengste Vertraulichkeit vereinbart wurde, erhob »Zycie Warsza-

wy« in einem offiziellen Kommentar indirekt Einwände gegen die von der Bundesregierung vorgetragene Formel, wonach die endgültige Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze erst in einem Friedensvertrag geregelt werden könne. Über diese Grenze, so das Blatt, gebe es in einem Friedensvertrag nichts mehr zu regeln, allenfalls sollte der abzuschließende Vertrag mit der Bundesrepublik in einem Friedensvertrag ratifiziert werden.⁶³³

In den vier Einzelgesprächen am 5. und 6. Februar erörterten beide Delegationen den Gesamtkomplex der gegenseitigen Beziehungen, d. h. alle Fragen, die Themen von beiderseitigem Interesse für Verhandlungen waren und vom Grenzproblem über den Gewaltverzicht bis hin zu humanitären und kulturellen Fragen reichten. Der weitgesteckte Meinungsaustausch hatte zunächst die Darlegung der gegenseitigen Standpunkte zum Inhalt. Dabei griff die polnische Seite die Oder-Neiße-Frage auf und betonte ihre Forderung nach einer endgültigen Anerkennung der Grenze durch die Bundesrepublik. Staatssekretär Duckwitz, der eine Liste mit den Namen von 120 Personen deutscher Abstammung übergab, die mehrere Jahre auf eine Ausreisegenehmigung warteten, nahm dazu nicht direkt Stellung und erläuterte den polnischen Diplomaten das mit einer territorialen Komponente – dem Verzicht auf jegliche Gebietsansprüche und der Anerkennung der territorialen Integrität des Partners – angereicherte Bonner Gewaltverzichtsangebot. Winiewicz gab Duckwitz zu verstehen, daß sich Polen aus politischen, emotionalen wie auch sachlichen Gründen nicht mit einer reinen Gewaltverzichtsregelung abfinden könne. Außerdem hätte eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze nicht automatisch und sofort die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik zur Folge. Beide Delegationen kamen überein, eine Woche vor der Wiederaufnahme der Gespräche in konzentrierter schriftlicher Form Vorschläge zur Lösung des Oder-Neiße-Problems auf diplomatischem Weg auszutauschen.⁶³⁴

Botschafter Böx sprach nach Abschluß der ersten Begegnung am 6. Februar von einer »guten, sachlichen Atmosphäre« der Gespräche. Noch vor deren Ende signalisierte der Erste Sekretär des ZK der SED, Walter Ulbricht, mit einer demonstrativen publizistisch-diplomatischen Geste die Erwartung der ostdeutschen Entscheidungsträger, daß die polnische Regierung auf die Interessenlage der DDR Rücksicht nehme: In einem am 6. Februar veröffentlichten Glückwunschtelegramm Ulbrichts zum 65. Geburtstag Wladyslaw Gomulkas wurde formuliert, daß die Zusammenarbeit zwischen der DDR und Polen der »entschlossenen Zurückdrängung der revanchistischen Politik des westdeutschen Imperialismus« diene.⁶³⁵

Staatssekretär Duckwitz, der mit seiner Delegation am 8. Februar wieder nach Bonn zurückkehrte, erklärte nach seiner Ankunft, es habe sich bei der ersten Gesprächsrunde lediglich um einen Gedankenaustausch gehandelt. Von Verhandlungen könne noch keine Rede sein.⁶³⁶

Die zum Abschluß der Gespräche veröffentlichte Verlautbarung sprach von offenen und sachlichen Gesprächen, die sich als nützlich erwiesen hätten. »Beide Seiten vereinbarten, die Gespräche in der zweiten März-Woche dieses Jahres in Warschau fortzusetzen.«⁶³⁷

Noch am Abend des 8. Februar unterrichtete Duckwitz Außenminister Scheel über den Verlauf seiner Sondierungen in Warschau. An diesem Treffen nahm später auch Bundeskanzler Brandt teil.⁶³⁸

Am 12. Februar gaben Scheel und Duckwitz Vertretern der drei Bundestagsfraktionen einen Bericht über den Stand der deutsch-polnischen Vorgespräche. An der Un-

terredung im Auswärtigen Amt nahmen die Abgeordneten Katzer und Wagner für die CDU/CSU, Wienand für die SPD, Mischnick und Mertes für die FDP sowie der Vorsitzende des Auswärtigen Bundestagsausschusses Schröder (CDU) und dessen Stellvertreter Mattick (SPD) teil. Zuvor hatte Duckwitz dem Bundeskabinett über seine Mission in Warschau berichtet.⁶³⁹

Einen Tag später setzten Innenminister Genscher, Kanzleramtsminister Ehmke und Staatssekretär Dahrendorf das Gespräch vom 16. Januar 1970 mit führenden Vertriebenenfunktionären fort und empfingen das BdV-Präsidium zu einer weiteren Unterredung über den Stand der ostpolitischen Bemühungen der Bundesregierung.⁶⁴⁰

Am 17. Februar führte Staatssekretär Duckwitz mit dem Präsidenten des BdV, Reinhold Rehs, ein weiteres Informationsgespräch.⁶⁴¹

Die polnische Partei- und Regierungsführung ließ zur gleichen Zeit der polnischen Bevölkerung durch Parteifunktionäre und Journalisten auf Versammlungen in allen Teilen des Landes die jüngste Entwicklung der Beziehungen zur Bundesrepublik erläutern, um möglichen innenpolitischen Widerstand präventiv aufzufangen und zu neutralisieren und den eingeschlagenen Kurs einer vorsichtigen Annäherung psychologisch und parteipolitisch abzusichern.⁶⁴²

Im Auswärtigen Amt begannen unmittelbar nach Duckwitz' Rückkehr aus Warschau die operativen Vorbereitungsarbeiten für die auf März angesetzte zweite Sondierungsrunde. Ausgearbeitet wurde im Osteuropa-Referat ein Formulierungsvorschlag zur Respektierung der Oder-Neiße-Linie im Rahmen eines Gewaltverzichtsabkommens, das in Form eines Memorandums am 3. März von Botschafter Böx im polnischen Außenministerium übergeben wurde. Einen entsprechenden polnischen Entwurf, der sich auf ein spezielles Abkommen über die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze konzentrierte, hatte die polnische Regierung bereits zwei Tage vorher der Bundesregierung zugehen lassen.⁶⁴³

Staatspräsident Spychalski bekräftigte am 20. Februar noch einmal, daß die Bedingung für den Prozeß der Normalisierung mit der Bundesrepublik deren Verzicht auf alle territorialen Forderungen sowie die Anerkennung der bestehenden polnischen Westgrenze als endgültig sei.⁶⁴⁴

Noch im Februar fanden zwischen den polnischen Entscheidungsträgern und der ost-deutschen sowie der sowjetischen Regierung ausführliche Konsultationen statt, in dessen Verlauf die polnische Regierung ihrerseits vom Stand des Meinungsaustausches zwischen Staatssekretär Bahr und dem sowjetischen Außenminister Gromyko informiert wurde. Bei diesen Treffen stimmte die polnische Seite ihr Konzept für die im März fortzusetzenden Gespräche mit der Bundesregierung ab, an dessen Entwurf neben den Mitgliedern der polnischen Delegation auch der im Warschauer Außenministerium für die Bundesrepublik Deutschland zuständige Referatsleiter Raczkowski sowie der Mitarbeiter der polnischen Handelsmission in Köln, Kucza, beteiligt waren.⁶⁴⁵

Am 24. Februar informierten Walter Scheel und Staatssekretär Bahr im Auswärtigen Amt die Fraktionsvorsitzenden Wehner, Barzel und Mischnick sowie die Vorsitzenden des Auswärtigen und innerdeutschen Bundestagsausschusses, Schröder und Gradl, über den Stand der Verhandlungen mit Moskau und Warschau. Anwesend bei dieser Unterrichtung war auch der stellvertretende CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Richard Stücklen.⁶⁴⁶

Am 26. Februar unterrichtete die Bundesregierung erneut den Auswärtigen Ausschuß des Bundestages über Stand und Fortgang der Gespräche mit Polen.⁶⁴⁷

Einen Tag vorher ging Außenminister Scheel während der Haushaltsdebatte des Bundestages nicht näher auf die deutsch-polnischen Sondierungen und den Hinweis von Oppositionsführer Barzel ein, nach Zeitungsmeldungen gehe es in der Grenzfrage offenbar »nur noch um eine Formel«, ⁶⁴⁸ sondern sprach lediglich von einem »langen und beschwerlichen Weg« bis zur »vollständigen und für beide Seiten befriedigenden Lösung«. ⁶⁴⁹

Staatssekretär Duckwitz nahm mit seiner Delegation, die aus den gleichen Mitgliedern wie im Februar bestand, am 9. März in Warschau die Gespräche mit der polnischen Regierung wieder auf. Am gleichen Tag weilte der ungarische Außenminister Peter zu einem offiziellen Besuch in Warschau, vermutlich um der polnischen Seite für die Gespräche mit Bonn Rückendeckung zu geben.

Die zweite deutsch-polnische Gesprächsrunde bestand aus drei Plenarsitzungen der Delegationen am 9., 10. und 11. März, Einzelgesprächen auf verschiedenen Ebenen am Nachmittag des 10. und Vormittag des 11. März sowie einem Vier-Augen-Gespräch zwischen den Delegationsleitern Duckwitz und Winiewicz am Abend des 10. März. Vor der letzten Vollsitzung beider Delegationen am 11. März traf die stellvertretende Leiterin des Osteuropa-Referates im Auswärtigen Amt, Finke-Osiander, mit dem stellvertretenden Direktor der Westeuropa-Abteilung im polnischen Außenministerium, Dobrowolski, zusammen.

Die Arbeitsweise der Delegationen und die häufigen internen Besprechungen machten deutlich, daß bereits über konkrete Einzelprobleme gesprochen wurde. ⁶⁵⁰ Während Duckwitz in den ersten Gesprächsrunden lediglich ausgearbeitete Papiere vortrug, verhandelte sein polnischer Kollege Winiewicz frei, stellte sich aber dann auf den relativ unbeweglichen Verhandlungsstil, der auf Rede und Gegenrede verzichtete, von Duckwitz ein und referierte seinerseits nur vorbereitete Papiere. Um die Gespräche in Bewegung zu bringen, ging man dazu über, in kleineren Fachgruppen zu verhandeln. Die deutschen Delegationsmitglieder, insbesondere VLR I von Schenck vom Völkerrechtsreferat, arbeiteten zu diesem Zweck eine Fülle von Verhandlungspapieren aus. ⁶⁵¹

Grundlage der Gespräche waren die bereits auf diplomatischem Wege ausgetauschten Formulierungsentwürfe zu einer Lösung des Oder-Neiße-Problems, die den Standpunkten beider Seiten Rechnung trugen. Die deutschen und polnischen Vorschläge enthielten beide sowohl einen Passus über Gewaltverzicht als auch für eine Akzeptierung bzw. Anerkennung der Oder-Neiße-Linie. Während der polnische Entwurf die De-jure-Anerkennung dieser Grenze in den Vordergrund stellte, betonte der Bonner Vorschlag stärker den Gewaltverzicht. ⁶⁵²

Der stellvertretende polnische Außenminister Willmann hatte unmittelbar vor Beginn der zweiten Gesprächsrunde im polnischen Fernsehen geäußert, es gehe dieses Mal um die Anerkennung der Westgrenze Polens durch die Bundesrepublik. Auch nähmen Wirtschaftsprobleme einen immer höheren Stellenwert ein. ⁶⁵³

Das von Duckwitz und seinem Völkerrechtsberater von Schenck vorgetragene deutsche Kernargument, die Bundesregierung könne auch, wenn sie wolle, die Oder-Neiße-Linie nicht als endgültig anerkennen, da nach dem Potsdamer Abkommen von 1945 die abschließenden Grenzfestlegungen einem Friedensvertrag vorbehalten seien, versuchten Winiewicz und dessen Völkerrechtsexperte Zawadzki mit dem Hinweis zu entkräften, daß die Bundesrepublik im Saarabkommen mit Frankreich von 1958, ferner in den Verträgen mit Belgien und den Niederlanden Grenzregelungen vorgenommen bzw. Verzicht auf Gebiete ausgesprochen habe – die beide westliche Nach-

barstaaten nach Kriegsende ihrer Verwaltung unterstellt hatten –, ohne auf einen Friedensvertrag zu warten.

Eine Grenzgarantie Bonns im Rahmen eines Gewaltverzichtsabkommens sei, so Wieniewicz, auch aus politischen und psychologischen Gründen nicht ausreichend. Trotz der deutschen Gewaltverzichtserklärung von 1925 (in den Locarno-Verträgen) und 1934 (im deutsch-polnischen Nichtangriffspakt) habe Deutschland Polen überfallen. Damit sei ein deutscher Gewaltverzicht im polnischen Volk nicht mehr glaubhaft.⁶⁵⁴ Duckwitz erwiderte, daß die Grenzberichtigung, welche die Bundesrepublik im Westen vorgenommen habe, unabhängig von einem Friedensvertrag aus Zweckmäßigkeitsgründen vereinbart worden sei und die vertraglich fixierten alliierten Vorbehaltsrechte die Bundesrepublik daran hinderten, nach diesem Muster eine endgültige Grenzregelung mit Polen zu treffen.⁶⁵⁵

Obwohl Duckwitz die Verhandlungsatmosphäre als »freundlich wie immer« bezeichnete und Botschafter Böx bemerkte, man habe bisher einen »befriedigenden« Fortschritt erzielt – das gemeinsame Communiqué stellte fest, daß ein »sachlicher Meinungsaustausch in Fragen der Grundsätze der Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen« stattgefunden habe, der »in der zweiten Aprilhälfte fortgesetzt werden« sollte –, kam man sich in der Kernfrage, dem Grenzproblem und seiner Lösung, nicht näher.⁶⁵⁶

Staatssekretär Duckwitz informierte unmittelbar nach seiner Rückkehr nach Bonn am 12. März Außenminister Scheel über den Verlauf der Gespräche. Wenn die deutsche Seite, so Duckwitz, in der dritten Runde im April keine Formel anbiete, die über das bisherige Gewaltverzichtsangebot hinausgehe, drohe ein Scheitern der Gespräche.⁶⁵⁷ Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Arndt, hielt sich zusammen mit dem Sonderbotschafter im Auswärtigen Amt, Emmel, und einer Expertengruppe überraschend am 15. und 16. März im polnischen Außenhandelsministerium in Warschau auf, um die Anfang Februar erneut unterbrochenen deutsch-polnischen Wirtschaftsverhandlungen wieder in Gang zu bringen. Gesprächsthemen waren besonders die Fragen von möglichen Kreditbedingungen, der völligen Liberalisierung der polnischen gewerblichen Exporte in die Bundesrepublik sowie die polnische Forderung nach genereller Zollfreiheit für Kooperationsprodukte. Der polnische Außenhandelsminister Burakiewicz hatte bereits am 8. März in einem Interview mit »Zycie Warszawy« von der Bundesrepublik massive wirtschaftliche Zugeständnisse gefordert.⁶⁵⁸

Da die erörterten Fragen noch nicht geklärt werden konnten, vereinbarten beide Seiten die Fortsetzung der Verhandlungen.⁶⁵⁹

Arndt und Emmel überreichten in Warschau ferner den Antwortbrief von Bundeskanzler Brandt auf ein Schreiben, das der polnische Ministerpräsident Cyrankiewicz einige Tage vorher an den westdeutschen Regierungschef gerichtet hatte. Der persönliche Briefwechsel beider Politiker, der keine politischen Themen zum Inhalt hatte, sollte offenbar einen Abbruch der schwierigen Wirtschaftsverhandlungen verhindern.⁶⁶⁰

Der bulgarische Parteichef Shiwkoff traf am 16. März zu politischen Gesprächen in Warschau ein. Auch im Mittelpunkt dieser Konsultationen stand höchstwahrscheinlich der deutsch-polnische Meinungsaustausch.⁶⁶¹

Die im Auswärtigen Amt vorbereiteten, jedoch erst nach dem Besuch Willy Brandts und Walter Scheels in Washington am 10. und 11. April endgültig fertiggestellten neuen Weisungen für den auf 22. April angesetzten Beginn der dritten Gesprächsrunde

de in Warschau, die den Entwurf einer neuen Grenzformel beinhalteten, wurden in einer streng vertraulich gehaltenen zweistündigen Besprechung im kleinsten Kreis im Kanzleramt am 14. April endgültig beschlossen. An der Unterredung nahmen neben Bundeskanzler Brandt, Staatssekretär Duckwitz, Außenminister Scheel, Kanzleramtsminister Ehmke die Staatssekretäre Bahr und Ahlers teil.⁶⁶² Brandt deutete indirekt ein Entgegenkommen der Bundesregierung an, als er am gleichen Tag vor der SPD-Bundestagsfraktion erklärte, er hoffe, daß es in absehbarer Zeit gelingen werde, die Verhandlungen zu einem guten Ende zu bringen; Staatssekretär Duckwitz werde in einer Woche wieder nach Warschau reisen.⁶⁶³

Am 16. April berichtete der Bundeskanzler dem Kabinett über die neuen Direktiven für die deutsche Delegation. Anschließend wurden sowohl der Auswärtige Bundestagsausschuß auf einer vertraulichen Sitzung als auch der Berliner Regierende Bürgermeister Schütz von Brandt persönlich über die beabsichtigte Fortführung der Gespräche in Warschau informiert.⁶⁶⁴

Auch in den neuen Weisungen für Staatssekretär Duckwitz halte die Bundesregierung, wie in Bonn durchsickerte, im Kern an ihrer Absicht fest, einen Gewaltverzichtsvertrag mit der polnischen Regierung abzuschließen, in dem allerdings die territoriale Integrität besonders hervorgehoben werden sollte.⁶⁶⁵

Die Regierungen in Bonn und Warschau unterstrichen vor Beginn der neuen Gesprächsrunde in offiziellen Stellungnahmen noch einmal ihre kontroversen Positionen. Während die polnischen Entscheidungsträger klarstellten, daß in der Oder-Neiße-Frage nur ein Alles oder Nichts möglich sei, dämpfte die Regierung Brandt/Scheel Hoffnungen auf substantielle Fortschritte bzw. Ergebnisse der bevorstehenden Gesprächsserie, was einerseits als Indiz dafür gewertet werden könnte, daß die deutsche Delegation mit keinen im Kern weitergehenden Instruktionen versehen worden war, andererseits aber wahrscheinlich taktische Motive – die Ablenkung und Abschirmung von möglichen Bonner Zugeständnissen – hatte.⁶⁶⁶

Obwohl Bundeskanzler Brandt am 20. April auf einer Sitzung des SPD-Vorstandes davon sprach, man müsse damit rechnen, daß »unsere Spannungsbemühungen vom Osten nicht honoriert werden und daß Ergebnisse ausbleiben«, erklärte der stellvertretende Regierungssprecher von Wechmar einen Tag später, daß die Bundesregierung in der »Kardinalsfrage der Oder-Neiße-Grenze die Möglichkeit einer Brücke zwischen Achtung und Anerkennung« sehe.⁶⁶⁷

Am 22. April nahmen Staatssekretär Duckwitz und seine Delegation in Warschau die Sondierungsgespräche mit der polnischen Regierung wieder auf. Die insgesamt dritte Gesprächsrunde, die teils in Unterredungen unter vier Augen, teils in Fachgesprächen einzelner Delegationsgruppen – etwa zwischen dem stellvertretenden Direktor des Beraterstabes des Warschauer Außenministeriums, Mickiewicz, der nicht Mitglied der polnischen Delegation war, sowie den Diplomaten Zawadzki und Dobrowolski auf der einen und den deutschen Delegationsmitgliedern Böx, von Schenck und Finke-Osiander auf der anderen Seite – und teilweise in Plenarsitzungen beider Delegationen geführt und am 24. April beendet wurde, brachte den entscheidenden Durchbruch. Duckwitz legte unmittelbar nach Gesprächsbeginn einen aus drei Punkten bestehenden Vertragsentwurf vor, der den polnischen Vorstellungen, das angestrebte Abkommen zu einem Grenzvertrag mit einer zusätzlichen Fixierung des beiderseitigen Gewaltverzichts auszugestalten, entgegenkam. Der deutsche Entwurf schlug zur Lösung des Grenzproblems sinngemäß die folgende Formulierung vor, die über Willy Brandts Nürnberger Formel von 1968 noch hinausging: »Die Bundesregierung und die Regie-

rung der Volksrepublik Polen stellen fest, daß die Oder-Neiße-Linie die Westgrenze Polens ist. Die Bundesrepublik Deutschland wird die Integrität des polnischen Territoriums auch künftig achten. Bestehende Verträge werden hiervon nicht berührt.«⁶⁶⁸ Mit dieser deutlichen Grenzfixierung, der Bekundung, die territoriale Integrität Polens nicht in Frage zu stellen, sowie der Nichtberührungsklausel zeichnete sich ein Kompromiß ab, der einerseits dem polnischen Verlangen nach endgültiger Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze entgegenkam, andererseits aber indirekt auf den Artikel 7 des Deutschland-Vertrages von 1954 verwies, wonach eine endgültige Grenzregelung erst einem Friedensvertrag vorbehalten ist.

Obwohl deutsche Presseberichte davon sprachen, daß die von Duckwitz vorgeschlagene »Polen-Formel« nicht vorweg mit den Westmächten abgestimmt worden sei,⁶⁶⁹ kann mit Sicherheit angenommen werden, daß Bundeskanzler Brandt bei seinem Besuch in den USA am 10. und 11. April – in seiner Begleitung befanden sich neben Außenminister Scheel auch die ostpolitischen Unterhändler Bahr und Duckwitz – mit Präsident Nixon, dessen Sicherheitsberater Kissinger, Außenminister Rogers und Ostexperten des State Department neben den deutsch-sowjetischen Sondierungen auch Verlauf und Stand der Gespräche mit Polen besprochen und vorbereitete Bonner Entwürfe einer weitergehenden Oder-Neiße-Grenzformel erörtert hat und von Nixon darin bestärkt wurde, die Oder-Neiße-Grenze anzuerkennen. Brandt selbst berichtet dies in seinen außenpolitischen Memoiren: »Er würde«, so zitiert er Nixons Ausführungen zur Bonner Ostpolitik, »volles Verständnis dafür haben, wenn wir zu dem Ergebnis kämen, die Oder-Neiße-Linie anerkennen zu sollen; sie sei nun einmal zu einem Faktum geworden. Er würde es begrüßen, wenn humanitäre Maßnahmen zugunsten der noch in Polen lebenden Deutschen erreicht werden könnten.«⁶⁷⁰

Erst nach dieser grundsätzlichen Abstimmung mit dem amerikanischen Verbündeten wurden im Auswärtigen Amt die Entwürfe für die neue Grenzformel fertiggestellt. Berücksichtigt bei diesen abschließenden Vorbereitungen der dritten und entscheidenden Gesprächsrunde wurden auch Äußerungen des stellvertretenden amerikanischen Außenministers Richardson, der Mitte April in einem Interview mit einer deutschen Tageszeitung darauf hingewiesen hatte, daß eine völkerrechtliche Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze nicht mit der Viermächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes vereinbar sei: »Ebensowenig ist eine Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze im völkerrechtlichen Sinn möglich. Es besteht volles Einverständnis zwischen uns, daß sich die Viermächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland auch auf dieses Problem erstreckt, wie immer es als ›Respektierung‹ oder als ›Kenntnisnahme von der Existenz der Grenzen‹ zwischen Bonn und Warschau umschrieben werden mag.«⁶⁷¹ Botschafter Böx teilte am 23. April noch während der dritten Sondierungsrunde mit, daß die deutsche Haltung zur Grenzfrage von der polnischen Seite als »ernste Absicht zur Normalisierung« betrachtet werde, und bestätigte damit indirekt, daß die deutsche Delegation neue Vorstellungen unterbreitet hatte. Die polnischen Vertreter, so ließ Böx weiter verlauten, hätten noch nicht genügend Zeit gehabt, um die deutschen Vorschläge eingehend zu prüfen, die erste Reaktion sei »sachlich und kritisch« gewesen. Duckwitz selbst, der am 25. April nach Bonn zurückkehrte, sprach von einer »Annäherung in einzelnen Punkten«.⁶⁷²

Ein im Rahmen der zweitägigen Zusammenkunft geführtes Expertengespräch über die Einrichtung von Konsulaten brachte keine Fortschritte. Die polnische Regierung wollte diesen Punkt auch nur im Zusammenhang mit einem Handelsabkommen erörtern.⁶⁷³

In einem gemeinsamen Abschlußkommuniqué wird festgestellt, daß beide Seiten »einen weiteren sachlichen Meinungsaustausch über die Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten und über die Grundsätze, nach denen die Normalisierung erfolgen sollte, vorgenommen« hatten. »Das nächste Treffen zwischen den beiden Seiten wird Anfang Juni dieses Jahres stattfinden. Ort der nächsten, also der vierten Begegnung, wird Bonn sein.«⁶⁷⁴

Da die polnische Seite bisher informell erklärt hatte, erst dann mit einer Delegation nach Bonn zu kommen, wenn begründete Hoffnungen auf einen erfolgreichen Verhandlungsabschluß bestünden, kann der letzte Satz des Warschauer Kommuniqués als weiteres Indiz für einen Durchbruch bei den Gesprächen gewertet werden.⁶⁷⁵

Am Vormittag des letzten Konferenztages, am 24. April, übergab Staatssekretär Duckwitz dem polnischen Parteichef Gomulka ein persönliches Schreiben Willy Brandts, das dieser in seiner Eigenschaft als SPD-Vorsitzender an Gomulka gerichtet hatte und das in der Bundesrepublik innen- und koalitionspolitische Spannungen und Spekulationen auslöste. Interessant an den Umständen dieser Briefaktion war einmal die Tatsache, daß Außenminister Walter Scheel von der Existenz dieses Schreibens offenbar keine Kenntnis hatte, ferner, daß sowohl die Regierungssprecher und Sprecher der Koalitionsparteien als auch Duckwitz und Böx noch einen Tag vorher die Existenz eines Kanzlerbriefes energisch dementierten.⁶⁷⁶ Auch auf die wiederholte persönliche Frage von Böx nach einem derartigen Schreiben leugnete Duckwitz dessen Existenz; er rechtfertigte sein Verhalten später Böx gegenüber mit Erfordernissen der Staatsräson.⁶⁷⁷

Aus den Aussagen des Bundeskanzlers in der Fragestunde des Bundestages am 29. April, die von der CDU/CSU-Opposition mit Dringlichkeitsanfragen beantragt wurde, sowie aus detaillierten Presseberichten ergibt sich die folgende Rekonstruktion der Entstehung und Übergabeprozedur des Briefes an Gomulka, dessen Implikationen das Koalitionsklima in Bonn nicht unerheblich belastete und zu wichtigen nicht nur organisatorischen Umstrukturierungen im Verhältnis zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt führte:

Nach Brandts eigenen Angaben fiel seine Entscheidung, einen Brief an den polnischen Parteichef zu schreiben, am 20. April, einen Tag vor der Abreise von Staatssekretär Duckwitz nach Warschau. Die Anregung dazu erfolgte mit hoher Wahrscheinlichkeit von Egon Bahr, der sich zu dieser Zeit in Bonn aufhielt und erst am 12. Mai seine am 21. März unterbrochenen Gespräche mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau wiederaufnahm. Am Tage dieser Entscheidung des Kanzlers hielt sich Außenminister Scheel zur Teilnahme an der Tagung des Rates der EG in Luxemburg auf. Mit dem Schreiben, das Brandt in seiner doppelten Eigenschaft als Bundeskanzler und SPD-Vorsitzender am Abend des 20. April verfaßte, verfolgte er die Absicht, in Erwiderung auf Gomulkas Rede vom 17. Mai 1969 dem Adressaten mitzuteilen, »daß wir es mit dem Wunsch nach einem Ausgleich und nach einer sachlichen Regelung ganz ernst meinen«.⁶⁷⁸ Brandt bestätigte, »daß der Brief in seinem sachlichen Gehalt – er wird im übrigen, wenn der Wunsch besteht, den Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses zur Kenntnis gebracht – hinter dem zurückbleibt, was dem Delegationsleiter vorzutragen aufgegeben war.«⁶⁷⁹ Er versicherte dem polnischen Parteichef in seinem Schreiben, daß die Bundesregierung die polnischen Nachkriegsgrenzen respektiere und er den Wunsch Polens verstehe, innerhalb garantierter Grenzen zu leben; die Bundesrepublik stelle die Unversehrtheit des polnischen Territoriums nicht in Frage.

Das Schriftstück wurde Staatssekretär Duckwitz unmittelbar vor dessen Abflug nach Warschau am Vormittag des 21. April übergeben. Er überreichte den Brief, den er den übrigen Delegationsmitgliedern nicht zur Kenntnis brachte, am 24. April weisungsgemäß dem polnischen Parteichef, der mündlich danken ließ. Nach Brandts Angaben wurde die Übergabe des Schreibens von einem Journalisten in Warschau bemerkt. Duckwitz unterließ es, Scheel, der von Luxemburg aus zu politischen Gesprächen nach Spanien weitergefliegen war, wo er sich am 22. und 23. April aufhielt, eine Nachricht über die Existenz des Kanzlerbriefes zu hinterlassen oder seinen Minister telegraphisch oder telefonisch zu informieren – angeblich, um den Inhalt des Schreibens nicht vorzeitig an die Öffentlichkeit gelangen zu lassen –, und nahm an, daß der Bundeskanzler selbst seinen Außenminister informieren würde. Willy Brandt, der seinerseits davon ausging, daß Duckwitz dies tun würde, flog am 23. April zu einem zweitägigen Staatsbesuch nach Norwegen, ohne Scheel in Madrid von der Existenz seines Briefes an Gomulka in Kenntnis zu setzen.

Unmittelbar nach Scheels Rückkehr aus Spanien am Vormittag des 24. April und noch vor dem Aufsuchen seines Amtes nahm der Außenminister an einer Sitzung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages teil, in deren Verlauf er auf wiederholte Fragen von Ausschußmitgliedern die Existenz eines Kanzlerschreibens dementierte und den Ausschuß auch über die von Duckwitz in Warschau vorgelegte Grenzformel nicht unterrichtete. Bereits zu dieser Zeit war aus Brandts Umgebung in Oslo die Information durchgesickert, daß ein derartiger Brief existiere. Außerdem kursierten seit dem 22. April in Bonn Gerüchte, Brandt habe Duckwitz vor dessen Abreise ein persönliches Schreiben an Wladyslaw Gomulka mitgegeben.

Nach seiner Rückkehr von der Ausschußsitzung ins Auswärtige Amt fand Scheel die Nachricht vor, Duckwitz in Warschau erbitte seinen Rückruf. Erst in den zwei anschließenden Telefongesprächen mit seinem Staatssekretär sowie mit Bundeskanzler Brandt in Oslo erfuhr Scheel dann, daß Duckwitz am gleichen Vormittag dem polnischen Parteichef einen Brief des Bundeskanzlers übergeben hatte. Sofort nach diesen telefonischen Unterredungen berichtigte sich der Außenminister gegenüber dem Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses und einigen Ausschußmitgliedern.

Obwohl sich Regierungssprecher, Außenminister und Bundeskanzler in den folgenden Tagen in öffentlichen Erklärungen bemühten, die Nichtinformation Scheels als »technische Panne« und »unglücklichen Zufall« herunterzuspielen, belastete dieser Vorfall vorübergehend das Koalitionsklima und besonders das Verhältnis zwischen Scheel und Duckwitz. Der Außenminister befand sich in der peinlichen Situation, nicht nur dem Auswärtigen Bundestagsausschuß unwissentlich eine falsche Auskunft und damit der Opposition eine Chance zur parlamentarischen Offensive gegeben zu haben, sondern darüber hinaus den bereits in der Öffentlichkeit vorhandenen Eindruck bestärkt zu haben, lediglich der außenpolitische Erfüllungsgehilfe des Bundeskanzlers zu sein.

Um diesem Bild öffentlich entgegenzuwirken, verlangte der verärgerte und sich brüskiert fühlende Scheel von Brandt in einer langen persönlichen Aussprache am 26. und in einem Koalitionsgespräch am 27. April, an dem die Minister Schmidt und Genscher sowie die Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick teilnahmen, daß der beamtete Staatssekretär des Auswärtigen Amtes künftig nicht mehr wie bisher an der morgendlichen kleinen Lagebesprechung im Kanzleramt teilnehmen sollte. Seit Brandts Amsantritt war Staatssekretär Duckwitz regelmäßiger Teilnehmer an der täglichen »kleinen Lage« beim Bundeskanzler. Brandt, der die Forderung seines Außenmini-

sters akzeptierte, gab am 27. April zusammen mit Walter Scheel eine offizielle Erklärung ab, in der beide Politiker betonten, sichergestellt zu haben, »daß solche Unzulänglichkeiten in Zukunft vermieden werden. Meinungsverschiedenheiten zur Außenpolitik brauchten nicht erörtert zu werden, da es solche nicht gibt. Die Richtlinien gelten unverändert, die in den Regierungserklärungen vom 28. Oktober 1969 und 14. Januar 1970 enthalten sind.«⁶⁸⁰

Der polnische ZK-Sekretär Moczar und Außenminister Scheel nahmen am Ende der dritten Gesprächsrunde zum Stand des deutsch-polnischen Meinungsaustausches Stellung.

Moczar führte am 23. April in einer Rede vor dem Parteikativ der polnischen Armee aus, daß die Bundesregierung ihr Einverständnis mit der einzigen für Polen akzeptablen Basis für Gespräche erklärt habe, nämlich für Gespräche über den Abschluß eines Vertrages über die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze durch die Bundesrepublik als endgültig. In seiner Rede forderte Moczar erneut die »bedingungslose und endgültige Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze«.⁶⁸¹

Außenminister Scheel, der nach Bundeskanzler Brandt in der Fragestunde des Bundestages am 29. April durch zahlreiche Dringlichkeitsanfragen von Oppositionsabgeordneten nach der angeblich von Staatssekretär Duckwitz vorgeschlagenen Grenzformel in die Defensive gedrängt wurde, weigerte sich zunächst, Einzelheiten der »Gedanken und Überlegungen« der Bundesregierung, die lediglich in »formlosen Arbeitspapieren ihren Niederschlag gefunden haben«, bekanntzugeben. Auf eine weitere bohrende Zwischenfrage nach der Authentizität der bekanntgewordenen Grenzformel sprach Scheel schließlich von »nicht zutreffenden Formulierungen«.⁶⁸² Die Äußerungen des Außenministers in der Fragestunde ließen in Umrissen den Inhalt, wenn auch nicht die genauen Formulierungen des Vorschlages erkennen, den Duckwitz der polnischen Seite unterbreitet hatte. Offenbar bezog sich die Auskunft Scheels, die bekanntgewordene Grenzformel sei nicht zutreffend, auf deren ersten Satz. Klar hingegen schien, daß die Bundesregierung in ihren Vorschlägen ihre Bereitschaft erklärte, im Namen der Bundesrepublik Deutschland keine territorialen Forderungen jetzt und in Zukunft zu erheben, jedoch betonte, daß sie nur sich und nicht etwa einen zukünftigen gesamtdeutschen Souverän zu einer bestimmten Haltung in der Grenzfrage verpflichten könne und keinen Vertrag schließen werde, der zu anderen vertraglichen Verpflichtungen im Widerspruch stehen würde.⁶⁸³

Die polnische Regierung unterrichtete noch in den letzten Apriltagen die DDR und die Sowjetunion über den letzten Stand der Gespräche mit der Regierung Brandt/Scheel. DDR-Außenminister Winzer wollte nur drei Tage nach dem Abschluß der dritten deutsch-polnischen Gesprächsserie vom 27. bis 29. April in Warschau.⁶⁸⁴ Der polnische Außenminister Jedrychowski traf am 30. April in Moskau mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko zusammen; beide Minister informierten sich gegenseitig über ihre Gespräche mit der Bundesrepublik.⁶⁸⁵

Nachdem der sowjetischen Regierung der neue Stand der deutsch-polnischen Gespräche bekannt war, gab es für den Bonner Unterhändler Bahr in Moskau keinen Einwand mehr gegen die Aufnahme der von Duckwitz vorgeschlagenen Oder-Neiße-Grenzformel in ein deutsch-sowjetisches Arbeitspapier.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit beobachtete besonders die SED-Führung die intensiven Kontakte zwischen Bonn und Warschau mit skeptischer Aufmerksamkeit, zumal die Erörterung des Oder-Neiße-Problems zwischen beiden Regierungen den Eindruck erwecken mußte, daß das Görlitzer Abkommen von 1950 zwischen der DDR

und Polen – in Art. 1 dieses Vertrages stellen beide Länder fest, daß die Oder-Neiße-Linie »die Staatsgrenze zwischen Polen und Deutschland bildet«⁶⁸⁶ – für die polnische Regierung nicht ausreichend sei.⁶⁸⁷

Am 2. Mai bestätigte der stellvertretende Regierungssprecher von Wechmar, daß Bundeskanzler Brandt bereits zu Beginn der Gespräche mit der polnischen Regierung Anfang Februar einen Brief an den polnischen Ministerpräsidenten Cyrankiewicz gerichtet habe, der gemeinsam mit Außenminister Scheel formuliert und von Staatssekretär Duckwitz in Warschau überreicht worden sei. In diesem Schreiben habe Brandt dem polnischen Regierungssprecher versichert, daß es der Bundesrepublik mit ihrem Bemühen um eine Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen ernst sei.⁶⁸⁸ Der Auswärtige Ausschuß des Bundestages sei von Außenminister Scheel – vermutlich am 29. Januar oder 26. Februar – über diesen Brief unterrichtet worden.

Parallel zu den deutsch-polnischen Sondierungen intensivierte auch die französische Regierung ihre Kontakte zu Polen. Anläßlich eines offiziellen Besuches des polnischen Außenministers Jedrychowski in Paris erklärte sein französischer Kollege Schumann am 5. Mai in einer Tischrede, Frankreich verstehe die »Sorge Polens, in Frieden in den Grenzen zu leben, die heute die seinen sind und es bleiben werden und zu denen Frankreich durch die Stimme General de Gaulles seine Zustimmung gegeben hatte«. Bezüglich der Gespräche zwischen Bonn und Warschau äußerte Schumann die Erwartung, daß sie »zu positiven Ergebnissen führen mögen«.⁶⁸⁹

Am 9. Mai forderte der polnische Parteichef Gomulka in einer Ansprache in Breslau Bundeskanzler Brandt auf, eine »klare Trennungslinie zwischen der Politik seiner Regierung und der Haltung der Opposition« zu ziehen, und verlangte noch einmal die »Anerkennung des endgültigen Charakters der polnischen Westgrenze an der Oder und Neiße«. Eine Lösung durch den Abschluß bilateraler Gewaltverzichtsabkommen wäre »letztlich eine Legalisierung der revisionistischen Forderungen und hätte den Charakter einer Zeitbombe . . .«.⁶⁹⁰

Parallel zu ihren vorwiegend taktisch motivierten publizistischen Äußerungen demonstrierten die polnischen Entscheidungsträger durch Einladungen vornehmlich von CDU-Politikern nach Polen ihr Interesse an einer Vertiefung der Information der Bonner Parlamentarier über die spezifischen polnischen Probleme. Vom 13. bis 22. Mai hielten sich die CDU-Abgeordneten Dichgans und Petersen auf Einladung des Vizemarschalls des polnischen Parlaments in Polen auf. Nach Beendigung ihrer neuntägigen Informationsreise besonders durch die Oder-Neiße-Gebiete sprachen sich beide Oppositionsvertreter in einer gemeinsamen Ausarbeitung für eine umfassende Regelung aller zwischen beiden Ländern umstrittenen Probleme in Form eines Abkommens aus, das »eine Art von vorweggenommenem Friedensvertrag« sein müsse. Auch der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kohl erhielt eine Einladung zu einem Vortrag im Warschauer Institut für internationale Angelegenheiten.⁶⁹¹

Walter Scheel umriß am 27. Mai in der Debatte des Bundestages über die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik vom 27. April in allgemeiner Form noch einmal das Kernstück des in der dritten Gesprächsrunde vorgelegten deutschen Vertragsentwurfs: »Jede realistische Friedenspolitik, die nicht die Vergangenheit versteinern, sondern für eine bessere Ordnung, eine europäische Friedensordnung in der Zukunft wirken will, muß von dieser europäischen Wirklichkeit und von nichts anderem ausgehen. Die Respektierung der Grenzen ist auch hier eines ihrer elementaren Bestandteile. Es ist freilich auch ein Stück der europäischen Wirklichkeit, daß die Bundesregierung geltende Bindungen nicht brechen will

und also hier nur in Übereinstimmung mit ihren Alliierten handeln kann, wie ihrem Handlungsvermögen überhaupt Grenzen gesetzt sind. Die Bundesrepublik kann nur für sich selber sprechen, und auch im Zusammenwirken mit ihren Verbündeten kann sie die Notwendigkeit einer umfassenden Friedensregelung nicht ersetzen. Im übrigen wird das Ergebnis der Gespräche abzuwarten sein, wobei es sicher nicht um die Grenzfrage allein geht, sondern im weiteren Sinne darum, ob und wie unser Verhältnis zu Polen auf eine neue und bessere Basis gestellt werden kann.«⁶⁹²

Bereits am 6. Mai hatte Scheel für die Bundesregierung die Große Anfrage der Opposition beantwortet und besonders auf den Friedensvertragsvorbehalt bei der endgültigen Festlegung der deutschen Ostgrenzen hingewiesen. Die Bundesregierung stellte in ihrer Antwort fest, »daß Fragen, die mit der deutschen Ostgrenze zu tun haben, von der Bundesregierung nur im Einvernehmen mit den Drei Mächten behandelt werden können. Die Handlungsfreiheit der BRD ist hierdurch beschränkt; ihr sind aber auch insoweit Grenzen gezogen, als selbst ein Einvernehmen mit den Drei Mächten eine Friedensregelung im ganzen nicht ersetzen könnte. Dies schließt aber nicht aus, daß die Bundesregierung im Einvernehmen mit den Drei Westmächten schon vor einer endgültigen Friedensregelung mit der Sowjetunion oder anderen Staaten politische Vereinbarungen schließt, die auch die Grenzfrage behandeln. Es liegt bei den Regierungen der Bundesrepublik und der Drei Mächte, welche Mittel sie zur Erreichung der im Deutschlandvertrag festgelegten gemeinsamen Ziele für zweckmäßig halten. Die Notwendigkeit, in eine umfassende Friedensregelung auch die Grenzen Deutschlands einzubeziehen, bleibt hiervon unberührt.«⁶⁹³

Außenminister Scheel, Innenminister Genscher und die Staatssekretäre Bahr und Duckwitz trafen am 3. Juni, Genscher, Bahr und Duckwitz noch einmal am 10. Juni mit Vertretern des Präsidiums des Bundes der Vertriebenen und verschiedener Landsmannschaften zusammen, um die Gespräche der Bundesregierung mit der Sowjetunion und Polen zu erörtern.⁶⁹⁴

Am 8. Juni begann erstmalig in Bonn die vierte Runde der deutsch-polnischen Gespräche. Die polnische Delegation setzte sich nun neben dem stellvertretenden Außenminister Winiewicz als Delegationsleiter, dessen Völkerrechtsberater Zawadzki und dem stellvertretenden Direktor der Westeuropa-Abteilung, Dobrowolski, aus dem Deutschlandexperten Czarnecki, dem Leiter der polnischen Handelsvertretung in der Bundesrepublik, Piatkowski, dem Ersten Sekretär der polnischen Militärmission in West-Berlin, Makosa, dem Deutschlandspezialisten Kucza von der polnischen Handelsmission sowie aus dem Diplomaten Paszkowski von der Rechtsabteilung des polnischen Außenministeriums zusammen.⁶⁹⁵

Die personellen Veränderungen in der Warschauer Delegation, die erstmalig mit mehr als einem Rechtssachverständigen arbeitete, lassen den Schluß zu, daß im Mittelpunkt der bis zum 10. Juni dauernden Gespräche die Erörterung der von Staatssekretär Duckwitz im April vorgelegten Grenzformel stand und man nach einer für beide Seiten annehmbaren Formulierung suchte, die zwischen der »Respektierung« und der »Anerkennung« der Oder-Neiße-Grenze liegen mußte. Sicher scheint, daß die polnischen Unterhändler nicht mehr bedingungslos auf dem Terminus »Anerkennung« beharrten, da auch die sowjetische Seite in den in der zweiten Mai-Hälfte vorläufig beendeten Vorverhandlungen mit Staatssekretär Bahr auf diese Formulierung verzichtet und sich auf eine »Achtung« der Grenzen beschränkt hatte.⁶⁹⁶

Die Bonner Delegation wurde wiederum von Staatssekretär Duckwitz geleitet, der am 31. Mai in den Ruhestand versetzt wurde – sein Nachfolger wurde am 1. Juni der Lei-

ter der Politischen Abteilung I des Auswärtigen Amtes, Ministerialdirektor Dr. Paul Frank –, jedoch weiterhin als Sonderbeauftragter der Bundesregierung für die Polen-Verhandlungen fungierte. Frank selbst nahm zeitweilig an den Gesprächen der vierten Runde teil.

Eröffnet wurden die neuen Sondierungen am 8. Juni mit einer Unterredung zwischen Außenminister Walter Scheel, der damit zum erstenmal direkt in den Dialog zwischen Bonn und Warschau eingriff, und dem polnischen Delegationsleiter Winiewicz. Anschließend gab Scheel für die polnischen Gäste ein Mittagessen, an dem auch Staatssekretär Bahr teilnahm.⁶⁹⁷ Einen Tag später empfing Bundeskanzler Brandt den stellvertretenden polnischen Außenminister zu einem kurzen Gespräch im Kanzleramt. Die Sondierungen wurden am Nachmittag des gleichen Tages auf einem Rheindampfer fortgesetzt und endeten am 10. Juni mit einer Plenarsitzung beider Delegationen. Zuvor waren die Rechtsexperten beider Seiten zusammengetroffen.⁶⁹⁸

Winiewicz legte der deutschen Seite eine ausgearbeitete Stellungnahme seiner Regierung zu den Bonner Vorschlägen vom April vor. Offenbar gelang es beiden Delegationen, sich im Kern auf den Wortlaut der Grenzformel und andere Textformulierungen zu verständigen, welche die Bonner Unterhändler während der letzten Gesprächsrunde vorgeschlagen hatten.⁶⁹⁹

Die in den Grundzügen akzeptierte Formel lautete, daß die vertragschließenden Parteien übereinstimmend feststellten, daß die Oder-Neiße-Grenze die Westgrenze Polens »ist« bzw. »bildet«. Eine ähnliche Formulierung, die dem Wortlaut von Art. 1 des Görlitzer Vertrages von 1950 zwischen der DDR und Polen entsprach, war am 6. Juni in einem offiziellen Aufsatz in der Warschauer Zeitung »Zycie Warszawy« zitiert worden.⁷⁰⁰

Vermutlich hatte der von Egon Bahr in Moskau ausgehandelte Terminus von der »Achtung« und nicht der »Anerkennung« der europäischen Grenzen eine Annäherung der Standpunkte beschleunigt: Die Bonner Delegation begründete noch einmal ihre Auffassung, daß die Bundesrepublik eine endgültige völkerrechtliche Grenzregelung wegen der nach wie vor bestehenden alliierten Rechte nicht treffen könne. Auf diesen Zusammenhang war die polnische Regierung auf diplomatischen Kanälen auch von westlicher Seite, zuletzt vom französischen Außenminister Schumann am 5. Mai, wiederholt aufmerksam gemacht worden.⁷⁰¹

Ferner wiesen Duckwitz und besonders Botschafter Böx darauf hin, daß auch humanitäre Fragen wie das schwierige Problem der Familienzusammenführung und das Schicksal der in Polen lebenden Deutschen im Rahmen einer deutsch-polnischen Vereinbarung zu lösen seien. Schließlich nahmen die deutschen Vertreter mit Befriedigung zur Kenntnis, daß Polen das Berlin-Problem als Frage der Vier Mächte und nicht als Thema bilateraler Verhandlungen zwischen Bonn und Warschau betrachte. Wirtschaftliche Fragen wurden nur am Rande erörtert.⁷⁰²

Wenige Stunden vor Abschluß der vierten Gesprächsrunde wurde bekannt, daß der für Wirtschaftsverhandlungen mit Ostblockländern zuständige Sonderbotschafter Egon Emmel vom Auswärtigen Amt Mitte Juni neuer Leiter der Westdeutschen Handelsvertretung in Warschau werden und Heinrich Böx ablösen sollte, der in den Ruhestand trete.⁷⁰³

Im gemeinsamen Abschlußkommuniqué wurde festgestellt, daß die Delegationen »die Phase ihres exploratorischen Meinungsaustausches abgeschlossen« hätten und sie darüber einig seien, »nunmehr Formulierungen für die wichtigsten Bestandteile eines Übereinkommens für die Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen auszuar-

beiten«. Die nächste Gesprächsrunde werde in der »zweiten Juli-Hälfte in Warschau stattfinden«. ⁷⁰⁴

Der polnische Delegationsleiter Winiewicz, die polnischen Medien und der stellvertretende Bonner Regierungssprecher von Wechmar äußerten sich nach Abschluß der Unterredungen in Warschau und Bonn zufrieden und freundlich-abwartend über deren Verlauf, betonten jedoch die Notwendigkeit weiterer ausführlicher Gespräche. ⁷⁰⁵ Auf die Veröffentlichung der ersten vier Punkte des sogenannten »Bahr-Papiers« am 12. Juni durch die »Bild«-Zeitung – in Punkt 3 des Dokuments wurde formuliert, daß die Oder-Neiße-Linie »die Westgrenze Polens bildet« ⁷⁰⁶ – reagierten die polnischen Entscheidungsträger offenbar tief bestürzt und betroffen. Heinrich Böx qualifizierte die polnische Reaktion als »entsetzt«. ⁷⁰⁷ Die Aushandlung der Oder-Neiße-Formel zwischen Staatssekretär Bahr und dem sowjetischen Außenminister Gromyko und deren Fixierung in einem gemeinsam erstellten Papier stellte aus polnischer Sicht nicht nur eine Negierung der eigenen Souveränität und eine Begrenzung des eigenen Spielraumes bei den bilateralen Verhandlungen mit der Bundesrepublik dar, sondern dokumentierte sichtbar die Zweitrangigkeit Polens im ostpolitischen Konzept der Regierung Brandt/Scheel. Dies mußte die polnischen Politiker um so mehr treffen, als der stellvertretende Außenminister Winiewicz in ausführlichen Gesprächen mit Botschafter Böx seit Anfang 1968 immer wieder die polnische Absicht betont hatte, den Dialog mit Bonn ausschließlich bilateral zu führen. Die Bundesregierung solle sich, so Winiewicz, was das Verhältnis Warschau zu Moskau betreffe, nicht den »polnischen Kopf« zerbrechen. Auf informellen Kanälen ließ die polnische Regierung Böx wissen, daß es mit der Veröffentlichung des »Bahr-Papiers« eigentlich nichts mehr zum Verhandeln gebe, da die Regierung in Bonn mit der in Moskau vereinbarten Formulierung das umstrittenste bilaterale deutsch-polnische Problem zumindest politisch präjudiziert habe. ⁷⁰⁸ Diese Kritik der polnischen Entscheidungsträger am Verhalten der Bundesregierung wird übrigens auch von der ehemaligen stellvertretenden Leiterin des Sowjetunion-Referats im Auswärtigen Amt, Baerensprung, geteilt, die beklagt, daß die Regierung Brandt/Scheel es nicht erreicht habe, »den osteuropäischen Staaten »günstigere« Formulierungen zu reservieren als die den Sowjets zugestandenen« und damit die »Breschnew-Doktrin« gestützt worden sei. ⁷⁰⁹

Daß die polnische Seite die Gespräche mit der Bundesregierung dennoch weiterführte, lag einmal am weit fortgeschrittenen Stadium der Sondierungen und wohl auch im spezifischen polnischen Interesse, mit der Bundesrepublik endgültig zu einer völkerrechtlich verbindlichen Abmachung hinsichtlich der Grenzfrage zu kommen. Vermutlich spielten auch sowjetische Einflußnahmen eine Rolle.

Die polnische Überraschungsreaktion, die im übrigen von Winiewicz am Verhandlungstisch nie direkt angesprochen wurde, läßt den Schluß zu, daß die Sowjetunion ihren polnischen Verbündeten vermutlich nicht im Detail über die mit Staatssekretär Bahr vereinbarten Leitsätze informiert hat.

Auch die deutsche Delegation wurde nach Angaben von Botschafter Böx nicht über Verlauf und Ergebnisse der Bahr/Gromyko-Gespräche unterrichtet. Böx selbst war auch über den Inhalt der insgesamt drei persönlichen Briefe von Bundeskanzler Brandt sowohl an den polnischen Partei- als auch an den Regierungschef nicht informiert. ⁷¹⁰

Vor dem Bundestag bekräftigte Außenminister Scheel am 17. Juni noch einmal, »daß Abmachungen über Grenzen natürlich einer friedensvertraglichen Regelung bedürfen«. ⁷¹¹

Das relativ schlechte Abschneiden der Bonner Koalitionsparteien bei den drei Landtagswahlen am 14. Juni und die damit verbundene Sorge um die Stabilität der SPD/FDP-Regierung veranlaßte die polnische Partei- und Staatsführung augenscheinlich, den Dialog mit der Bundesregierung auch auf wirtschaftlicher Ebene zu forcieren und damit das große polnische Interesse an einer raschen politischen Übereinkunft zu signalisieren.

Am 23. Juni wurde aus Anlaß eines zweitägigen Besuches von Bundeswirtschaftsminister Prof. Schiller in Warschau – der ersten Reise eines Bonner Ministers in die Volksrepublik Polen – ein langfristiges Abkommen zwischen beiden Ländern über den Warenverkehr und eine wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit bis 1974 paraphiert und die seit Oktober 1969 laufenden deutsch-polnischen Wirtschaftsverhandlungen damit vorläufig abgeschlossen.⁷¹²

Drei Tage später berichtete in Bonn eine sechsköpfige Gruppe sozialdemokratischer Bundestagsabgeordneter, an ihrer Spitze SPD-Bundestagsgeschäftsführer Wischniewski, über ihre Reise nach Polen, in deren Verlauf sie den Eindruck gewonnen hätten, daß die deutsch-polnisch Gespräche bald – vielleicht schon mit der fünften Sondierungsrunde im Juli – zu Ende geführt werden könnten. Die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen stehe jedoch vorerst nicht zur Debatte, da dies von einer Grundsatzentscheidung des Warschauer Paktes abhängе. Verständnis habe man in Polen, so Wischniewski, nicht nur für die geäußerten Vorbehalte der Bundesregierung hinsichtlich der im Deutschlandvertrag fixierten westalliierten Rechte und Verantwortlichkeiten für Deutschland als Ganzes, sondern auch für die Absicht Bonns gefunden, den angestrebten Vertrag mit Polen mit einfacher Mehrheit im Bundestag beschließen zu lassen. Auch das Thema Familienzusammenführung, das für die polnische Regierung wegen der hohen Zahl von Übersiedlungswilligen große Probleme aufwerfe, sei angeschnitten worden.⁷¹³

Nach den SPD-Parlamentariern traten Ende Juli die CDU/CSU-Fraktionsmitglieder Höcherl, von Bismarck und Müller-Hermann sowie der SPD-Abgeordnete Slotta Informationsreisen nach Polen an.⁷¹⁴

Nur zwei Wochen nach dem Abschluß des neuen deutsch-polnischen Wirtschaftsabkommens führten vom 7. bis 9. Juli Delegationen beider Außenministerien in Warschau Gespräche über die Erweiterung der Kompetenzen ihrer Handelsvertretungen, die allerdings auf September vertagt wurden.⁷¹⁵

Vom 23. bis 25. Juli fand in Warschau die fünfte deutsch-polnische Gesprächsrunde statt, in der es zum erstenmal um konkrete Verhandlungen über einen Normalisierungsvertrag ging. Mitglieder der Bonner Delegation, die aus sieben Personen bestand und wiederum von Staatssekretär a. D. Duckwitz geleitet wurde, waren erstmalig neben dem neuen Leiter der Westdeutschen Handelsmission in Warschau, Botschafter Emmel, der am 22. Juli als Vertreter der Bundesrepublik zum erstenmal von der polnischen Regierung zu einem Staatsempfang anläßlich des polnischen Nationalfeiertages eingeladen wurde, auch der Leiter der Unterabteilung II A im Auswärtigen Amt, Ministerialdirigent Lahn, der Leiter des Osteuropa-Referats, VLR I von Alten, sowie als weiterer Vertreter der Rechtsabteilung Legationsrat Boldt.⁷¹⁶

Staatssekretär Duckwitz wurde zum Auftakt der Verhandlungen am 23. Juli vom polnischen Außenminister Jedrychowski zu einem kurzen Gespräch empfangen.

Beide Seiten gingen vor Beginn der neuen Runde davon aus, daß die redaktionellen Arbeiten an einem gemeinsamen Vertragstext, den die Delegationen bereits zu entwerfen begonnen hatten, noch in diesem Gesprächsabschnitt bis in die Nähe der Para-

phierung gebracht werden könnten. Noch nicht endgültig geklärt werden konnte, in welcher vertragstechnischen Form der Zusammenhang zwischen der im Kern bereits vereinbarten Grenzformel und einer von der Bundesregierung gewünschten Nichtberührungsklausel im Vertragstext herzustellen war, ohne den von Polen gewünschten Endgültigkeitscharakter der Grenzakzeptierung zu relativieren. Die für die polnische Regierung besonders aus innenpolitischen Gründen zentrale Frage, in welcher juristischen Form und mit welchen Formulierungen der sich auf den Deutschlandvertrag von 1954 beziehende Rechtsvorbehalt der Bundesregierung trotz der polnischen Bedenken in den gemeinsamen Text einbezogen werden könnte, beschäftigte vorwiegend die Völkerrechtsexperten beider Delegationen. Beide Seiten arbeiteten dazu mögliche Alternativlösungen aus, die den jeweiligen Regierungen vorgelegt werden sollten. Auch das Problem der Familienzusammenführung wurde vertieft.⁷¹⁷

Das nach Abschluß der Verhandlungen herausgegebene Kommuniqué stellte fest, daß beide Delegationen begonnen hätten, »einzelne Bestimmungen des Entwurfs eines Abkommens über die Grundlagen der Normalisierung in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen zu formulieren. Über den Stand der Arbeiten werden die Delegationen ihren Regierungen berichten. Es wurde vereinbart, daß das nächste Treffen in der ersten September-Hälfte in Bonn stattfindet.« Staatssekretär Duckwitz erklärte zusätzlich, daß mit dem Abschluß der Verhandlungen über einen Vertrag noch in diesem Jahr zu rechnen sei.⁷¹⁸

Duckwitz berichtete am 28. Juli im Rahmen seines Abschiedsbesuches bei Bundeskanzler Brandt über den Verlauf der letzten Verhandlungsrunde in Warschau.⁷¹⁹

Am 30. Juli gab der Regierungssprecher nach der Sitzung des Bundeskabinetts bekannt, daß über die Präambel und vier Vertragsartikel bereits Übereinstimmung bestehe.⁷²⁰

Zur sechsten Verhandlungsrunde trafen beide Delegationen nach einer von der Bundesregierung Anfang September gewünschten Verschiebung erst wieder am 5. Oktober 1970 in Bonn zusammen.⁷²¹

V. Die Vorbereitungen auf die innerdeutschen Gipfeltreffen von Erfurt und Kassel⁷²²

Die wichtigste und folgenreichste Formulierung im ost- und deutschlandpolitischen Teil der Regierungserklärung, die Bundeskanzler Brandt am 28. Oktober 1969 vor dem Deutschen Bundestag abgab, war jene von den »zwei Staaten in Deutschland«, die »füreinander nicht Ausland« seien; ihre Beziehungen, so Brandt, könnten »nur von besonderer Art« sein.⁷²³

Mit dieser modifizierten Grundsatzentscheidung – einer gezielten Geste an die Adresse der Sowjetunion, der osteuropäischen Staaten und der DDR – sprach die neue Bundesregierung keine völkerrechtliche Wirkungen entfaltende »Anerkennung« aus, sondern nahm lediglich die seit langem gegebene Staatsqualität der DDR offiziell zur Kenntnis.⁷²⁴

Richard von Weizsäcker qualifizierte diesen Satz wohl korrekt als »die politisch konstitutive Aussage schlechthin, auf der die weiteren ostpolitischen Maßnahmen der Regierung beruhen . . . Es kann nicht der mindeste Zweifel darüber bestehen, daß wir es hier mit einer Vorleistung zu tun haben.«⁷²⁵

Auch Egon Bahr verwendet den Terminus der Vorleistung: »Die Regierungserklärung vom Oktober 1969 bot der DDR Regierungsverhandlungen an und sprach bewußt erstmalig von ›zwei Staaten in Deutschland‹. Heute wissen wir, daß diese Vorleistung die Gesprächspartner in Osteuropa von der Ernsthaftigkeit der Absichten der Bundesregierung überzeugt hat.«⁷²⁶

»Die Bundesregierung hat bisher«, so Bahr an anderer Stelle, »wenn man das so ausdrücken will, eine einzige ›Vorleistung‹ erbracht. Das geschah in ihrer Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969. Damals hat sie gesagt: Die DDR ist ein Staat. Das ist die einzige Vorleistung, die ich sehe. Sie hat sich im übrigen sehr gut ausgewirkt.«⁷²⁷

Nach Willy Brandts damaliger Lagebeurteilung habe es sich als »wenig realistisch« erwiesen, »unsere Beziehungen zu Osteuropa normalisieren zu wollen, ohne von der DDR als Staat Kenntnis zu nehmen und das Verhältnis zu ihr auf der Grundlage von Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung zu regeln. Das Fortschreiten ihrer internationalen Anerkennung war ohnehin nicht mehr lange aufzuhalten. Aus meinen Gesprächen mit ausländischen Regierungen ergab sich, daß sich viele Staaten – vor allem der Dritten Welt – nicht länger mehr davon abhalten lassen würden, mit der DDR Beziehungen aufzunehmen.«⁷²⁸

Nach allen verfügbaren Informationen stammte die Formel von den »zwei Staaten in Deutschland« weder von Herbert Wehner noch von Egon Bahr,⁷²⁹ sondern von Willy Brandt selbst,⁷³⁰ der sie auf höchster Koalitionsebene direkt mit Walter Scheel absprach. Offenbar war dieser Halbsatz von Scheel bereits im Arbeitspapier der FDP für die Koalitionsverhandlungen fixiert worden,⁷³¹ allerdings findet sich diese Formulierung nicht in der Kurzfassung der SPD/FDP-Koalitionsvereinbarung,⁷³² mit deren

Erstellung am 15. Oktober 1969 die Koalitionsverhandlungen abgeschlossen wurden. Die zwischen Brandt und Scheel verabredete Formel geht auf Einzelformulierungen des im Juni 1969 verabschiedeten Wahlprogramms der FDP und des Regierungsprogramms der SPD vom April 1969 zurück. Während das FDP-Papier von »zwei deutsche(n) Staaten« sprach, »die zueinander in einem besonderen Verhältnis stehen« und »zueinander nicht Ausland sind«, ⁷³³ wurden im SPD-Programm die »beiden Teile Deutschlands, die füreinander kein Ausland sind«, ⁷³⁴ angesprochen.

Sicher scheint, daß diese Aussage vor Abgabe der Regierungserklärung weder mit den Koalitionsfraktionen und den zuständigen Ressorts noch mit den westlichen Verbündeten abgestimmt worden war. Dies war – wie der frühere Leiter der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, van Well, formulierte – »eine eigene souveräne Entscheidung der Deutschen«. ⁷³⁵

Auch das bis zum 21. Oktober 1969 von Herbert Wehner geleitete und dann umbenannte Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen hatte, von persönlichen Gesprächen Wehners mit Brandt abgesehen, keinen unmittelbaren Einfluß auf die entsprechenden Formulierungen der Regierungserklärung, obwohl der entscheidende Halbsatz inhaltlich voll den Erkenntnissen des BMB (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Anm. d. Verf.) entsprochen habe. ⁷³⁶

Als Indiz für letztere Behauptung können Äußerungen des zuständigen Staatssekretärs dieses Ministeriums, Wetzel, noch vor Ende der Koalitionsverhandlungen gelten, die bereits Formulierungen der deutschlandpolitischen Passage der Regierungserklärung vorwegnahmen. ⁷³⁷

Auch mit der von der CDU/CSU-Opposition heftig bekämpften Umbenennung des Gesamtdeutschen Ministeriums in »Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen« sollte ein Indikator gesetzt werden, nämlich die Ankündigung, daß deutschlandpolitisch etwas Neues komme. Eine noch weitergehende Namensveränderung, die von einzelnen Entscheidungsträgern dieses Ressorts vorgeschlagen wurde, war damals offenbar politisch nicht realisierbar. ⁷³⁸

Bundeskanzler Brandt traf unmittelbar nach Abgabe seiner Regierungserklärung am 28. Oktober mit dem amerikanischen Botschafter Rush und dem sowjetischen Botschafter Zarapkin zusammen. Am 30. Oktober empfing er die Missionschefs Frankreichs und Großbritanniens, Seydoux und Jackling. ⁷³⁹

In diesen Unterredungen wurden die Vertreter der Vier Mächte, insbesondere der Westalliierten, erstmalig vom Bundeskanzler über die wichtigsten Passagen der Regierungserklärung interpretierend informiert und besonders über die ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen und Absichten der neuen Regierung unterrichtet. Vermutlich konkretisierte Brandt auch gegenüber dem sowjetischen Botschafter die ostpolitische Signalwirkung seiner programmatischen Äußerungen vor dem Bundestag. Die ersten offiziellen sowjetischen Reaktionen – u.a. ein Telegrammwechsel zwischen Ministerpräsident Kossygin und dem Kanzler sowie eine zurückhaltend-wohlwollende Rede von Parteichef Breschnew – zeigten, daß besonders die ost- und deutschlandpolitischen Aussagen der neuen Bundesregierung in Moskau aufmerksam und erwartungsvoll registriert wurden. ⁷⁴⁰

Sofort nach Abgabe der Regierungserklärung entwarf das zuständige Grundsatzreferat II A 1 (Außenpolitische Fragen, die Berlin und Deutschland Ganzes betreffen) des Auswärtigen Amtes eine sogenannte »Sprachregelung«, die Außenminister Scheel noch am 28. Oktober in Form eines Runderlasses fernschriftlich den deutschen Auslandsmissionen übermittelte. ⁷⁴¹ Diese als »Scheel-Doktrin« bekanntgewordene Un-

terrichtung setzte die von Bundeskanzler Brandt in seiner Erklärung gebrauchten deutschlandpolitischen Formulierungen in ein operatives Konzept, in eine umfassende entspannungspolitische Strategie um. In der vom Auswärtigen Amt ausgearbeiteten deutschlandpolitischen Grundsatzerklärung stellte Außenminister Scheel eine Verbindung zwischen der Nichtanerkennung der DDR durch Drittstaaten einerseits und der Erreichung eines formalisierten innerdeutschen Modus vivendi andererseits her und machte damit erstmalig die offizielle Deblockade der Außenbeziehungen der DDR durch Bonn von der Bereitschaft Ost-Berlins zur Einleitung eines innerdeutschen Normalisierungsprozesses abhängig:

»Die Bundesregierung wird weiterhin alles tun, damit die beiden Teile Deutschlands füreinander nicht zum Ausland werden. Deshalb wird sich auch unsere Haltung zu den Außenbeziehungen der DDR nach dem innerdeutschen Sonderverhältnis bestimmen, das mit Ost-Berlin in Verhandlungen geregelt werden muß . . . Eine internationale Anerkennung der DDR im bilateralen und multilateralen Bereich ohne Rücksicht auf eine vorherige Regelung des Verhältnisses beider Teile Deutschlands zueinander würde die Bereitschaft Ost-Berlins zu innerdeutschen Regelungen beeinträchtigen . . . Wir versuchen, die Frage der Außenbeziehungen der DDR als Mittel zur Förderung eines innerdeutschen Modus vivendi nutzbar zu machen.« Die Botschafter seien dazu aufgefordert, »einseitigen Anerkennungsbestrebungen der DDR weiterhin entgegenzuwirken«. ⁷⁴²

Dieses taktisch-politische Junktim ging auf Überlegungen zurück, die bereits während der Großen Koalition im Planungsstab des Auswärtigen Amtes, der damals von Egon Bahr geleitet wurde, und im Gesamtdeutschen Ministerium angestellt worden waren. Über diese Koppelung und ihren strategisch-operativen Stellenwert bestand allgemein ein Konsensus zwischen den Entscheidungsträgern der Koalition. ⁷⁴³

Erstmals öffentlich stellte der damalige Außenminister Willy Brandt am 20. Mai 1969 in einem Vortrag vor der Münchner Gesellschaft für Auslandskunde diesen Bezug her. ⁷⁴⁴

Walter Scheel präzierte die nach ihm benannte »Doktrin« am 31. Oktober in einem Presseinterview:

»Vertragliche Vereinbarungen mit der DDR sollen dazu beitragen, die Spaltung unseres Volkes zu überwinden. Deshalb wird sich auch unsere Haltung zu den Außenbeziehungen der DDR danach bestimmen, wie weit Ostberlin auf unsere Bemühungen, über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen, eingeht. Von den anderen Staaten erwarten wir, daß sie bis zur Regelung dieses Verhältnisses die Frage der internationalen Stellung der DDR nicht präjudizieren und damit die innerdeutschen Bemühungen nicht beeinträchtigen. Maßnahmen dritter Regierungen, die diese Zusammenhänge außer acht lassen, würden gegen die Interessen der Bundesrepublik Deutschland verstoßen und müßten damit unsere Beziehungen mit ihnen belasten.« ⁷⁴⁵

Unmittelbar nach der Abgabe der Regierungserklärung durch Bundeskanzler Brandt und in den Tagen danach trat die »Bonner Vierergruppe«, das wichtigste Informations- und Konsultationsorgan für alle die Bundesregierung und die drei Westmächte gemeinsam betreffenden Fragen, auf Wunsch der Westalliierten in Konsultationen über Wirkungen und Konsequenzen der deutschlandpolitischen Aussagen des Bundeskanzlers ein. Die westlichen Verbündeten beantragten Anfang November 1969 im Rahmen der Vierergruppe weitere Beratungen auf Direktorenebene (»Bonn Group Senior Level«) und gaben dabei eine geheime Studie über die Auswirkungen der For-

mel von den »zwei Staaten in Deutschland« auf die Rechte und Verantwortlichkeiten der Drei bzw. Vier Mächte für Deutschland als Ganzes und Berlin in Auftrag, die vom zuständigen Grundsatzreferat (II A 1) des Auswärtigen Amtes in Zusammenarbeit mit den ständigen Vertretern der Westmächte in der Vierergruppe entworfen wurde und den gesamten ost- und deutschlandpolitischen Verhandlungsverlauf bis Ende 1972 vorzeichnete. Die Studie, die Ende des Jahres vorlag, kam zu drei Ergebnissen: Die Vier-Mächte-Rechte sollten durch die Verhandlungen der Bundesregierung mit den sozialistischen Staaten nicht tangiert, das innerdeutsche Sonderverhältnis aufrechterhalten und vor einem UN-Beitritt beider deutscher Staaten – der entsprechenden Aufnahmemechanismus sollte mit den Drei bzw. Vier Mächten abgestimmt werden – eine Vorbehaltserklärung der Vier Siegermächte abgegeben werden.⁷⁴⁶

Bei den intensiven Beratungen in der Vierergruppe im Oktober und November wurden, so formulierte der damalige Leiter des zuständigen Deutschland- und Berlin-Referates und Vertreter der Bundesregierung in der Vierergruppe, VLR I van Well, »besorgte Fragestellungen nach den Konsequenzen« der deutschlandpolitischen Formulierungen in der Regierungserklärung vom 28. Oktober laut. Die Westalliierten sahen offenbar ihre Rechtspositionen berührt, obwohl ihre Regierungen den angekündigten ost- und deutschlandpolitischen Kurs Bonns offiziell begrüßten.⁷⁴⁷

Vor diesem Hintergrund erschien die schriftliche amerikanische Beschwerde über die ungenügende ostpolitische Information durch die Bundesregierung, die der Gesandte der U.S.-Botschaft in Bonn-Bad Godesberg, Russell Fessenden, Ende November im Auswärtigen Amt übergab, verständlich. In dem Dokument, dessen Existenz sowohl vom Auswärtigen Amt als auch von der amerikanischen Botschaft dementiert wurde, wünschte die Regierung in Washington zusätzliche Informationen über das ost- und deutschlandpolitische *procedere* der neuen Bundesregierung und erinnerte dabei auch an die politische Mitverantwortung der USA in der Deutschlandfrage.⁷⁴⁸

Interessant sind die Umstände des Zustandekommens der amerikanischen Note:

Nach Ansicht des ehemaligen amerikanischen Botschafters in Bonn, Kenneth Rush, wurde die Beschwerde in der Politischen Abteilung der Botschaft entworfen. In welcher Weise und bis zu welchem Grad dieser Entwurf auf Arbeitsebene mit dem State Department abgestimmt war, entzog sich der Kenntnis des Botschafters, was als Indiz für den erheblichen Spielraum seines damaligen Gesandten gewertet werden kann. Wie Rush weiter ausführte, erhielt die Intervention nicht die Billigung der Führung des Außenministeriums in Washington.

Die Note selbst war, so Rush, »im Grunde nicht substantiell und nur in ganz geringem Maße gerechtfertigt«.

Rush teilte dem amerikanischen Außenminister Rogers während dessen Besuch in Bonn am 6. Dezember mit, daß die Intervention »eigentlich nicht gerechtfertigt« gewesen sei; Rogers stimmte mit seinem Botschafter in dieser Einschätzung überein.

Allerdings stellte Rush fest, daß es beim Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel »einige Mißverständnisse und Ungewißheiten« gegeben habe. Erstmals sei ein Sozialdemokrat Bundeskanzler geworden, und natürlich habe diese Tatsache in »bestimmten Regierungskreisen« in Washington »einige Skepsis und leise Kritik« hervorgerufen. Diese »Kreise« seien nicht exakt zu kategorisieren, da sie nicht aus einer geschlossenen Gruppe, sondern aus verschiedenen Einzelpersonen bestanden hätten, die häufig innerhalb der gleichen Abteilung des State Department – etwa dem »German Desk« – verschiedene Ansichten vertreten hätten. Diese Einstellungen hätten sich, so Rush, jedoch in dem Maße verflüchtigt, wie die Vertreter beider Regierungen.

näher miteinander vertraut wurden; »innerhalb eines Jahres« hätten sich die anfänglichen Bedenken weitgehend aufgelöst. Die Information in der Vierergruppe durch die Bundesregierung sei nach seiner Ansicht »gut« gewesen.⁷⁴⁹

Dem wichtigsten Mitarbeiter Botschafter Rushs zu dieser Zeit, dem Politischen Botschaftsrat an der U. S.-Mission in Bonn und Vertreter seiner Regierung in der Vierergruppe, Jonathan Dean, ist nach eigenen Angaben nichts von einer Beschwerde seiner damaligen Dienststelle bekannt. Die Information durch die Vertreter der Bundesregierung in der Vierergruppe bezeichnete er als »zufriedenstellend«.⁷⁵⁰

David Binder vermutete die Initiatoren des amerikanischen Schrittes in der Umgebung von Präsident Nixons Sicherheitsberater Kissinger.⁷⁵¹

In die gleiche Richtung geht die Auffassung von Conrad Ahlers, nach welcher der damalige Leiter der Europa-Abteilung im State Department und spätere Nachfolger Botschafter Rushs, Hillenbrand, sowie Kissinger selbst der Ostpolitik Bonns skeptisch gegenüberstanden.⁷⁵²

Für die Bundesregierung hielten in den fast täglichen Sitzungen der Vierergruppe im Oktober und November van Well und der Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amtes, VLR I von Schenck, Vortrag und legten den Standpunkt der Regierung Brandt/Scheel ausführlich dar. Erst die von der Vierergruppe bestellte Studie über die ost- und deutschlandpolitischen Implikationen brachte eine »völlige Klärung« der vorgebrachten Fragestellungen und legte eine, auch aus der Sicht der Alliierten, »überzeugende Konzeption« vor.⁷⁵³

In der ersten Novemberhälfte setzte die Bundesregierung ihre Informationsgespräche mit den Westmächten auf Ministerebene fort:

Am 3. November suchte der britische Verteidigungsminister Healey seinen Bonner Kollegen Schmidt auf, der seinerseits am 10. November in den USA mit dem amerikanischen Verteidigungsminister Laird konferierte.

Am 9. November führte Außenminister Scheel in Paris mit dem französischen Außenminister Schumann politische Gespräche, und am 14. November ließ sich der britische Außenminister Stewart von Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel über die ost- und deutschlandpolitischen Absichten der Bundesregierung unterrichten.⁷⁵⁴

Die CDU/CSU-Opposition konzentrierte sich in der Debatte über die Regierungserklärung und in den Tagen danach vornehmlich auf die Kritik an deren deutschlandpolitischem Teil und deren Vereinbarkeit sowohl mit der bisher betriebenen Politik als auch mit dem Grundgesetz.⁷⁵⁵

Auch die am 5. November durch Kampfabstimmung im Bundestag erfolgte Umbenennung des gesamtdeutschen Bundestagsausschusses in »Bundestagsausschuß für innerdeutsche Beziehungen« fand nicht die Zustimmung der Unionsfraktion, obwohl die Sprecher von SPD und FDP, Wienand und Mende, darauf hinwiesen, daß es bereits seit Februar 1967 einen »Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen« gebe und der frühere Gesamtdeutsche Minister Mende selbst aufgrund seiner Erfahrungen mit Übersetzungsschwierigkeiten und deren Mißdeutung im Ausland schon 1963 vorgeschlagen habe, sein Ministerium in ein Ressort »für innerdeutsche Angelegenheiten« umzubenennen.⁷⁵⁶

Widersprüchlich am taktischen Verhalten der Opposition war die Tatsache, daß sich am 2. Dezember ihre für Deutschlandpolitik zuständige Arbeitsgruppe als »Arbeitsgruppe ›innerdeutsche Beziehungen‹ der CDU/CSU« konstituierte.⁷⁵⁷

Die Reaktion der DDR-Entscheidungsträger auf die in der Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts verkündeten deutschlandpolitischen Grundsätze und Initiati-

ven war zunächst vorsichtig-abwartend, von Unsicherheit gekennzeichnet und auf Zeitgewinn hin angelegt.⁷⁵⁸

Nach einem ersten kurzen Leitartikel von Außenminister Winzer am 4. November im Zentralorgan der SED »Neues Deutschland« nahm das gleiche Blatt offiziell erst am 9. November »zur neuen Regierung in Bonn« Stellung.⁷⁵⁹

Eine wissenschaftliche Kommission des Zentralkomitees der SED bereitete gleichzeitig eine gründliche Analyse der neuen Bonner Politik vor, die den führenden Politikern in Partei und Regierung als Entscheidungs- und Argumentationshilfe dienen sollte.⁷⁶⁰

Am 8. und 12. November äußerten sich nach Außenminister Winzer auch ZK-Sekretär Honecker und Ministerpräsident Stoph zu den Vorstellungen der Regierung Brandt/Scheel.⁷⁶¹

Betrachtet man den außenpolitischen Entscheidungsprozeß der DDR-Regierung und der SED-Führung vor diesem Hintergrund und bezieht man dabei den Wortlaut des Kommuniqués der Konferenz der Partei- und Regierungschefs der Staaten des Warschauer Vertrages mit ein, die am 3. und 4. Dezember in Moskau stattfand⁷⁶² und zu der Walter Ulbricht bereits einen Tag früher anreiste, so war diese Phase des Meinungs- und Willensbildungsprozesses der DDR-Entscheidungsträger von einem Doppelzweck gekennzeichnet: Einerseits sollte die Bereitschaft Ost-Berlins zu begrenzter Kooperation demonstriert, andererseits jedoch weitergehende Hoffnungen durch die Einnahme von Maximalpositionen und der Warnung vor der neuen Bonner »Umarungsstrategie« in der eigenen Bevölkerung gedämpft werden.⁷⁶³

Daß die Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition in den Wochen nach der Regierungserklärung nicht die Absicht hatten, mit einer Briefinitiative den innerdeutschen Dialog zu eröffnen, bestätigte Regierungssprecher Ahlers am 10. November in Bonn.⁷⁶⁴ Allerdings wurde am 27. November bekannt, daß Bundeskanzler Brandt »sehr bald« einen Brief an DDR-Ministerpräsident Stoph schreiben wolle, um das Angebot zu Gesprächen auf Regierungsebene von 1967 zu erneuern.⁷⁶⁵ Diese Meldung dementierte Willy Brandt jedoch einen Tag später. Über die Form einer Initiative der Bundesregierung bestand offensichtlich zu dieser Zeit bei den Entscheidungsträgern noch kein einheitliches Meinungsbild.⁷⁶⁶

Die DDR ließ bei den laufenden Verkehrsverhandlungen mit der Bundesregierung am 26. November einen aus 25 Artikeln bestehenden Entwurf eines Staatsvertrages sowie einen weiteren Verhandlungsvorschlag überreichen, der von den Verkehrsministern beider Staaten abgeschlossen werden und als rechtliche Grundlage für Abmachungen über den »grenzüberschreitenden Verkehr« dienen sollte. Die Bundesregierung lehnte den Abschluß eines derartigen Abkommens aus juristischen, insbesondere verfassungsrechtlichen Gründen ab, bezeichnete aber den Entwurf Ost-Berlins als Diskussionsgrundlage für weitere Verkehrsverhandlungen.⁷⁶⁷

Über dieses Dokument informierten Kanzleramtsminister Ehmke, der neue Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Egon Franke,⁷⁶⁸ und dessen Parlamentarischer Staatssekretär Herold am 3. Dezember die Fraktionsvorsitzenden der drei im Bundestag vertretenen Parteien, Barzel (CDU/CSU), Wehner (SPD) und Mischnick (FDP), sowie den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für innerdeutsche Beziehungen, Gradl (CDU).⁷⁶⁹

Staatssekretär Duckwitz vom Auswärtigen Amt hatte bereits am 28. November in einem Informationsgespräch die Botschafter der drei Westmächte vom Inhalt des DDR-Vorschlages unterrichtet. Auch die Vierergruppe erörterte den Entwurf.⁷⁷⁰

Obwohl Oppositionsführer Barzel am 4. Dezember vorschlug, der Kanzler solle die Initiative ergreifen und Ministerpräsident Stoph einen Brief schreiben, beabsichtigten die deutschlandpolitischen Entscheidungsträger in Bonn zunächst nicht, spektakuläre Schritte in dieser Richtung zu unternehmen, sondern die faktische Verhandlungsbereitschaft der DDR erst in Post- und Verkehrsgesprächen zu testen.⁷⁷¹

Auch in der Kabinettsitzung am 4. Dezember wurden die von der Opposition vorgeschlagenen deutschlandpolitischen Schritte behandelt, jedoch Zweifel geäußert, ob ein Brief an die Regierung in Ost-Berlin das adäquate Mittel zum gegenwärtigen Zeitpunkt sei.⁷⁷²

Der Nordatlantikrat unterstützte am 5. Dezember in einer Erklärung nach Abschluß einer zweitägigen NATO-Ministerratstagung in Brüssel die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung und bezeichnete sie als »konstruktive Schritte in Richtung auf einen Abbau der Spannungen in Europa«.⁷⁷³ Auf der Tagung hatte Außenminister Scheel seinen westlichen Kollegen ausführlich über das ost- und deutschlandpolitische Programm der neuen Regierung in Bonn berichtet.

Auch der amerikanische Außenminister Rogers, der sich am 5. und 6. Dezember zu politischen Gesprächen mit Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel in Bonn aufhielt und ein persönliches Schreiben von Präsident Nixon überbrachte, betonte ausdrücklich die Unterstützung der westdeutschen Entspannungspolitik durch die amerikanische Regierung. Es gebe keine offiziellen Klagen des Weißen Hauses und des State Department wegen mangelnder ostpolitischer Konsultationen. Allerdings schloß Rogers die Möglichkeit von Interventionen untergeordneter Stellen nicht aus⁷⁷⁴ und bestätigte indirekt die Intervention der amerikanischen Botschaft.

Mit Aufmerksamkeit beobachteten und analysierten Willy Brandt und seine engsten ostpolitischen Mitarbeiter, unter ihnen Staatssekretär Egon Bahr und der Leiter der Abteilung II (Auswärtige und innerdeutsche Beziehungen; äußere Sicherheit) des Bundeskanzleramtes, Ministerialdirektor Sahm, noch vor dem Eintreffen des U.S.-Außenministers in Bonn in einer Lagebesprechung die erste kollektive Reaktion der Warschauer-Pakt-Staaten auf den Regierungswechsel in Bonn. In dem Abschlußkommuniqué, das nach Beendigung der Moskauer Beratungen der Partei- und Regierungschefs der Ostblockstaaten am 4. Dezember herausgegeben und in einer von der DDR-Nachrichtenagentur ADN verbreiteten Fassung in wichtigen Teilen nicht korrekt wiedergegeben wurde, fand sich kein Hinweis mehr auf die Forderung nach uneingeschränkter völkerrechtlicher Anerkennung der DDR bzw. auf die Erfüllung dieser Forderung als Voraussetzung für Kontakte Bonns zu den anderen osteuropäischen Staaten. Auch die am 28. November erfolgte Unterzeichnung des Atomsperrvertrages durch die Regierung Brandt/Scheel wurde als »positives Moment« bezeichnet.⁷⁷⁵

»Diese Woche«, so Bundeskanzler Brandt nach der Textanalyse des Moskauer Kommuniqués, »zeigte, daß wir nach Osten operieren können und zugleich unseren Rückhalt im Westen behalten.«⁷⁷⁶

Der Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen, dem neben dem Kanzler als Vorsitzenden die Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen (als geschäftsführender Vorsitzender), des Auswärtigen, des Innern, der Justiz, der Finanzen, für Wirtschaft sowie für Verkehr und das Post- und Fernmeldewesen angehörten – der Berliner Regierende Bürgermeister hatte in diesem Gremium, das von Ende 1969 bis Ende 1970 dreimal zusammentrat, ein regelmäßiges Teilnahmerecht⁷⁷⁷ und wurde in der Regel vom Senator für Bundesangelegenheiten vertreten –, beschäftigte sich am 9.

Dezember in einer Sitzung mit den Post- und Verkehrsverhandlungen mit der DDR. Weitere Themen der Tagesordnung waren eine mögliche Aufhebung der Verbotsbestimmungen für das Zeigen von Flaggen und Symbolen der DDR im Bundesgebiet sowie eine Vorlage des innerdeutschen Ministeriums über die Modifizierung der Richtlinien über die Bezeichnung der DDR im amtlichen Sprachgebrauch. Ferner diskutierten die Minister die Vorbereitungen für den »Bericht zur Lage der Nation«, den der Bundeskanzler am 14. Januar vor dem Bundestag erstatten sollte.⁷⁷⁸

Der Kabinettsausschuß traf die Vorentscheidung, Flagge und Hymne der DDR bei Veranstaltungen in der Bundesrepublik zuzulassen.⁷⁷⁹

Die Beratungsthemen dokumentieren, daß die deutschlandpolitischen Entscheidungsträger der Bundesregierung die Absicht verfolgten, mit einer Reihe von flankierenden atmosphärisch-psychologischen Maßnahmen ihre deutschlandpolitischen Initiativen zu unterstützen und glaubhaft zu machen.

Im Anschluß an die Sitzung des innerdeutschen Kabinettsausschusses wurde bekannt, daß der Bundeskanzler auf Anregung von Außenminister Scheel und des FDP-Fraktionsvorsitzenden Mischnick die gemeinsamen »Deutschland-Gespräche« mit den Fraktionsvorsitzenden des Bundestages wiederaufzunehmen beabsichtige und in den nächsten Tagen entsprechende Einladungen an die Politiker Barzel, Wehner und Mischnick richten werde. Vermutlich war es Brandts Ziel, seiner Regierung für deren bevorstehende deutschlandpolitische Initiative eine breite parlamentarische Basis zu schaffen und die Opposition stärker als bisher am deutschlandpolitischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß der Exekutive zu beteiligen.⁷⁸⁰

Der Staatsratsvorsitzende der DDR, Walter Ulbricht, gab auf der 12. Tagung des ZK der SED am 12. Dezember in einem langen Referat die erste ausführliche programmatische Antwort auf die in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers enthaltenen Vorschläge und Grundsätze. Er lehnte in seinen Ausführungen die von Brandt erwähnten »Beziehungen besonderer Art« zwischen beiden deutschen Staaten ab, forderte die in einem Vertrag zu fixierende uneingeschränkte völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Regierung in Bonn und warnte wiederholt davor, »bestehende Illusionen über den Charakter der westdeutschen Innen- und Außenpolitik zu fördern bzw. neue Illusionen hervorzurufen«.⁷⁸¹

Das Bestreben der SED-Führung nachzuweisen, daß der »Machtwechsel« in Bonn in Wirklichkeit gar kein echter Machtwechsel sei, von dem man eine neue Politik erwarten könne, sowie die Auftürmung von immer neuen Forderungen auf das Anerkennungsverlangen waren unverkennbar und ließen deutlich werden, daß Ost-Berlin vorerst nicht an einer konkreten Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik gelegen war, die ja automatisch auch mehr Kommunikation zwischen beiden deutschen Staaten mit sich gebracht hätte, was den Entscheidungsträgern in Ost-Berlin offensichtlich in diesem Stadium zu risikoreich erschien.⁷⁸²

Offenkundig war ferner, daß sich die DDR-Führung bemühte, einerseits mit eigenen Vorschlägen der Gefahr einer Isolierung im eigenen Lager, in die sie durch ihre Demonstration einer besonders harten Haltung zu geraten schien, zu entgehen, andererseits aber einen möglichen Zugzwang – hervorgerufen durch die positiven Reaktionen Moskaus und Warschaus auf die Bonner Gesprächsinitiativen – für die eigene Westpolitik zu vermeiden.⁷⁸³

Diese taktischen und strategischen Überlegungen dürften die Entscheidungsträger in Ost-Berlin veranlaßt haben, ihrerseits die Offensive zu suchen und mit einer eigenen Initiative die innerdeutsche Konstellation in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Die Ulbricht-Rede wurde sowohl im Bundeskanzleramt als auch im innerdeutschen Ministerium sorgfältig analysiert. Eine direkte Antwort der Bundesregierung zog man nach der Prüfung des Textes nicht in Betracht. Die Entscheidungsträger der Koalition vertraten den Standpunkt, daß noch Briefe früherer Bundesregierungen – etwa das letzte Schreiben Bundeskanzler Kiesingers vom 28. September 1967 an Ministerpräsident Stoph⁷⁸⁴ – unbeantwortet geblieben seien und man von der Regierung der DDR erwarte, daß sie ein verbindliches Dokument vorlege.⁷⁸⁵

Nur einen Tag später, am Vormittag des 18. Dezember, reagierte die DDR. Auf einen entsprechenden Beschluß der Volkskammer vom 17. Dezember hin übergaben der Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Michael Kohl, und der Leiter der Abteilung »Westdeutschland« im Ost-Berliner Außenministerium, Voss, im Bundespräsidialamt ein an Bundespräsident Heinemann gerichtetes Schreiben Walter Ulbrichts, dem in der Anlage der »Entwurf eines Vertrages über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen der DDR und der BRD« beigefügt war.⁷⁸⁶

In seinem kurzen Begleitschreiben schlug Ulbricht vor, daß Verhandlungen über die »Aufnahme gleichberechtigter, völkerrechtlicher Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten« noch im Januar 1970 aufgenommen werden sollten. Als Verhandlungsführer auf DDR-Seite seien Ministerpräsident Stoph und Außenminister Winzer bevollmächtigt worden.⁷⁸⁷

Der beiliegende Vertragsentwurf, der aus neun Artikeln bestand, sah die Aufnahme völkerrechtlicher Beziehungen zwischen DDR und BRD (Art. I), die Anerkennung der bestehenden europäischen Nachkriegsgrenzen, insbesondere der zwischen den beiden deutschen Staaten bestehenden und der Oder-Neiße-Grenze (Art. II) vor; ferner die Verpflichtung zum Gewaltverzicht (Art. III), den Verzicht beider Staaten auf Kernwaffen (Art. IV), die Aufnahme diplomatischer Beziehungen (Art. V), die Achtung West-Berlins als selbständige politische Einheit (Art. VII) sowie die Aufnahme beider Staaten in die Vereinten Nationen (Art. VIII).⁷⁸⁸

Regierungssprecher Ahlers kündigte noch am gleichen Tag eine Beantwortung des zunächst noch nicht veröffentlichten Schreibens an, allerdings sei noch offen, wann, wie und von wem.⁷⁸⁹

Ebenfalls noch am 18. Dezember informierte die Bundesregierung in der Vierergruppe die Westmächte sowie die Fraktionen von SPD und FDP über den Inhalt des Ulbricht-Briefes und seines Begleiddokuments. Staatssekretär Bahr unterrichtete am 19. Dezember im Auftrag des Bundeskanzlers den stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Katzer, über den Wortlaut des Schreibens aus Ost-Berlin, der seinerseits sofort Oppositionsführer Barzel in dessen Urlaubsort Garmisch-Partenkirchen in Kenntnis setzte.⁷⁹⁰

Der amerikanische Botschafter in der Bundesrepublik, Kenneth Rush, gab am 18. und 19. Dezember in Washington Präsident Nixon und Außenminister Rogers einen Bericht über die neue Entwicklung des innerdeutschen Verhältnisses.⁷⁹¹

Auch die DDR-Führung setzte ihrerseits am 18. und 19. Dezember über ihre Botschafter in Moskau, Warschau, Prag, Bukarest und Zagreb die eigenen Verbündeten ins Bild. Ulbricht persönlich empfing am 19. Dezember den sowjetischen Botschafter in der DDR, Abrassimov.⁷⁹²

Vermutlich kam die Initiative der DDR auch in einer Unterredung zur Sprache, die Staatssekretär Duckwitz am 19. Dezember mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin führte.⁷⁹³

Die Fortschreibung der deutschlandpolitischen Materialien und der operative Planungsprozeß innerhalb der Bundesregierung, insbesondere im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, waren zwischen 1966 und Ende 1969 so weit gediehen, daß bereits zwei Tage nach der Übergabe des Ulbrichtschen Vertragsentwurfs ein von diesem Ressort erarbeiteter Gegenentwurf vorlag.⁷⁹⁴

Bundespräsident Heinemann formulierte nach Absprache mit Bundeskanzler Brandt am Vormittag des 19. Dezember seine schriftliche Antwort an Ulbricht. Gleichzeitig beschloß der Kanzler, auf den Vorschlag der DDR erst am 14. Januar im Rahmen seines »Berichts zur Lage der Nation« zu reagieren.⁷⁹⁵

Heinemanns Antwortschreiben, über dessen Inhalt wiederum die Vierergruppe und die Bundestagsfraktionen unterrichtet wurden, übergab der Staatssekretär im Bundespräsidialamt, Spangenberg, am 20. Dezember im Ostberliner Außenministerium. Darin teilte der Bundespräsident dem DDR-Staatsratsvorsitzenden mit, daß er das »Schreiben und seine Anlage an die Bundesregierung weitergeleitet« habe. »Ihr obliegt es, die von Ihnen übermittelten Vorschläge zu prüfen und mit der für die Sache erforderlichen Beschleunigung Stellung zu nehmen.«⁷⁹⁶

Einen Tag später veröffentlichten das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und die DDR-Nachrichtenagentur ADN den Briefwechsel und den Vertragsentwurf Ulbrichts.⁷⁹⁷

In den darauffolgenden Tagen versuchten die Entscheidungsträger in Partei und Regierung der DDR in zahlreichen offiziellen und offiziellen Äußerungen, ihren Entwurf publizistisch und propagandistisch aufzuwerten und ihn als »Minimalposition«, als einzige verhandlungswürdige Diskussionsgrundlage darzustellen.⁷⁹⁸ Ferner forderten die ostdeutschen Massenmedien die Bundesrepublik auf, die Pariser Verträge von 1954 zu kündigen.⁷⁹⁹

Willy Brandt, der wichtigste Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition auch auf deutschlandpolitischem Feld, unternahm parallel dazu den Versuch, in einem besonders im Ausland stark beachteten Interview mit der amerikanischen Zeitschrift »U. S. News and World Report« westliche Befürchtungen über die Möglichkeit einer nationalstaatlichen Wiedervereinigung Deutschlands zu zerstreuen:

»Ich muß gestehen, daß ich aufgehört habe, über Wiedervereinigung zu sprechen. Dieses ›Wieder‹ war vielleicht niemals eine weise Formulierung, weil es vielen Menschen die Vorstellung vermittelte, damit sei eine Rückkehr zu einem bestimmten Punkt in der Vergangenheit verbunden; entweder zu Bismarcks Reich oder zu einem anderen, weniger erfreulichen Abschnitt in unserer Geschichte.«⁸⁰⁰ Brandt bekräftigte seine Auffassung, daß er nicht mehr an die Möglichkeit einer deutschen Einheit im Rahmen eines Nationalstaates glaube, am 17. Januar erneut in einem Interview mit einer amerikanischen Fernsehgesellschaft.⁸⁰¹

Unmittelbar nach der Übergabe des Ost-Berliner Vertragsentwurfes begannen in Bonn interministerielle Beratungen über den Inhalt der Ulbricht-Offerte und eine mögliche Reaktion der Bundesregierung, die über den Jahreswechsel fortgesetzt wurden. An den Erörterungen beteiligt waren vom Bundeskanzleramt Staatssekretär Bahr, Ministerialdirektor Dr. Sahm und dessen Stellvertreter, Ministerialdirigent Sanne, vom Innerdeutschen Ministerium der Leiter der Abteilung II (Politik, Öffentlichkeitsarbeit), Ministerialdirigent Weichert – der zur Zeit der Großen Koalition das Ministerbüro von Herbert Wehner leitete – und der Leiter der Unterabteilung II A (Politik), Ministerialrat Dr. Schierbaum, sowie vom Auswärtigen Amt der Leiter des Deutschland- und Berlin-Referats, VLR I van Well, mit einigen Mitarbeitern.⁸⁰²

Bereits nach dem Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel war zwischen der für außenpolitische und innerdeutsche Fragen zuständigen Abteilung II des Kanzleramtes und der Politischen Abteilung des innerdeutschen Ministeriums ein enger Kooperations- und Konsultationsmechanismus institutionalisiert worden, der auf einer Ebene über die Abteilungsleiter Sahm – bzw. dessen Stellvertreter Sanne – und Weichert, auf der anderen über den Leiter des innerdeutschen Referates (II/2) im Kanzleramt, Ministerialrat Stern, und den Leiter der Unterabteilung »Politik« im Innerdeutschen Ministerium, Schierbaum, lief. Da beide Kommunikationswege fast täglich benutzt wurden und die neue Mannschaft im Kanzleramt nach den ersten Kontakten mit dem innerdeutschen Ressort die »befreiende Feststellung« treffen konnte, »daß es gute Materialien im BMB gab«, waren alle Voraussetzungen für eine sehr enge operative Zusammenarbeit zwischen beiden Häusern gegeben.⁸⁰³ Ergänzt wurde dieser bürokratische Abstimmungsmechanismus durch direkte Fühlungenahmen auf Ministeriebene zwischen Ressortchef Franke und Bundeskanzler Brandt in wichtigen Fragen. Da das Gesamtdeutsche Ministerium in den Jahren von 1966 bis 1969 schon wegen der besonderen Koalitions- und Kabinettskonstellation (Kiesinger/Wehner) und der damit verbundenen personellen Besetzung des Kanzleramtes dort keinen adäquaten Ansprechpartner hatte, konzentrierte es sich vorwiegend darauf, den deutschlandpolitischen »Nachdenkprozeß« zu fördern und zu forcieren und die vorhandenen innerdeutschen Zustandsbeschreibungen und Planungsentwürfe fortzuschreiben und weiterzuentwickeln.⁸⁰⁴

Die Beratungen auf Arbeitsebene zwischen Kanzleramt, Innerdeutschem Ministerium und Auswärtigem Amt wurden auch während der Abwesenheit von Bundeskanzler Brandt, der am 26. Dezember zusammen mit Conrad Ahlers, SPD-Bundesgeschäftsführer Wischnewski und seinem engen Berater, Leo Bauer,⁸⁰⁵ dem Chefredakteur der theoretischen SPD-Zeitschrift »Die Neue Gesellschaft«, einen zweiwöchigen Urlaub in Tunesien antrat, weitergeführt. Nachdem Ahlers in Interviews klargemacht hatte, daß die Bundesregierung den von Walter Ulbricht übermittelten Vertragsentwurf in der vorliegenden Form nicht unterschreiben werde,⁸⁰⁶ kündigte der Kanzler ebenfalls in Form von Presseinterviews an, daß seine Regierung nicht nur in ihrem »Bericht zur Lage der Nation« am 14. Januar zu den DDR-Vorschlägen Stellung nehmen, sondern der Regierung in Ost-Berlin auch direkt antworten werde. Form und Inhalt der Bonner Antwort seien aber noch offen. Auch die Bundesregierung werde Entwürfe vorbereiten.⁸⁰⁷

Seit dem 22. Dezember arbeitete im Auftrag Brandts auch der vom Chef des Bundeskanzleramts, Minister Ehmke, geleitete »Staatssekretärausschuß für Deutschland- und Berlinfragen« an einem programmatischen Konzept, das die Gegenposition der Bundesregierung formulieren sollte. Diesem Gremium gehörten neben dem Minister im Kanzleramt als Vorsitzender die Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes, des Innenministeriums, des Finanz- und Verteidigungsministeriums, des Wirtschafts-, Verkehrs- und Postministeriums sowie des Ministeriums für innerdeutsche Beziehungen an. Der Senator für Bundesangelegenheiten und Bevollmächtigte des Landes Berlin beim Bund hatte ein regelmäßiges Teilnahmerecht. Auch Staatssekretär Bahr nahm in seiner Funktion als Bevollmächtigter der Bundesrepublik in Berlin an den Sitzungen des Staatssekretärausschusses teil.⁸⁰⁸

Neben den in interministeriellen Beratungen unter Federführung des Innerdeutschen Ministeriums vorsorglich erstellten Referentenentwürfen für einen eigenen Vertragsvorschlag der Bundesregierung, die sich auch auf einen möglichen »Generalverkehrs-

vertrag« erstreckten, erarbeiteten die zuständigen Referenten aus der Politischen Abteilung des innerdeutschen Ressorts, der Abteilung II des Kanzleramtes und dem für Deutschland- und Berlinfragen verantwortlichen Grundsatzreferat des Auswärtigen Amtes aufgrund eines Beschlusses des »Kabinettsausschusses für innerdeutsche Beziehungen« einen über 150seitigen Vergleich der Entwicklung der Bundesrepublik und der DDR in den verschiedensten Lebensbereichen (Familienpolitik, Bildung, Kultur, Sprachentwicklung, Wirtschaft, Technik, Industrie und Gesellschaft). Diese schriftliche Dokumentation sollte ursprünglich als Debattengrundlage den Abgeordneten des Bundestages vorgelegt werden; Bundeskanzler Brandt wollte dazu am 14. Januar vor dem Parlamentsplenum lediglich kurze allgemeine Ausführungen machen. In den Entstehungsprozeß⁸⁰⁹ dieser umfassenden vergleichenden Darstellung wurden auch der Geschäftsführende Vorsitzende des Kuratoriums Unteilbares Deutschland, Wilhelm Wolfgang Schütz, sowie der Berliner DDR-Experte, Prof. Peter Christian Ludz, der damals an der Harvard University in den Vereinigten Staaten lehrte, eingeschaltet. Schütz erhielt vom Kanzleramt den Auftrag, den von den einzelnen Ministerien aufbereiteten Entwurf bis Ende Dezember zu überarbeiten und zu einer Einheit zusammenzufassen. Prof. Ludz, der von Kanzleramtsminister Ehmke um eine Stellungnahme zu Methode und Inhalt dieser Dokumentation gebeten wurde – Leo Bauer flog von Brandts Urlaubsort direkt in die USA und legte Ludz die fertigen Teile der Arbeit vor⁸¹⁰ –, kam zu dem Resultat, daß die Zeit für einen umfassenden Vergleich verschiedenster Lebensbereiche in beiden deutschen Staaten wegen des qualitativ zu unterschiedlichen Charakters der benutzten Quellenunterlagen und des noch nicht zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Untersuchungsinstrumentariums noch nicht reif sei.

Brandt, der in Tunesien mehrmals täglich über Fernschreiber vom Stand der Vorbereitungsarbeiten in Bonn unterrichtet wurde – Leo Bauer und Egon Bahr lieferten den größten Teil des Rohmaterials für Brandts Bundestagsrede an dessen Urlaubsort – erhielt wie Ehmke noch vor Jahresende die von Schütz fertiggestellte Endfassung der insgesamt vierteiligen Materialsammlung zusammen mit der Stellungnahme von Ludz. Am 6. Januar entschied der Kanzler nach Rücksprache mit Leo Bauer, der den erarbeiteten Vergleich sehr skeptisch beurteilte, und Horst Ehmke von seinem Urlaubsort aus, das vorbereitete, aber »unfertige« Manuskript nicht als Bundestagsdrucksache erscheinen zu lassen, da es zu »ungleichgewichtig« sei und in einzelnen Passagen den Eindruck vermittele, daß es sich in der DDR eigentlich besser leben lasse als in der Bundesrepublik.

An die Stelle der vorerst zurückgestellten Dokumentation, deren Vorlage erst nach weiteren gründlichen Überarbeitungen erfolgen sollte, trat auf Wunsch Brandts eine auf etwa 60 Seiten gekürzte Ausarbeitung, die den Akzent vor allem auf die Entwicklung und den Stand der innerdeutschen Beziehungen setzte. Diese »Materialien« wurden am 13. Januar den Bundestagsabgeordneten zugeleitet. In einem etwa 45 Minuten dauernden mündlichen Bericht des Bundeskanzlers, an dessen Grundzügen Brandt, Bauer, Ahlers und Wischnewski bereits während ihres Tunesienaufenthalts und auf dem Rückflug nach Bonn arbeiteten, sollte dann auf die Ulbricht-Vorschläge geantwortet werden. Brandt kehrte mit seiner Begleitung am 9. Januar nach Bonn zurück, wo er in den folgenden Tagen einen Informations- und Konsultationsprozeß über seine beabsichtigten Äußerungen mit dem Kabinett, den Koalitionsfraktionen, Spitzenpolitikern der FDP und den drei Fraktionsvorsitzenden des Bundestages in Gang setzte:

Am 12. Januar trafen sich die führenden Vertreter von SPD und FDP unter Vorsitz des Bundeskanzlers zu dem üblichen Koalitionssessen, in dessen Rahmen der Lagebericht der Regierung ausführlich diskutiert wurde.

Am gleichen Tag forderte der Vorsitzende des Auswärtigen Bundestagsausschusses, Schröder, in einem Rundfunkinterview die Bundesregierung zu einer permanenten und konstruktiven Fortsetzung ihrer Ostpolitik auf. Er, so der CDU-Politiker, halte es nicht für richtig, die laufenden Verhandlungen mit zuviel negativer Begleitmusik zu versehen.⁸¹¹

Einen Tag später erörterte das Bundeskabinett auf einer Sondersitzung die mündliche Erklärung des Bundeskanzlers. Am Nachmittag tagte die SPD-Fraktion mit dem Kanzler. Danach empfing Brandt die Vorsitzenden der drei Bundestagsfraktionen. Nach Informationen Rainer Barzels wurde in dieser »gemeinsame(n) Beratung zwischen Regierung und Opposition im Kanzleramt« die Union »nicht nur über die Absichten der Bundesregierung unterrichtet; wir trugen unsere Meinungen vor; einige unserer Anregungen fanden Eingang in die Überlegungen der Regierung und Niederschlag in deren Papieren«.⁸¹² Ein Vorschlag Barzels, die gemeinsame Bundestagsentschließung vom 26. September 1968 neu zu beraten und einzubringen, wurde von Herbert Wehner mit dem Hinweis zurückgewiesen, »man solle und wolle nicht den politischen Handlungsspielraum der Bundesregierung durch parlamentarische Beschlüsse einengen«⁸¹³ – ein weiteres Indiz für die taktische Absicht des SPD-Fraktionsvorsitzenden, die zügig eingeleitete Ost- und Deutschlandpolitik als wirkungsvolle »Koalitionssklammer«⁸¹⁴ einzusetzen, die nur im Rahmen einer konsequenten Abgrenzungsstrategie gegenüber der Opposition optimal funktionieren konnte. Ferner führte Brandt Gespräche mit dem FDP-Vorsitzenden Außenminister Walter Scheel.

Erst nach diesen Informations- und Konsultationskontakten auf Kabinetts- und Koalitionsebene und nach weiteren Besprechungen mit Bahr, Ahlers, Ehmke, Franke, Scheel und Mischnick formulierte Willy Brandt in der Nacht zum 14. Januar endgültig seinen Lagebericht. Während Oppositionsführer Barzel auf die einzelnen Formulierungen der Kanzler-Rede offenbar keinen sichtbaren Einfluß mehr nehmen konnte, berücksichtigte Brandt noch wenige Stunden vor der Abgabe seines Berichtes Anregungen Herbert Wehners und nahm sie in sein Manuskript auf.

Regierungssprecher Ahlers präzierte am 13. Januar in einem Rundfunkinterview, daß es keinen offiziellen Gegenentwurf der Bundesregierung geben werde. Noch am vorausgegangenen Wochenende schien unklar, ob die Regierung einen eigenen Vertragsentwurf präsentieren würde. Vermutlich wurde auch diese grundsätzliche Entscheidung erst nach den koalitionsinternen Abstimmungen am 12. und 13. Januar und vor dem Hintergrund der als unrealistisch betrachteten Maximalforderungen der DDR getroffen. Brandts operativer Plan sah vor, Ulbrichts Absicht einer präventiven Blockierung von innerdeutschen Verhandlungen durch die Einnahme von Maximalpositionen⁸¹⁵ mit Hilfe des Angebotes eines allgemeinen Meinungsaustausches über alle strittigen Punkte zu unterlaufen. Noch am 11. Januar hatte Ahlers mitgeteilt, es sei noch nicht entschieden, ob der Bundeskanzler auf das Schreiben Ulbrichts vom 17. Dezember in einem offiziellen Brief antworten werde.⁸¹⁶

Brandts Ausführungen vor seiner Fraktion am 13. Januar sowie offiziöse Äußerungen der Parteikorrespondenz der FDP vom gleichen Tag, die andeuteten, daß die Bundesregierung »demnächst« bzw. »schon recht bald« auf die Vorschläge Ost-Berlins »in anderer Weise« eingehen werde, lassen vermuten, daß in Brandts Umgebung bereits

zu dieser Zeit konkrete Überlegungen über eine direkte Bonner Antwort angestellt und entsprechende operative Vorbereitungen getroffen wurden, man jedoch die Reaktion der DDR-Entscheidungssträger auf die offizielle Erklärung des Kanzlers abwarten wollte.⁸¹⁷

In seinem »Bericht zur Lage der Nation«, den Bundeskanzler Brandt am 14. Januar vor dem Bundestag erstattete, markierte er zunächst »unverzichtbare Orientierungspunkte«:

»1. das Recht auf Selbstbestimmung, 2. das Streben nach nationaler Einheit und Freiheit im Rahmen einer europäischen Friedensordnung, 3. die Zusammengehörigkeit mit West-Berlin, ohne Beeinträchtigung der Verantwortung der Vier Mächte für ganz Berlin, 4. die Bundesregierung respektiert – und wird respektieren – die Rechte und Verantwortlichkeiten, die die Drei Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin haben. Wir denken nicht daran, daran zu rütteln oder rütteln zu lassen.«

Dann ging Brandt auf den Verhandlungsvorschlag der DDR ein, ohne ihn allerdings mit einem ähnlich starren Gegenentwurf zu beantworten:

»Nun sagt die Regierung der DDR, sie sei zu Verhandlungen bereit. Wir haben das zur Kenntnis genommen. Wir sind dazu ebenfalls bereit, wie mit anderen Mitgliedern des Warschauer Paktes. Die Bundesregierung schlägt der Regierung der DDR Verhandlungen auf der Basis der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen vor . . . Dabei geht es natürlich nicht, daß die eine Seite sagt: Dies ist mein Vertragsentwurf; er kann nur angenommen werden. Wenn das die Haltung der DDR wäre, gäbe es nur die Ablehnung. Es liegt nach unserer Auffassung im Interesse einer Übereinkunft, wenn über alle, beide Seiten interessierenden und miteinander zusammenhängenden Fragen ein direkter Meinungsaustausch stattfindet, bevor man sich auf die Formulierung von Einzelheiten festlegt . . . Dieser Meinungsaustausch oder diese Verhandlungen, wie immer man das nennen will, können bald beginnen. Jede Seite muß dabei frei sein, alle Punkte auf den Tisch zu legen, die sie zu erörtern wünscht. Ich möchte sagen: Ein Vertrag kann nicht am Anfang, sondern er muß am Ende von Verhandlungen stehen. Dem Vorsitzenden des Ministerrats der DDR werde ich demnächst einen entsprechenden Vorschlag machen.«

Die Bundesregierung werde sich hierbei von folgenden Grundsätzen leiten lassen: Der Wahrung der Einheit der deutschen Nation, der Geltung der Prinzipien des zwischenstaatlichen Rechts, der Verpflichtung, die jeweils andere Gesellschaftsstruktur nicht gewaltsam ändern zu wollen, dem Streben nach nachbarschaftlicher Zusammenarbeit sowie der Respektierung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin und der Unterstützung entsprechender Bemühungen der Vier Mächte, Vereinbarungen über eine Verbesserung der Lage in und um Berlin zu treffen.⁸¹⁸

Obwohl Brandt in seinen Ausführungen nicht näher erläuterte, in welcher Form er dem DDR-Ministerpräsidenten den angekündigten Vorschlag eines direkten Meinungsaustausches machen wolle, interpretierte die westdeutsche Presse die Übermittlungsform der geplanten Initiative als Brief des Bundeskanzlers.⁸¹⁹

Das amerikanische Außenministerium, das über die »Bonner Vierergruppe« in allen die Position der USA betreffenden Einzelheiten des Lageberichtes konsultiert worden war, äußerte sich sehr positiv über die Darlegungen Brandts.⁸²⁰

Auch der französische Außenminister Schumann sicherte am 16. Januar bei einem Besuch in Bonn der Bundesregierung seine uneingeschränkte Unterstützung zu,

sprach sich aber wegen der befürchteten Folgen für Status und Sicherheit Berlins gegen eine Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik aus.⁸²¹

Am gleichen Tag fand auf Einladung von Bundeskanzler Brandt im Bundeskanzleramt ein Gespräch mit dem Präsidium des Bundes der Vertriebenen (BdV) statt, in dem alle wichtigen Aspekte der eingeleiteten Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung ausführlich erörtert wurden. Brandt und seine Mitarbeiter Ehmke, Sahm und Ahlers sowie die zuständigen Referenten des Bundeskanzleramtes informierten die Vertriebenenfunktionäre über die außenpolitischen Vorstellungen der Regierung. Die Vertreter des BdV legten ihre Ansichten zu den ost- und deutschlandpolitischen Initiativen dar.⁸²² Daß diese Unterredung für die Vertriebenenrepräsentanten wenig zufriedenstellend verlief, läßt sich am Wortlaut der sogenannten »Bremer Erklärung« ablesen, die von der BdV-Bundesvertretung nach ihrer Tagung in Bremen am 17. und 18. Januar verabschiedet wurde und auf der die Bundesvertretung zu dem Schluß kam, »daß die derzeitige Entwicklung zu großen Bedenken und Sorgen Anlaß gibt«.⁸²³

Die offizielle polnische Reaktion auf Brandts Bericht war unterschiedlich, im Grundtenor eher zurückhaltend.⁸²⁴

Die sowjetamtliche Nachrichtenagentur tadelte »Ungereimtheiten und Widersprüche« in Brandts Erklärung.⁸²⁵

Die DDR ließ nur wenige Stunden nach den Ausführungen des Bundeskanzlers eine erste ablehnende Stellungnahme verbreiten.⁸²⁶ Willy Brandt erwähnt in seinen außenpolitischen Memoiren, ihm sei berichtet worden, daß nach seiner Rede Studenten in Ost-Berlin Flugblätter verteilt hätten, auf denen festgestellt worden sei, es sei »nationale Pflicht«, sich mit den Vorschlägen des Bundeskanzlers auseinanderzusetzen.⁸²⁷ Auf einer für den 19. Januar angekündigten internationalen Pressekonferenz Walter Ulbrichts, die am 16. Januar in einer längeren Unterredung zwischen dem sowjetischen Botschafter in der DDR, Abrassimov, und dem DDR-Staatsratsvorsitzenden abgestimmt und vorbereitet wurde,⁸²⁸ sollte eine ausführliche offizielle Antwort auf die Vorschläge der Bundesregierung gegeben werden.

In einer langen Erklärung zu Beginn der Pressekonferenz, zu der zum erstenmal auch westliche Journalisten zugelassen waren, forderte Ulbricht »geregelter gleichberechtigter Beziehungen, vereinbart durch einen einwandfreien völkerrechtlichen Vertrag« und bestritt eine Einheit der deutschen Nation. Wenn die Bonner Regierung wirklich Gewaltverzicht gegenüber der DDR wolle, müsse sie die Ernsthaftigkeit ihrer Absicht durch die völkerrechtliche Anerkennung der DDR beweisen. Der Abschluß von Gewaltverzichtsverträgen zwischen den sozialistischen Staaten und der Bundesrepublik sei außerdem »eine gemeinsame Angelegenheit der sozialistischen Staaten«. Daher sei es verständlich, daß die DDR zunächst das Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Sowjetunion und der BRD abwarte, »ehe wir auf der Grundlage des Ergebnisses der sowjetischen Verhandlungen einen Vertrag mit der BRD abschließen«. Im letzten Teil seiner Ausführungen forderte Ulbricht von der Bundesregierung die Anerkennung des Status quo in Europa, einschließlich der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR und ihrer Staatsgrenzen, den Verzicht auf Hallstein-Doktrin und Alleinvertretungsanspruch, den Verzicht auf jede Diskriminierung der DDR und ihrer Bürger sowie die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten auf völkerrechtlicher Grundlage.⁸²⁹

Die sowjetischen Medien gaben die Rede Ulbrichts ohne den Hinweis auf die vom SED-Chef erwähnten westdeutsch-sowjetischen Gespräche und ohne eigenen Kom-

mentar wieder, was auf eine nuancierte und differenzierte Beurteilung des Brandt-Berichtes durch die sowjetischen Entscheidungsträger und eine distanzierte Haltung gegenüber den Ausführungen Ulbrichts schließen läßt.⁸³⁰

Für die Bundesregierung erklärte Regierungssprecher Ahlers noch am gleichen Tag, daß die Darlegungen des Staatsratsvorsitzenden »die Bereitschaft des Ministerrates der DDR zu Verhandlungen mit der Bundesregierung bestätigt hat« und der Bundeskanzler »in den nächsten Tagen der DDR den Beginn von Verhandlungen vorschlagen« werde. Entsprechend der Auffassung der Bundesregierung, daß Verträge nur das Ergebnis von Verhandlungen sein und nicht als Vorbedingungen am Anfang stehen könnten, werde die Antwort des Kanzlers keinen Gegenentwurf zu Ulbrichts Vertragsvorschlag enthalten. Indem der SED-Chef den Gesprächen zwischen Bonn und Moskau einen zeitlichen Vorrang einräume, versuche er auf Zeitgewinn zu spielen und Verhandlungen mit der Bundesregierung zu verzögern. Die Regierung in Bonn stelle keine derartige zeitliche Reihenfolge auf.⁸³¹

Unter Vorsitz von Staatssekretär Egon Bahr analysierte am 20. Januar der »Staatssekretärausschuß für Deutschland- und Berlinfragen« in einer streng vertraulichen Sitzung im Bundeskanzleramt die Rede Walter Ulbrichts und bereitete den angekündigten Brief des Bundeskanzlers mit dem Gesprächsangebot der Bundesregierung vor, der von Willy Brandt persönlich am 21. Januar endgültig formuliert wurde.⁸³²

Einen Tag später, am Vormittag des 22. Januar, übergab der Leiter des für die innerdeutschen Beziehungen zuständigen Referates in der Abteilung II des Bundeskanzleramts, Ministerialrat Stern, dem Leiter des Ministerratsbüros der DDR, Schüssler, in Ost-Berlin das Schreiben des Kanzlers. Zuvor hatte in Bonn das Bundeskabinett den Inhalt des Briefes erörtert und seine formelle Zustimmung zum Schritt des Regierungschefs gegeben. Brandt informierte auch die Fraktionsvorsitzenden des Bundestages über seine Initiative. Auf der gemeinsamen Sitzung des Auswärtigen und innerdeutschen Bundestagsausschusses, die ebenfalls am 22. Januar in Berlin abgehalten wurde, war das Schreiben des Bundeskanzlers kein Thema.⁸³³ Die Tagung der Parlamentsgremien war von der DDR zum Anlaß genommen worden, den Verkehr auf den Zufahrtswegen von und nach Berlin zu behindern.⁸³⁴

Brandt schlug in seinem am 23. Januar veröffentlichten Schreiben an Willi Stoph vor, »daß unsere Regierungen Verhandlungen über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen aufnehmen. Diese nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu führenden Verhandlungen sollen Gelegenheit zu einem breitangelegten Meinungsaustausch über die Regelung aller zwischen unseren beiden Staaten anstehenden Fragen, darunter denen gleichberechtigter Beziehungen, geben. Dazu gehört, daß jede Seite frei sein muß, alle ihr richtig erscheinenden Erwägungen, Vorschläge, Grundsätze und Entwürfe vorzubringen. Erörterungen und Verhandlungen darüber sollten ohne jeden Zeitdruck möglich sein . . . Dabei ist es der Wunsch meiner Regierung, in Verhandlungen über praktische Fragen zu Regelungen zu kommen, die das Leben der Menschen im gespaltenen Deutschland erleichtern können. Die Bundesregierung ist jederzeit bereit, mit Verhandlungen zu beginnen. Für ein erstes Gespräch, in dem Ablauf und Fortgang der Verhandlungen vereinbart werden können, steht Bundesminister Egon Franke zur Verfügung.«⁸³⁵

Die Benennung Frankes als Verhandlungsführer der Bundesregierung wurde von den Entscheidungsträgern mit drei Überlegungen begründet: Einmal signalisiere diese Wahl, daß man Verhandlungen auf Ministerebene und nicht, wie der frühere Bundeskanzler Kiesinger anregte, auf Staatssekretärebene⁸³⁶ führen wolle. Ferner sei der

Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen für derartige Gesprächskontakte zuständig, und schließlich eigne sich Franke wegen seiner bekannten antifaschistischen Vergangenheit und seines Werdeganges besonders dafür – so Ahlers –, »mit den schwierigen Persönlichkeiten der anderen Seite fertig zu werden«. Die Zusammensetzung der Bonner Delegation, die Franke begleiten sollte, sei noch nicht bestimmt. Sie würde konkret erst nach technischen Vorklärlungen über Ort, Zeit und Gesprächsthemen festgelegt werden.⁸³⁷

Daß Brandt und seine deutschlandpolitischen Berater das Zustandekommen einer Gipfelbegegnung, ein Treffen der Regierungschefs beider deutscher Staaten in dieser Phase für durchaus denkbar hielten, deutete Herbert Wehner in einem SPIEGEL-Gespräch am 21. Januar an.⁸³⁸ Willy Brandt hatte schon kurz nach seiner Regierungsbildung ein derartiges Treffen nicht ausgeschlossen.⁸³⁹

Der Bundeskanzler erörterte am 26. Januar in Berlin sowohl mit dem Regierenden Bürgermeister Schütz als auch mit den drei westlichen Stadtkommandanten und den Gesandten der Westalliierten neben der Berlin-Problematik auch die von seiner Regierung unternommene Briefinitiative. Ein weiteres Beratungsthema stellte die offenbar mit der Bundesregierung abgestimmte Intention von Schütz dar, seinerseits ein Schreiben an DDR-Ministerpräsident Stoph zu richten und darin Ost-Berlin Verhandlungen über alle innerstädtischen Fragen anzubieten. Dieser ins Auge gefaßte Direktkontakt des Bürgermeisters war von den Westmächten wegen einer möglichen Umgehung der Viermächte-Verantwortung skeptisch beurteilt worden.⁸⁴⁰

Herbert Wehner machte in dem bereits erwähnten und von der CDU/CSU-Opposition heftig angegriffenen SPIEGEL-Gespräch, das am 26. Januar veröffentlicht wurde, deutlich, daß er für das Freihalten des Weges der Regierung in ost- und deutschlandpolitischen Verhandlungen und das politische Tragen der von der Bundesregierung gegebenen Antworten die Opposition nicht brauche. Er sei, so führte Wehner aus, »nicht dafür, daß die Regierung sämtliche Karten vorher auf den Tisch legen soll. Ich bin nicht für Geheimdiplomatie in jedem Falle, aber ich finde, daß eine Regierung machen können darf, was ihres Amtes ist, und daß da nicht jeder mitreißt«. Zur Frage einer möglichen Anerkennung der DDR verwies der SPD-Fraktionsvorsitzende auf seine Ausführungen in der Debatte über die Regierungserklärung vom Dezember 1966, in der er die Ansicht vertreten habe, »daß Nichtanerkennung in dem völkerrechtlichen Sinne keine absolute Angelegenheit ist; daß wir eine Lage herbeiführen helfen müssen, in der es durchaus denkbar ist, daß wir diese Nichtanerkennung modifizieren oder völlig ändern«. ⁸⁴¹

Hinter diesen Äußerungen zeichnete sich die taktisch-politische Absicht Herbert Wehners ab, der Regierung für die kommenden Verhandlungen mit der DDR, der Sowjetunion und Polen besonders auf parlamentarischer Ebene den Rücken zu stärken und ihr den notwendigen Bewegungsspielraum für ihre Operationen zu verschaffen.

Die deutschlandpolitische Initiative der Bundesregierung war auch Thema der deutsch-französischen Halbjahreskonsultationen, die am 30. und 31. Januar in Paris stattfanden. Staatspräsident Pompidou bekräftigte erneut die Unterstützung der eingeleiteten Bonner Entspannungspolitik durch seine Regierung.⁸⁴²

Obwohl die Entscheidungsträger in Partei und Regierung der DDR den Brief Bundeskanzler Brandts an Ministerpräsident Stoph als völlig unbefriedigend betrachteten, jedoch keine offiziellen Stellungnahmen abgaben, ließen offiziöse Äußerungen von hohen SED-Funktionären erkennen, daß Stoph in Kürze auf das Schreiben antworten

würde. Als besonders negativ empfand die DDR-Führung offenbar, daß Brandt mit keinem Wort auf den Ulbrichtschen Vertragsentwurf vom 17. Dezember 1969 einging; ferner, daß der Bundeskanzler die Regierung in Ost-Berlin trotz des Hinweises des Staatsratsvorsitzenden auf den zeitlichen Vorrang der Gespräche zwischen Bonn und Moskau Gewaltverzichtsverhandlungen vorgeschlagen habe, und schließlich die Benennung Egon Frankes, des Chefs des »vorbelasteten« innerdeutschen Ministeriums, zum Verhandlungsführer der Bundesregierung.⁸⁴³

Die Presse in der DDR veröffentlichte den Brief Willy Brandts zunächst nicht, was auf die Absicht der politischen Führung hindeutete, ihre Haltung zunächst mit den übrigen Warschauer-Pakt-Staaten abzustimmen und eine gemeinsame Linie zu finden. Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang waren die Gespräche, die SPD-Bundesgeschäftsführer Wischniewski, vermutlich im Sondierungsauftrag Brandts, vom 1. bis 3. Februar mit hohen ungarischen Partei- und Regierungsvertretern, unter ihnen auch Außenminister Janos Peter, führte. *Einen Tag vor Wischniewskis Eintreffen* in Budapest, am 31. Januar, war der ungarische Parteichef Kádár von einem Besuch in Ost-Berlin zurückgekehrt, wo er ausführlich mit Ulbricht konferiert hatte. Diese Unterredungen bildeten mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ein Thema der Besprechungen Wischniewskis, der sich damit sicherlich ein klares Bild über die Reaktion der SED-Führung auf den Verhandlungsvorschlag Bonns machen konnte. Auffallend war, daß Kádár in ersten Äußerungen nach seiner Rückkehr die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik geradezu als Voraussetzung für eine Normalisierung der deutsch-deutschen Beziehungen bezeichnete, während es der ungarische Außenminister Peter in einem Interview mit dem Deutschen Fernsehen vom 5. Januar vermieden hatte, von derartigen »Vorbedingungen« zu sprechen.⁸⁴⁴ Diese Verschärfung der offiziellen Diktion läßt vermuten, daß Kádárs Besuch bei Ulbricht auf dessen Initiative zustande gekommen war und dem Staatsratsvorsitzenden vermutlich dazu diente, einer durch die guten Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ungarn und der Bundesrepublik bedingten, möglicherweise konziliananten Haltung Budapests entgegenzuwirken.⁸⁴⁵

Am 5. Februar unterrichtete der sowjetische Botschafter Abrassimov in Ost-Berlin Walter Ulbricht über den Stand der Bahr/Gromyko-Gespräche.⁸⁴⁶

Eine Woche später, am 12. Februar, übergaben Staatssekretär Michael Kohl vom Ministerrat der DDR und der zuständige Abteilungsleiter Voss vom DDR-Außenministerium im Bundeskanzleramt das Antwortschreiben von Ministerpräsident Stoph. Kanzleramtsminister Ehmke ließ sofort Kopien des Briefes an die Mitglieder des zur gleichen Zeit tagenden Bundeskabinetts verteilen, dem Außenminister Scheel und Staatssekretär Duckwitz Berichte über den Stand der Gespräche mit Moskau und Warschau erstatteten. Erörtert wurde das Schreiben Stophs von den Ministern jedoch nicht mehr.

Unmittelbar nach Ende der Kabinettsitzung kündigte Bundeskanzler Brandt eine eingehende Prüfung des Dokuments und seine Beantwortung in der folgenden Woche an. Allerdings, so ließ Brandt erklären, werde die letzte Entscheidung im Kabinett fallen.⁸⁴⁷

In dem von Stoph eigenhändig mit dem Datum vom 11. Februar 1970 versehenen Brief – ein Indiz dafür, daß das Schreiben vermutlich bereits einige Tage vorher ausgefertigt worden war – nahm der Vorsitzende des Ministerrats der DDR die Verhandlungsbereitschaft der Bundesregierung zur Kenntnis und bedauerte, daß der Bundeskanzler nicht auf den Vorschlag Ulbrichts vom 17. Dezember 1969 und dessen Ver-

tragsentwurf eingegangen sei. Nachdem er hervorgehoben hatte, daß Verhandlungen über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen und über Gewaltverzicht »nur auf der Grundlage gegenseitiger völkerrechtlicher Anerkennung zu positiven Ergebnissen führen« könnten, unterbreitete Stoph den Vorschlag einer direkten Zusammenkunft beider Regierungschefs: »Zur Herbeiführung der friedlichen Koexistenz und der vertraglichen Regelung normaler Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts halte ich es für erforderlich, daß der Vorsitzende des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland zu direkten Verhandlungen zusammentreffen. Es handelt sich letztlich um Probleme von Frieden oder Krieg, um die Gewährleistung der Sicherheit für die schöpferische Arbeit der Menschen in der DDR und der BRD. Im Interesse der Dringlichkeit und der grundlegenden Bedeutung sollte unser Zusammentreffen möglichst bald stattfinden. Ich erlaube mir deshalb, Ihnen, Herr Bundeskanzler, vorzuschlagen, diese Zusammenkunft am 19. oder 26. Februar 1970 um 11.00 Uhr im Hause des Ministerrates in der Hauptstadt der DDR, Berlin, durchzuführen. Über Zeit und Ort kann ich mich mit Ihnen direkt telephonisch oder fernschriftlich verständigen. Auf seiten der Deutschen Demokratischen Republik wird an der Zusammenkunft auch der Minister für Auswärtige Angelegenheiten, Herr Otto Winzer, teilnehmen.«⁸⁴⁸

Noch am Nachmittag des gleichen Tages beschäftigte sich das SPD-Präsidium auf einer Sitzung unter Vorsitz Willy Brandts mit dem Schreiben Stophs. Bei diesem Treffen unterstrich der Bundeskanzler, es bestehe keine Veranlassung, umgehend zu antworten, er habe es nicht eilig.⁸⁴⁹

Am Abend des 12. Februar beriet Brandt mit Horst Ehmke und Conrad Ahlers die Reaktion Ost-Berlins. Ehmke gab zu bedenken, daß angesichts der am 17. Februar beginnenden Haushaltsdebatte des Bundestages eine Entscheidung über die Reaktion des Kanzlers bis dahin fallen müsse. In die Beratungen im Kanzleramt schaltete Brandt telephonisch auch den SPD-Fraktionsvorsitzenden Wehner ein, dessen Meinung in dieser Phase des ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozesses eine zentrale Rolle spielte und der sich nachdrücklich für direkte Kontakte zwischen beiden Regierungen einsetzte.⁸⁵⁰

Am 13. und 14. Februar hielt sich der Bundeskanzler zu einem Besuch in Dänemark auf. In einen Vortrag vor der Deutsch-Dänischen Gesellschaft in Kopenhagen flocht Brandt, abweichend von seinem Manuskript, die Bemerkung ein, daß die Bundesregierung den Stoph-Brief »aufgeschlossen prüfen« würde: »Herr Stoph hat mir in seinem Brief gestern gesagt, wir müßten uns noch in diesem Monat treffen, da es um Krieg oder Frieden gehe. Dem kann ich nicht zustimmen. Man wird sich sehen müssen, nicht weil es um Krieg oder Frieden geht, sondern weil es allein um den Frieden gehen kann.«⁸⁵¹

Ebenfalls am 13. Februar setzten Vertreter der Bundesregierung ihr am 16. Januar begonnenes Gespräch mit führenden Funktionären des Bundes der Vertriebenen (BdV) fort. Innenminister Genscher, Kanzleramtsminister Ehmke und der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Dahrendorf, empfingen das BdV-Präsidium zu einer weiteren ost- und deutschlandpolitischen Unterredung.⁸⁵²

Unmittelbar nach seiner Rückkehr aus Kopenhagen am 15. Februar nahm Brandt mit einer Serie von Einzelgesprächen die Beratungen über den Brief des DDR-Ministerpräsidenten wieder auf, welche die folgenden Tage fast ganz ausfüllten.

Am 15. Februar führte er eine längere Unterredung mit den Staatssekretären Duckwitz und Ahlers.⁸⁵³ Walter Scheel, der sich seit dem 13. Februar auf einer Asienreise befand, erklärte am gleichen Tag auf einer Pressekonferenz in Neu-Delhi, daß die »Hallstein-Doktrin« schon seit langem »tot« sei, die Außenpolitik der Bundesregierung kenne keine Doktrinen. In jedem Fall einer Anerkennung der DDR würde Bonn je nach der deutschen Interessenlage entscheiden.⁸⁵⁴

Auch die jeden Montag tagende Koalitionsrunde, die sich aus den wichtigsten Funktionsträgern von SPD und FDP zusammensetzte, befaßte sich am 16. Februar ausführlich mit dem Vorschlag der DDR.

In den sofort nach Eintreffen des Stoph-Schreibens in Gang gesetzten interministeriellen Beratungen im Rahmen eines Kreises von Experten aus verschiedenen Ressorts, dem wie im Dezember und Januar vom Kanzleramt wieder Ministerialdirektor Sahm, Ministerialdirigent Sanne, Ministerialrat Stern und teilweise auch Staatssekretär Egon Bahr, vom Innerdeutschen Ministerium Ministerialdirigent Weichert, Ministerialrat Schierbaum sowie die Ministerialräte Mahnke und Volze (vom Rechts- bzw. Wirtschafts- und Verkehrsreferat dieses Ressorts) und vom Auswärtigen Amt VLR I van Well mit einigen Mitarbeitern angehörten, wurden zunächst die bisher erstellten Referentenentwürfe geprüft, die als Antwort auf den Vorschlag Walter Ulbrichts vom 17. Dezember ausgearbeitet worden waren.

In einem sehr intensiven Abstimmungsprozeß, der teilweise aus über zehnstündigen Einzelsitzungen bestand, führte dieses Gremium eine gemeinsame Konsensbildung über das grundlegende Konzept für das in Aussicht genommene Treffen zwischen Brandt und Stoph herbei. Während Sahm und Weichert diesen Beraterkreis leiteten – Sahm gab offiziell die Meinung dieser Runde wieder –, unterrichtete Bahr den Bundeskanzler über den Stand der Vorbereitungen. Kanzleramtsminister Ehmke spielte bei diesen Erörterungen keine entscheidende Rolle. Die von den Ministerialfachleuten vorgenommenen operativen Planungsarbeiten fußten fast vollständig auf Unterlagen des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen. Aus dem dort aufbereiteten Material wurden von diesem Gremium einzelne Themen herausgegriffen, vertieft und in eine Grundsatzserklärung des Bundeskanzlers eingebaut. Die bereits vorliegenden Zustandsbeschreibungen des innerdeutschen Verhältnisses ermöglichten es, prognostische Aussagen über das wahrscheinliche Verhalten der DDR-Entscheidungsträger bei einem potentiellen Gipfeltreffen beider deutscher Regierungschefs zu formulieren. Die für die erste Spitzenbegegnung vorbereiteten Materialien umfaßten etwa sechs Aktenbände mittlerer Stärke; im Vergleich dazu wurden für die Grundvertragsverhandlungen 1972 24 Bände benötigt.⁸⁵⁵

Vor dem Koalitionsgespräch trat am 16. Februar auch das Bundeskabinett zusammen. Bundeskanzler Brandt gab einen ersten Bericht über das Schreiben von Ministerpräsident Stoph und mögliche Reaktionen der Bundesregierung. Offenbar lösten die Ausführungen Brandts bei den Kabinettsmitgliedern ein unterschiedliches Meinungsbild über die Erfolgsaussichten eines Treffens zwischen Brandt und Stoph aus. Während sich Ehmke, Genscher und Ahlers für eine sofortige Annahme der Einladung des DDR-Ministerpräsidenten ohne politische Vorsondierung aussprachen, plädierten die Minister Schmidt, Leber und Möller für Vorgespräche auf niedrigerer politischer Ebene. Einigkeit schien jedoch darüber zu bestehen, daß die beiden von Stoph vorgeschlagenen Termine (19. oder 26. Februar) wegen der noch vorher zu klärenden prozeduralen und technischen Fragen kaum akzeptiert werden konnten.⁸⁵⁶

Willy Brandt informierte am 16. und 17. Februar die Fraktionen von SPD und FDP

über das Angebot der DDR und die mögliche Antwort der Bundesregierung. Auch die Vierergruppe erörterte das Schreiben aus Ost-Berlin und die Überlegungen der Bonner Regierung dazu.⁸⁵⁷

Ebenfalls am 17. Februar gab Bundesminister Franke auf einer gemeinsamen Sitzung des Auswärtigen und innerdeutschen Bundestagsausschusses einen Bericht über den Stand der Viermächte-Verhandlungen über Berlin und die Verkehrsverhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR.⁸⁵⁸

Am Nachmittag dieses Tages tagten die deutschlandpolitischen Experten der CDU/CSU-Fraktion, Kiesinger, Strauß, Gradl, Schröder, Katzer und Leisler Kiep, um eine gemeinsame Linie der Opposition für die folgenden Informations- und Konsultationsgespräche mit der Regierung festzulegen. Die Unionspolitiker einigten sich auf jene Formel, die Brandts Vorgänger Kiesinger in seinem ersten »Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland« am 11. März 1968 aufgestellt hatte: Er bot der DDR damals an, »über alle praktischen Fragen des Zusammenlebens der Deutschen mit der Regierung in Ostberlin zu verhandeln; sie erweitert hiermit die vorgeschlagenen Themen ausdrücklich um das Thema des Gewaltverzichts. Wir sind bereit, über alle genannten Themen zu sprechen, wenn die andere Seite darauf verzichtet, mit diesem Gespräch die Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung zu verquicken.«⁸⁵⁹

Anschließend wurden die Abgeordneten Katzer, Wagner, Schröder und Gradl von den Ministern Ehmke und Franke über den Entwurf von Brandts Antwortschreiben informiert. Auf Intervention des früheren Bundesministers für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, Gradl, erklärte sich Ehmke bereit, in den endgültigen Text des Schreibens im Sinne der Kiesinger-Formel von 1968 zusätzlich den Satz aufzunehmen, daß der Bundeskanzler keine Vorbedingungen akzeptieren könne.⁸⁶⁰ Egon Franke interpretierte diese Formulierung zwei Tage später in einem Interview mit dem Norddeutschen Rundfunk mit dem Hinweis, daß man »ohne jede Vorbelastung« Gespräche beginnen solle und keinen »weiteren nutzlosen Austausch von einseitigen Standpunkten« wolle.⁸⁶¹

Am Abend des 17. Februar traf Bundeskanzler Brandt mit seinem Vorgänger Kiesinger zu einem Gespräch unter vier Augen zusammen, in dem Brandt dem CDU-Vorsitzenden zusicherte, die DDR nicht völkerrechtlich anzuerkennen.⁸⁶²

Erst im Anschluß an diese Unterredung verfaßte die CDU/CSU-Fraktion ein Komunique – formuliert von Franz Josef Strauß –, in welchem die Opposition die bevorstehenden Gespräche der Bundesregierung mit der DDR ausdrücklich unterstützte.⁸⁶³ Oppositionsführer Barzel, der sich aus privaten Gründen auf Sizilien aufhielt, wurde zur gleichen Zeit von der Bundesregierung durch das Generalkonsulat in Palermo über die eingeleiteten Schritte unterrichtet.⁸⁶⁴

Noch vor der entscheidenden Kabinettsitzung am 18. Februar war es Herbert Wehner in Einzelgesprächen mit Kabinettsmitgliedern gelungen, seine Auffassung auch in der Ministerrunde durchzusetzen, daß der Bundeskanzler möglichst bald und ohne vorbereitende Gespräche von Minister Franke oder auf Staatssekretärssebene nach Ost-Berlin fahren sollte. Auf politische Vorsondierungen auf niedrigerer Ebene würde die DDR erstens nicht eingehen, zweitens böte dieser Vorschlag der Gegenseite die Möglichkeit, den bereits begonnenen Dialog zu torpedieren.⁸⁶⁵

Das Bundeskabinett machte sich in seiner Zusammenkunft am 18. Februar, an der neben den Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick auch der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Dahrendorf, teilnahm, diese Meinung Wehners zu eigen. Allerdings gab Dahrendorf als »persönliche Meinung« zu bedenken, daß ein

Besuch des Kanzlers in Ost-Berlin den Viermächte-Status Berlins weiter aushöhlen und ihn nur auf West-Berlin beschränken würde. Auch würde diese erste offizielle Gipfelbegegnung von vielen Staaten der Dritten Welt als weiterer Schritt in Richtung auf eine völkerrechtliche Anerkennung gewertet werden. Da in der Ministerrunde über die Erfolgsaussichten, nicht jedoch über die politische Notwendigkeit der Reise Brandts kein Konsens erzielt werden konnte, einigte man sich, vor allem auf entsprechende Debattenbeiträge Erhard Epplers und Herbert Wehners hin, darauf, den Erwartungshorizont der Öffentlichkeit hinsichtlich eines derartigen Treffens publizistisch zu reduzieren und hochgesteckte Erwartungen zu dämpfen. Der formelle Beschluß, den das Kabinett nach seinen Beratungen faßte, hatte den Charakter eines Kompromisses. Brandt selbst bezog, wie bei der grundsätzlichen Debatte über mögliche Reaktionen auf den Ulbricht-Vorschlag vom 17. Dezember 1969, erneut eine Mittelposition: Einerseits entschied er in der Antwort an Ministerpräsident Stoph, seinen Besuch für die zweite oder dritte Märzwoche anzukündigen, andererseits aber berücksichtigte er die Auffassung jener Kabinettsmitglieder, die sich für eine politische Vorsondierung ausgesprochen hatten, und schlug der Regierung in Ost-Berlin vor, daß beide Seiten zur Erörterung »technischer Vorbereitungen« Beamte beauftragen sollten. Für diese Aufgabe faßte Brandt auf Bonner Seite den Leiter der Abteilung II im Kanzleramt, Sahn, ins Auge.⁸⁶⁶

Die vom Kabinett gebilligte endgültige Fassung des Antwortschreibens des Bundeskanzlers übermittelte Kanzleramtsminister Ehmke nach der Sitzung fernschriftlich Ministerpräsident Stoph.⁸⁶⁷ Brandt ging in seinem Fernschreiben bewußt nicht auf Einzelheiten des Stoph-Briefes vom 11. Februar ein: »Es scheint mir in diesem Augenblick nicht nützlich, auf Einzelheiten Ihres Schreibens einzugehen und damit den Austausch von Briefen fortzusetzen, die sich auf die wiederholte Darlegung der eigenen Positionen beschränken. Vorbedingungen kann ich nicht akzeptieren. Eine beginnende Normalisierung in dem Verhältnis der beiden Staaten in Deutschland wird einen beiderseitigen Beitrag zur Entspannung und zur Sicherheit in Europa bedeuten. Es erscheint mir an der Zeit, den Versuch zu unternehmen, das Trennende zurückzustellen und das Verbindende zu suchen. Wenn dies gelingt, dann sollte es auch möglich sein, zu vertraglichen Absprachen zu gelangen. Um solche Verhandlungen in Gang zu bringen, bin ich zu einem Treffen mit Ihnen bereit, zu dem mich außer Bundesminister Franke auch andere Berater begleiten werden. Die von Ihnen vorgeschlagenen Termine überschneiden sich allerdings mit anderen Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen des Parlaments, die ich nicht verlegen kann. Ich würde es für zweckmäßig halten, wenn Beamte der beiden Seiten in der Woche zwischen dem 23. und 27. Februar zusammenkommen, um die erforderlichen technischen Vorbereitungen zu erörtern. Bei dieser Zusammenkunft könnte dann auch das Datum unserer ersten Begegnung endgültig festgelegt werden: ich würde einen Tag nicht später als in der zweiten oder dritten Märzwoche für zweckmäßig halten. Hierbei gehe ich davon aus, daß unsere zweite Begegnung in Bonn stattfinden wird.«⁸⁶⁸ Bereits zwei Tage später, am 20. Februar, ging beim Chef des Bundeskanzleramtes, Ehmke, das Antwortferschreiben vom Staatssekretär beim DDR-Ministerrat, Michael Kohl, ein. Kohl teilte mit, daß der stellvertretende Leiter des Ministerratsbüros, Schüssler, mit der Führung der technischen Vorbereitungsgespräche für die Zusammenkunft beider Regierungschefs beauftragt worden sei. Schüssler erwarte den Vertreter des Bundeskanzleramtes zur Erörterung dieser Fragen am 2. März in Ost-Berlin.⁸⁶⁹

Ehmke reagierte im Auftrag Brandts noch am gleichen Tag mit dem fernschriftlichen Hinweis, daß Ministerialdirektor Sahm vom Kanzleramt beauftragt worden sei, »die technischen Fragen der Vorbereitung der Zusammenkunft zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden des Ministerrates zu klären«. ⁸⁷⁰

In den folgenden Tagen verschärfte die offiziöse Presse der DDR in Reaktionen auf die Mitteilung des Bundeskanzlers vom 18. Februar ihre propagandistischen Angriffe auf die Bundesregierung. ⁸⁷¹ Den Höhepunkt erreichte diese Propagandakampagne, die offenbar die Funktion hatte, das sich abzeichnende innerdeutsche Gipfeltreffen innenpolitisch wie ideologisch vorzubereiten, am 22. Februar mit dem Abdruck einer Rede von SED-Politbüromitglied Erich Honecker im Parteiorgan »Neues Deutschland«, die der für Sicherheitsfragen zuständige ZK-Sekretär bereits am 16. Februar vor der Parteihochschule »Karl Marx« gehalten hatte. ⁸⁷²

Am 24. Februar traf der sowjetische Außenminister Gromyko, u. a. begleitet vom Leiter der Dritten Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums, Fain, zu politischen Gesprächen mit der gesamten DDR-Führung in Ost-Berlin ein. Ziel des Gromyko-Besuches war es, die ostdeutschen Entscheidungsträger auf die bisherigen Ergebnisse der Vorverhandlungen zwischen Gromyko und Staatssekretär Egon Bahr festzulegen und die Haltung der DDR bei der bevorstehenden innerdeutschen Spitzenbegegnung mit den sowjetischen Vorstellungen in Einklang zu bringen. ⁸⁷³

Staatssekretär Bahr und Außenminister Scheel berichteten am gleichen Tag im Auswärtigen Amt den Fraktionsvorsitzenden des Bundestages, den Vorsitzenden des Auswärtigen und innerdeutschen Ausschusses, Schröder und Gradl, sowie dem stellvertretenden CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Stücklen über die positive sowjetische Einstellung zu einem Treffen Brandt – Stoph. ⁸⁷⁴

Der Wortlaut des Abschlußkommunikés sowie die ungewöhnlich lange Dauer der Konsultationen, die der sowjetische Außenminister in der DDR führte, können als Indizien dafür gewertet werden, daß Gromyko auf erhebliche Schwierigkeiten stieß und Mühe hatte, die sowjetischen Vorstellungen gegen den Widerstand der DDR-Führung durchzusetzen, die sich vermutlich hartnäckig gegen das von Moskau beabsichtigte Fallenlassen ihrer Forderung nach voller völkerrechtlicher Anerkennung durch die Bundesrepublik in den Bahr/Gromyko-Gesprächen wehrte. ⁸⁷⁵

Im Gemeinsamen Kommuniqué vom 27. Februar war von einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch Bonn nicht mehr die Rede. Beide Seiten traten lediglich dafür ein, »daß die Beziehungen zwischen allen Staaten auf den Prinzipien der souveränen Gleichheit, der Achtung der territorialen Integrität, der Unantastbarkeit der Staatsgrenzen und der inneren gesellschaftlichen Ordnung beruhen. Die Deutsche Demokratische Republik ist bereit, ihre Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland wie auch mit anderen Staaten auf dieser, in der internationalen Praxis allgemein anerkannten Grundlage zu gestalten.« ⁸⁷⁶

Allerdings einigten sich Gromyko und die SED-Führung darüber, daß die DDR bei dem geplanten Treffen der beiden deutschen Regierungschefs ihren Anspruch auf uneingeschränkte völkerrechtliche Anerkennung nachdrücklich vertreten sollte, allerdings in einer Form, welche die Verhandlungen nicht an dieser Forderung scheitern lassen sollte. ⁸⁷⁷ Diese Haltung Ost-Berlins entsprach mit hoher Wahrscheinlichkeit der taktisch-politischen Absicht der sowjetischen Führung, einerseits die Aufgabe der Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR durch die Regierung in Bonn in den Gesprächen zwischen Bahr und Gromyko mit einem demonstrativen sowjetischen Engagement für dieses Verlangen im innerdeutschen Dialog zu kompen-

sieren, andererseits aber sich durch die mit diesem Taktieren erreichte Blockierung der Deutschlandpolitik der DDR einen ungestörten Verlauf der Bahr/Gromyko-Sondierungen zu verschaffen.⁸⁷⁸

Unverkennbar war das sowjetische Interesse am Zustandekommen der Begegnung zwischen Brandt und Stoph, das nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck kam, daß Außenminister Gromyko in Ost-Berlin auf jede Polemik gegen die Bundesrepublik verzichtete und sich auch der polemische Ton der ostdeutschen Propaganda in der Folgezeit maßigte.⁸⁷⁹

Ministerialdirektor Sahn vom Bundeskanzleramt vereinbarte am 23. Februar telefonisch mit seinem potentiellen Gesprächspartner Schüssler vom Ministerrat der DDR eine erste Zusammenkunft für den 2. März in Ost-Berlin, um technische und protokollarische Fragen zu erörtern, die im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Treffen zwischen Brandt und Stoph standen. Gleichzeitig wurde bekannt, daß Minister Franke, Staatssekretär Ahlers, der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Dorn, sowie Ministerialdirektor Sahn zur Bonner Delegation für die Gespräche zwischen dem Bundeskanzler und dem DDR-Ministerratsvorsitzenden gehören würden.⁸⁸⁰

Bundeskanzler Brandt unterstrich in der Haushaltsdebatte des Bundestages am 25. Februar den »indirekten Zusammenhang« zwischen der Unterschrift der Bundesregierung unter dem Atomsperrvertrag und den von ihr eingeleiteten ostpolitischen Initiativen in Moskau, Warschau und Ost-Berlin. Den »Gang nach Ost-Berlin«, den Brandt für wahrscheinlich hielt, bezeichnete er als nicht mehr »als einen allerdings sehr ernst gemeinten Versuch«.⁸⁸¹

Der Vorsitzende der Unionsfraktion, Barzel, warf in der gleichen Debatte Herbert Wehner vor, mit seiner Interview-Äußerung im SPIEGEL, daß »Nichtanerkennung in dem völkerrechtlichen Sinne keine absolute Angelegenheit ist«, ⁸⁸² eine »Schwächung deutscher Verhandlungspositionen« betrieben zu haben, da der Bundeskanzler in seinen Äußerungen eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR ausdrücklich ausgeschlossen habe.⁸⁸³

Dieser vornehmlich zwischen Wehner und Barzel geführte Schlagabtausch setzte sich nach einem weiteren Interview des SPD-Fraktionsvorsitzenden mit dem Norddeutschen Rundfunk, in dem er eine ähnliche Auffassung äußerte, und einer entsprechenden Gegenerklärung Barzels auch am 28. Februar und 1. März fort.⁸⁸⁴

Am 27. Februar hatten die Botschafter der drei Westmächte der Sowjetunion in einer Antwortnote auf die sowjetische Erklärung vom 10. Februar die Aufnahme von Viermächte-Verhandlungen über Berlin vorgeschlagen. Die Antwort der Westalliierten war in der »Bonner Vierergruppe« mit der Bundesregierung abgestimmt worden.⁸⁸⁵ Der Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen beschäftigte sich in Bonn am gleichen Tag mit dem Stand der Vorbereitungen für das innerdeutsche Gipfeltreffen.⁸⁸⁶

Am 2. März trafen sich die Unterhändler der Bundesregierung und des DDR-Ministerrats, Sahn und Schüssler, zu ihrem ersten Vorbereitungsgespräch in Ost-Berlin. Der fünfköpfigen Bonner Delegation gehörten neben Sahn⁸⁸⁷ Ministerialdirigent Weichert vom innerdeutschen Ministerium, Ministerialrat Stern vom Kanzleramt, der Leiter der Abteilung »Inland« im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Müller, und Regierungskriminaldirektor Fritsch von der Sicherungsgruppe Bonn des Bundeskriminalamtes an.

In diesem ersten fünfstündigen Vorbereitungsgespräch, in dessen Verlauf die DDR-

Vertreter einen ganzen Katalog von Protokollfragen anschnitten, forderte die ostdeutsche Seite, daß Bundeskanzler Brandt bei seiner Fahrt nach Ost-Berlin nicht über West-Berlin in die DDR einreisen bzw. zurückfahren dürfe. Dadurch solle nur die angeblich völkerrechtswidrige Zugehörigkeit West-Berlins zur westdeutschen Bundesrepublik unterstrichen werden, was von der DDR nicht hingenommen werden könne. Ferner gaben die Ost-Berliner Unterhändler bekannt, daß die Regierung der DDR beabsichtige, den Bundeskanzler mit großem protokollarischen Aufwand zu empfangen, u. a. mit dem Abschreiten einer militärischen Ehrenformation. Auch über die Arbeitsmöglichkeiten von Journalisten und die Frage einer möglichen Pressekonferenz der Bonner Delegation wurde zwischen den Beauftragten beider Regierungen gesprochen.

Sahm wies die ostdeutschen Forderungen, der Reiseweg Brandts dürfe West-Berlin nicht berühren, nachdrücklich zurück. Er trug seinen Gesprächspartnern die Auffassung des Bundeskanzlers vor, der sich für einen Arbeitsbesuch ohne große protokollarische Gesten ausgesprochen hatte.⁸⁸⁸

Ebenfalls am 2. März führte Walter Ulbricht auf der Leipziger Messe überraschend ein Gespräch mit dem Präsidenten des Deutschen Industrie- und Handelstages, Otto Wolff von Amerongen,⁸⁸⁹ das in Bonn aufmerksam registriert wurde.

Einen Tag später setzten beide Delegationen ihre Beratungen fort, ohne allerdings eine der angesprochenen Fragen klären zu können. Die Vertreter der DDR beharrten weiterhin auf ihrer Forderung nach Aussparung West-Berlins auf dem Reiseweg des Bundeskanzlers und schlugen statt dessen den Ost-Berliner Flughafen Schönefeld als Landeort vor, der außerhalb des Gebietes von Groß-Berlin liegt. Noch am Nachmittag des gleichen Tages flog Ulrich Sahm von West-Berlin aus nach London, wo Bundeskanzler Brandt zu politischen Gesprächen weilte,⁸⁹⁰ um dort dem Regierungschef vom bisherigen Verlauf der Gespräche mit den Beauftragten des Ministerrates der DDR zu berichten.⁸⁹¹ Das sowjetische Parteiorgan »Prawda« meldete in seiner Ausgabe vom gleichen Tag, bezogen auf die innerdeutschen Gespräche, daß »die Angelegenheit jetzt den toten Punkt überwunden« habe.⁸⁹²

Am 5. März konferierten die Vertreter der Regierungen in Bonn und Ost-Berlin erneut. Die Delegation der Bundesregierung war um einen Beamten aus der Protokollabteilung des Bundeskanzleramtes erweitert worden. Beide Seiten diskutierten nun die Möglichkeit einer Anfahrt des Bundeskanzlers und seiner Begleitung mit einem Sonderzug. Auch hier konnte keine Einigung über eine Fahrtunterbrechung in West-Berlin erzielt werden. Vor der neuerlichen Vertagung der Gespräche ließ Sahm durchblicken, daß ein neues Treffen nur dann Sinn habe, wenn der DDR-Unterhändler Schüssler etwas Neues mitzuteilen habe.⁸⁹³

Die Vorbereitungsgespräche wurden am 9. März fortgesetzt, durch die öffentliche Festlegung der DDR-Haltung in der Frage des Reiseweges in einem am 6. März veröffentlichten offiziellen Kommentar im SED-Organ »Neues Deutschland«⁸⁹⁴ jedoch erheblich erschwert, da mit diesem taktischen Schritt der DDR-Entscheidungsträger, der auf eine Präjudizierung der laufenden Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte abzielte, der Verhandlungsspielraum auf beiden Seiten trotz Annäherung in anderen Punkten erheblich eingeschränkt wurde.⁸⁹⁵

Einen entscheidenden Einfluß auf den Fortgang und das schließlich positive Ergebnis der technischen Vorgespräche zwischen den Beauftragten der Bundesrepublik und der DDR übte die Sowjetunion aus, die sich über die Gesprächsebene Bahr/Gromyko in Moskau indirekt in die festgefahrenen Verhandlungen einschaltete, vermutlich um

sie mit deutlichen Signalen in die gewünschte Richtung zu lenken. Im 7. und 8. Gespräch zwischen dem sowjetischen Außenminister und Staatssekretär Bahr, das am 6. und 10. März in Moskau stattfand, war die beabsichtigte Begegnung zwischen Willy Brandt und Willi Stoph am Verhandlungstisch erwähnt worden. Gromyko regte angeblich an, die aufgetretenen Schwierigkeiten bei den Vorbereitungsgesprächen durch die Wahl eines anderen Verhandlungsortes als Ost-Berlin zu umgehen.⁸⁹⁶ Allerdings bestreitet der ehemalige sowjetische Botschafter Falin energisch jede auch nur indirekte sowjetische Vermittlung.⁸⁹⁷ Es kann jedoch als sicher gelten, daß die Sowjetunion im Rahmen ihrer engen Konsultationen mit dem ostdeutschen Verbündeten ihr großes Interesse am Zustandekommen eines innerdeutschen Gipfeltreffens deutlich zum Ausdruck gebracht hat. Bahr nahm vermutlich die vorsichtigen sowjetischen Anregungen auf und ließ einen Tag später, am 7. März, seinen engsten Mitarbeiter bei den Moskauer Sondierungen, Ministerialdirigent Sanne, nach Bonn zurückfliegen, um dem Bundeskanzler von diesem indirekten sowjetischen Wink umgehend zu berichten. Sannes Platz am Moskauer Verhandlungstisch nahm Bahrs Persönlicher Referent, Legationsrat Eitel, ein.⁸⁹⁸

Am 8. März konferierte Bundeskanzler Brandt mit Walter Scheel, Egon Franke, Horst Ehmke, Herbert Wehner, Wolfgang Mischnick, Conrad Ahlers und Ulrich Sahm über den von Sanne überbrachten Moskauer Vorschlag und Bahrs Erläuterungen dazu sowie über die weitere Bonner Haltung bei den ins Stocken geratenen Vorgesprächen mit der DDR. Ergebnis dieser Beratung der wichtigsten ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsträger der Regierung war ein von Scheel und Ehmke formulierter Entwurf eines neuen Briefes des Kanzlers an Ministerpräsident Stoph, der die angebliche Anregung Gromykos enthielt und sie in die Form eines offiziellen Vorschlages der Bundesregierung brachte.⁸⁹⁹ Brandt und seine Berater zielten mit diesem Schritt offensichtlich darauf ab, die auf Zeitgewinn, wenn nicht gar auf ein Scheitern des geplanten Treffens angelegte Strategie Ost-Berlins⁹⁰⁰ zu unterlaufen und die DDR-Führung in Zugzwang zu bringen. Mit Sicherheit wurde in Bonn einkalkuliert, daß im Rahmen der engen Konsultationen zwischen der Sowjetunion und ihrem ostdeutschen Verbündeten in dieser Phase der innerdeutschen Kontakte den Entscheidungsträgern in Ost-Berlin das indirekte sowjetische Signal bekannt sein würde. Offizielle sowjetische Pressemeldungen vom 10. März gingen davon aus, daß die Begegnung Brandt/Stoph zustande kommen werde.⁹⁰¹

Unmittelbar nach den Beratungen beim Bundeskanzler teilte Sahm dem Büro des Ministerrats der DDR fernschriftlich mit, daß er die von Schüssler am Ende der letzten Sitzung ausgesprochene Einladung zu einem vierten technischen Vorgespräch am 9. März annehme.⁹⁰²

In seinem neuen Schreiben an Ministerpräsident Stoph, das vom Unterhändler der Bundesregierung, Sahm, in der nächsten Sitzung mit den ostdeutschen Beauftragten am 9. März übergeben wurde, schlug Brandt vor, »daß unsere Delegationen beauftragt werden, gemeinsam zu prüfen, ob sich eine neue Grundlage für Programm und Ablauf unserer ersten Begegnung – notfalls auch ein anderer Ort des Treffens – finden läßt«. Einen konkreten Ortsvorschlag machte der Kanzler nicht. Sahm, so fügte Brandt hinzu, werde am 12. März »zur Fortsetzung der Gespräche zur Verfügung stehen«.⁹⁰³

Der ostdeutsche Delegationsleiter Schüssler verlas und übergab zu Beginn der vierten Besprechung eine Erklärung des DDR-Ministerrats, in der festgestellt wurde, daß ein Besuch von Bundeskanzler Brandt in West-Berlin eine »Provokation« wäre, »auf die

wir nicht eingehen können und wollen . . . Der Grundsatz der Gleichberechtigung erfordert, daß Herr Brandt als Regierungschef beim Besuch des Verhandlungspartners DDR deren Souveränität achtet und beim Reiseweg die Hoheitsrechte der DDR entsprechend den Grundsätzen des Völkerrechts respektiert. Wenn es zwischen den Regierungen unserer beiden Staaten zu Verhandlungen kommen soll, ist es doch ganz normal, auf dem Bahnhof oder Flugplatz der betreffenden Hauptstadt anzukommen und abzureisen, in der die Regierung ihren Sitz hat. Der Stellvertreter des Leiters des Büros des Ministerrates der DDR, Herr Dr. Gerhard Schüssler, ist beauftragt, in diesem Sinne die Vorgespräche zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen, damit das Treffen der Regierungschefs wie vorgesehen stattfinden kann.«⁹⁰⁴

Die Mitteilung des Ministerrats der DDR an die Bundesregierung wurde einen Tag später im »Neuen Deutschland« veröffentlicht. Die Bundesregierung druckte daraufhin am 11. März in ihrem amtlichen »Bulletin« den Wortlaut des Brandt-Schreibens an Willi Stoph ab.⁹⁰⁵

Ulrich Sahn überreichte daraufhin den Brief des Bundeskanzlers, nachdem klar schien, daß die DDR weiterhin darauf bestand, den Reiseweg Brandts nach Ost-Berlin zu bestimmen.⁹⁰⁶

Beide Delegationen vereinbarten nach drei Stunden Beratungszeit, die Gespräche am 12. März, wie im Brief des Kanzlers vorgeschlagen, fortzusetzen.⁹⁰⁷

Die teilweise widersprüchliche offiziöse Berichterstattung der SED-Presse zwischen dem 6. und 9. März – etwa die verschiedene Gewichtung der Forderung nach einer Nichtunterbrechung des Reiseweges des Bundeskanzlers in West-Berlin – schien ein Indiz für das Vorhandensein verschiedener Meinungen in der Führungsspitze der DDR zu sein.⁹⁰⁸ Unverkennbar war die Tendenz, den möglichen Besuch Willy Brandts in der DDR publizistisch-propagandistisch nach innen abzusichern.⁹⁰⁹

Vermutlich sah ein Teil der Mitglieder des SED-Politbüros, unter ihnen wahrscheinlich die Experten des Sicherheitsapparates, dem geplanten Auftritt des westdeutschen Bundeskanzlers wegen dessen möglichen innenpolitischen Wirkungen mit Skepsis und Unbehagen entgegen.⁹¹⁰

Regierungssprecher Ahlers bestätigte am 10. März in Bonn andeutungsweise, daß bei den Gesprächen zwischen dem sowjetischen Außenminister Gromyko und Staatssekretär Bahr in Moskau auch das Berlin-Problem angeschnitten worden sei.⁹¹¹

Am 12. März trafen beide Delegationen zu ihrem fünften Vorbereitungsgespräch zusammen. DDR-Unterhändler Schüssler machte zunächst den Vorschlag, Bundeskanzler Brandt solle mit einer Sondermaschine der Lufthansa nach Schönefeld fliegen, die notwendige Flug- und Landeerlaubnis würde erteilt werden.⁹¹² Als Ministerialdirektor Sahn nach telefonischer Rücksprache mit dem Bundeskanzler diesen Vorschlag ablehnte, schlug Schüssler schließlich die Stadt Erfurt als Tagungsort und den 19. März als Termin des ersten innerdeutschen Gipfeltreffens vor, was Sahn weisungsgemäß sofort akzeptierte. Am Abend des gleichen Tages wurde gleichzeitig in Bonn und Ost-Berlin ein Kommuniqué beider Delegationen veröffentlicht:

»Die mit der technischen und protokollarischen Vorbereitung des Treffens zwischen dem Vorsitzenden des Ministerrats der Deutschen Demokratischen Republik, Willi Stoph, und dem Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, Willy Brandt, beauftragten Delegationen einigten sich heute entsprechend einem Vorschlag der Regierung der DDR, daß das Treffen am 19. März 1970 in Erfurt stattfindet.«⁹¹³

Conrad Ahlers begrüßte gleichzeitig in einer Erklärung für die Bundesregierung dieses Verhandlungsergebnis.⁹¹⁴

Ministerialdirektor Sahn gab am 13. März die vereinbarten Modalitäten des Treffens zwischen Brandt und Stoph bekannt. Er teilte mit, daß der Bundeskanzler und seine Delegation, der neben Brandt, Minister Franke, der Parlamentarische Staatssekretär Dorn, Staatssekretär Ahlers, Ministerialdirektor Sahn und Ministerialdirigent Weichert vom innerdeutschen Ministerium sowie als Berater Referenten aus dem Kanzleramt, dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen und dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung angehörten, mit dem Sonderzug nach Erfurt reisen würden und man auf militärisches Zeremoniell verzichte. Ferner gingen beide Seiten davon aus, daß ein zweites Treffen in der Bundesrepublik stattfinden werde.⁹¹⁵ Die amerikanische, britische und französische Regierung begrüßten in inoffiziellen Stellungnahmen das Zustandekommen der Erfurter Begegnung.⁹¹⁶ Berichterstattung und Kommentierung der offiziellen DDR-Presse beanspruchten in den folgenden Tagen den Erfolg der Vorgespräche und die Ermöglichung des Treffens in Erfurt überhaupt für die DDR allein und versuchten den Eindruck zu erwecken, daß die Bundesregierung die Gipfelbegegnung zu hintertreiben beabsichtigt hätte.⁹¹⁷ Ferner suchten die Medien die Gesprächsthemen für die Erfurter Zusammenkunft im voraus festzulegen.⁹¹⁸

Außenminister Scheel, Minister Franke und Staatssekretär Duckwitz informierten noch am 13. März in einer vertraulichen Sitzung im Auswärtigen Amt die drei Fraktionsvorsitzenden des Bundestages und zusätzlich die Oppositionsabgeordneten Stücklen, Schröder und Gradl über die Gespräche in Ost-Berlin und Warschau. Am gleichen Tag hatte Bundeskanzler Brandt eine lange Aussprache mit dem Berliner Regierenden Bürgermeister Klaus Schütz und Bundespräsident Heinemann.⁹¹⁹

Einen Tag später unterrichtete Kanzleramtsminister Ehmke am Rande des Berliner Landesparteitages der SPD führende Vertreter des Senats und der SPD-Fraktion im Abgeordnetenhaus über den Stand der innerdeutschen Kontakte.⁹²⁰

Parallel dazu liefen auf der operativen Ebene die interministeriellen Beratungen von Vertretern des Bundeskanzleramtes (vor allem Sahn und Sanne, nach seiner Rückkehr aus Moskau ab 16. März auch Egon Bahr), des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen (Weichert, Schierbaum u. a.) und des Auswärtigen Amtes (van Well und einige Referenten) zur Vorbereitung der Verhandlungsunterlagen für den Bundeskanzler und seine Delegation auf Hochtouren. Dieser Expertenkreis erarbeitete einen etwa 50 Punkte umfassenden Katalog möglicher Verhandlungsthemen, der auch vom Auswärtigen Amt vorbereitete Überlegungen über einen potentiellen UNO-Beitritt beider deutscher Staaten beinhaltete – entsprechende Denkmodelle hatte bereits während der Großen Koalition der von Egon Bahr geleitete Planungsstab des Auswärtigen Amtes entworfen.⁹²¹

Willy Brandt selbst entwarf am 15. März das Konzept seiner Grundsatzserklärung, die er in Erfurt vortragen wollte.⁹²² In den darauffolgenden Tagen wurde auf politischer Ebene ein intensiver Informations-, Beratungs- und Konsultationsprozeß in Gang gesetzt, an dem alle wichtigen Politiker der SPD/FDP-Koalition, Mitarbeiter des Kanzlers und teilweise auch Oppositionsvertreter beteiligt waren.⁹²³ Eine Bonner Delegation unter Leitung von Ministerialrat Stern vom Kanzleramt reiste am 16. März nach Erfurt, um letzte technische Einzelheiten an Ort und Stelle zu klären.

Ebenfalls am 16. März fand nach dem üblichen Koalitionstreffen der führenden Politiker der Regierungsparteien ein weiteres Koalitionsgespräch statt, an dem auch die Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick teilnahmen. Minister Ehmke griff bei dieser Gelegenheit das 1966 beschlossene »Gesetz über befristete Freistellung von

der deutschen Gerichtsbarkeit«, das sogenannte »Handschellengesetz«, auf, das einem Besuch Ministerpräsident Stophs und seiner Delegation in der Bundesrepublik wegen einer möglichen Strafandrohung entgegenstehe.

Am Abend dieses Tages empfing Willy Brandt im Bundeskanzleramt den Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Rainer Barzel, zu einem Informations- und Konsultationsgespräch. Der Oppositionsführer lehnte das Angebot des Bundeskanzlers, an der Sondersitzung des Kabinetts unmittelbar nach der Rückkehr Brandts aus Erfurt am 20. März teilzunehmen, mit dem Hinweis ab, daß er »unmöglich am Schluß einer Operation zu einer Information kommen« könne. Die Opposition hätte, so Barzel, dieses Angebot angenommen, wenn sie auch zu jener Kabinettsitzung eingeladen worden wäre, in der die Stoph-Einladung angenommen worden sei. Er, Barzel, wolle sich zur gleichen Zeit von Staatssekretär Ahlers unterrichten lassen.⁹²⁴

Zwischen diesen einzelnen Unterredungen und parallel dazu wurden im Kanzleramt interne Beratungen Brandts mit seinen engsten Mitarbeitern, unter ihnen Egon Bahr, der kurz zuvor aus Moskau zurückgekehrt war, Ulrich Sahm, Carl-Werner Sanne, Horst Ehmke und Conrad Ahlers, geführt und die redaktionelle Überarbeitung der Grundsatzerklärung des Kanzlers fortgesetzt, die vor dem Hintergrund der laufenden Besprechungen ergänzt und redigiert wurde. Auf Vorschlag von Sahm sandte das Kanzleramt ein Telegramm an das Büro des Vorsitzenden des DDR-Ministerrates, in dem die Bundesregierung um die Möglichkeit einer Kranzniederlegung im früheren KZ Buchenwald durch Brandt und Stoph nachsuchte.

Das Bundeskabinett trat am 17. März zu einer Sondersitzung über die endgültige Festlegung der Verhandlungsrichtlinien für die Delegation der Bundesregierung zusammen. An der Sitzung nahmen wiederum die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen Wehner und Mischnick sowie Staatssekretär Bahr teil. Brandt berichtete der Ministerrunde über sein vorbereitetes Verhandlungskonzept und erwähnte, daß er beabsichtige, dem Anerkennungsverlangen der DDR mit dem Hinweis auf eine gemeinsam anzustrebende gleichberechtigte UN-Mitgliedschaft zu begegnen.

Walter Scheel und Helmut Schmidt meldeten gegen diesen Vorschlag des Kanzlers Bedenken an: Erstens seien die Konsequenzen eines derartigen Planes noch nicht völlig durchdacht, ferner könne man die Westalliierten, die der DDR bisher den Zugang zu internationalen Organisationen verwehrt hätten, nicht über Nacht mit einem totalen Kurswechsel konfrontieren, und schließlich sollten in Erfurt nicht am Anfang zu viele Konzessionen auf den Verhandlungstisch gelegt werden.

Brandt widersprach dieser Auffassung im Grundsatz nicht und erklärte sich bereit, das UNO-Angebot lediglich auf ein »Signal« zu beschränken und dieses Thema in Erfurt nur sehr vorsichtig anzuschneiden. Außerdem, so gab der Bundeskanzler, unterstützt von Herbert Wehner, zu bedenken, könne er sich nach dem Vortrag von Stophs Grundsatzerklärung gezwungen sehen, bestimmte vorbereitete Punkte fallenzulassen. Auf einen endgültigen Text von Brandts grundsätzlichen Ausführungen legte sich das Kabinett nicht fest.

Nach den Kabinettsberatungen unterrichtete der Kanzler den CDU-Vorsitzenden Kiesinger im Bundeskanzleramt über die beabsichtigte Verhandlungslinie der Bundesregierung in Erfurt. Ebenfalls am 17. März lehnte Rainer Barzel in einer Presseerklärung offiziell das Angebot Brandts ab, an der Kabinettsitzung am 20. März teilzunehmen. Staatssekretär Duckwitz vom Auswärtigen Amt berichtete am gleichen Tag dem NATO-Rat in Brüssel über den Stand der Gespräche zwischen der Bundesregierung und der DDR sowie den osteuropäischen Staaten.⁹²⁵

Minister Ehmke empfing im Kanzleramt den Oberbürgermeister von Kassel, Branner, zu einer Unterredung, in der dieser Kassel als Tagungsort für das zweite Brandt/Stoph-Gipfeltreffen vorschlug.⁹²⁶

Das französische Fernsehen sendete am Abend des 17. März ein Interview mit Walter Ulbricht, in dem der Staatsratsvorsitzende noch einmal die bekannten Positionen der SED-Entscheidungsträger wiederholte und die Hoffnung äußerte, daß die Erfurter Gespräche den »Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen über einen Vertrag über gegenseitige Beziehungen nicht diskriminierender Art auf der Grundlage des Völkerrechts darstellen«.⁹²⁷

Willy Brandt studierte noch vor seiner Abreise sorgfältig die Ausführungen Ulbrichts. Die DDR benannte am 17. März offiziell ihre Delegation für das Treffen in Erfurt: Ihr gehörte neben Ministerpräsident Stoph, Außenminister Winzer, der Staatssekretär beim Ministerrat, Kohl, dessen Stellvertreter Schüssler, Staatssekretär Kohrt vom Außenministerium und der Leiter der Abteilung »Westdeutschland« dieses Ressorts, Voss, an. Neben diesen Mitgliedern der sogenannten »inneren« Delegation bestand die »äußere« Delegation, d. h. die Beratergruppe, aus dem Leiter des »Bereiches Presse und Information« des Außenministeriums, Lorf, dem Leiter der Abteilung »Außenpolitische Planung«, Prof. Harry Wünsche – einem der bekanntesten Völkerrechtler der DDR –, dem Leiter der Rechtsabteilung, Süß, dem stellvertretenden Leiter der Abteilung »Westdeutschland«, Seidel, dem Sektionsleiter im Außenministerium, Baumgärtel, und dem Persönlichen Referenten von Stoph, Böthling.⁹²⁸

Die Delegation der Bundesregierung trat am Abend des 18. März die Reise im Sonderzug nach Erfurt an. Bundeskanzler Brandt hatte an diesem Tag in einer Serie von weiteren Besprechungen mit seinen engsten Mitarbeitern im Kanzleramt den Text seiner Grundsatzerklärung fertiggestellt. Noch vor der Abreise des Kanzlers versicherte ihm Oppositionsführer Barzel in einem Gespräch im Parlament, daß Brandt weder unter Zeitdruck noch unter Erfolgszwang stehe und sich in Erfurt völlig frei fühlen solle.⁹²⁹

Der Begleitung des Kanzlers gehörten Bundesminister Franke, der Parlamentarische Staatssekretär Dorn, Staatssekretär Ahlers, Ministerialdirektor Sahm und Ministerialdirigent Weichert an. Mitglieder der »äußeren« Delegation waren die Persönlichen Referenten von Brandt, Franke, Dorn und Ahlers, Ritzel, Hirt, Büge und Schneppen, Ministerialrat Stern vom Kanzleramt, die Ministerialräte Schierbaum und Mahnke vom Innerdeutschen Ministerium, der Leiter der Abteilung »Inland« des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Müller, und seine Mitarbeiter Plück und Schnippenkötter sowie Regierungskriminaldirektor Fritsch von der Sicherungsgruppe Bonn des Bundeskriminalamtes.⁹³⁰

Die am 19. März in Erfurt stattfindende erste deutsch-deutsche Gipfelbegegnung zwischen den Regierungschefs der Bundesrepublik und der DDR – auf eine detaillierte Schilderung ihres Ablaufes wird hier verzichtet⁹³¹ – bestand aus der Verlesung von vorbereiteten Grundsatzklärungen durch Ministerpräsident Stoph und Bundeskanzler Brandt am Vormittag, einer wechselseitigen Erwiderung auf die Erklärungen beider Seiten am Nachmittag, einer Kranzniederlegung Brandts in Begleitung des DDR-Außenministers in Buchenwald am späten Nachmittag, einem etwa zweistündigen Vier-Augen-Gespräch beider Regierungschefs am Abend sowie einer kurzen Abschlußsitzung beider Delegationen danach. Die Grundlagen der Darlegungen Brandts und Stophs bei diesem »Eisbrechertreffen«⁹³² bildeten einerseits die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 28. Oktober 1969 und sein »Bericht zur Lage der Na-

tion« vom 14. Januar 1970, andererseits der von Walter Ulbricht am 18. Dezember 1969 übermittelte Vertragsentwurf der DDR. Neu in den Ausführungen Stophs war seine Forderung nach 100 Milliarden DM Wiedergutmachungszahlungen, die Brandt mit Nachdruck zurückwies.⁹³³

Bereits am Ende seines Vortrages am Nachmittag signalisierte Stoph seine Bereitschaft zu einem weiteren Gespräch mit Brandt »in einem grenznahen Ort der BRD«. Der Bundeskanzler schlug nach einem Telefongespräch mit Horst Ehmke am frühen Nachmittag die Stadt Kassel und als Termin der zweiten Begegnung den 21. Mai 1970 vor, was der DDR-Ministerpräsident akzeptierte.

Noch vor dem Einzelgespräch mit Brandt und während dessen Kranzniederlegung in Buchenwald konsultierte der Ministerratsvorsitzende in Suhl Walter Ulbricht und vermutlich auch die übrige SED-Führung.

Die für Bundeskanzler Brandt vom Kanzleramt, innerdeutschen Ministerium und Auswärtigen Amt vorbereiteten Verhandlungsmaterialien und Prognosen über die wahrscheinliche Verhandlungsstrategie der DDR-Delegation waren so umfassend und präzise, daß die Gegenäußerungen Brandts zu Stophs Grundsatzerklärung von den Beratern des Bundeskanzlers in nur 20 Minuten fertiggestellt werden konnten.⁹³⁴ Wie Brandt und Egon Franke in Interviews und Erklärungen nach dem Erfurter Treffen bekanntgaben, schlug der Bundeskanzler am Schluß seiner Nachmittagsausführungen vor, über drei große Themengruppen weiter zu sprechen: Über die Regelung der Beziehungen zwischen Bundesrepublik und DDR, über eine Verbesserung der Kommunikation zwischen beiden Staaten und über den Abbau von Diskriminierungen sowohl in den Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin als auch in ihrem Verhältnis nach außen.⁹³⁵

Die Berichte, die Brandt und Stoph am 20. und 21. März über ihre Begegnung vor ihren Parlamenten gaben, reflektierten noch einmal die kontroversen Positionen und damit die inhaltliche Ergebnislosigkeit des Gipfeltreffens. Während Brandt die Bemühungen um eine praktische Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen, verbunden mit einem Gewaltverzichtsangebot, in den Vordergrund seiner Argumentation stellte, beharrte Stoph auf seiner Forderung nach uneingeschränkter völkerrechtlicher Anerkennung der DDR und einem Abschluß des Ulbrichtschen Vertragsentwurfs vom 17. Dezember 1969.⁹³⁶

Während des Zusammentreffens beider Delegationen in Erfurt waren alle wichtigen Teile des Entscheidungssystems in Bonn – auch die CDU/CSU-Fraktion – mit dem Entscheidungszentrum in Erfurt verbunden und an den Informationsstrang zwischen dem Konferenzort und der Bundeshauptstadt angeschlossen: Im Büro des Chefs vom Dienst des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Raederscheidt, liefen die Nachrichtenfäden aus zwei Kanälen zusammen. Einmal wurden alle Agentur-, Rundfunk und Fernsehberichte gesammelt, ferner erhielt das Amt über eine ständige Fernschreibverbindung von den für die Informationsübermittlung zuständigen Delegationsmitgliedern Schnippenkötter und Plück direkt aus dem Konferenzgebäude die neuesten Meldungen.

Der im Büro Räderscheidts erstellte »Aktuelle Nachrichtenspiegel« ging noch während der Vormittagssitzung der Delegationen an die Mitglieder des parallel im Kanzleramt unter der Leitung von Walter Scheel tagenden Bundeskabinetts und an den Chef des Bundeskanzleramtes, Ehmke. Auch die Vorsitzenden der drei Bundestagsfraktionen Barzel, Wehner und Mischnick erhielten die Nachrichtenübersicht. Über das Pressezentrum des Bundestages wurden die Abgeordneten, die zur gleichen Zeit

in insgesamt 14 Ausschußsitzungen tagten, informiert. In der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses gab Staatssekretär Bahr an diesem Tag den Parlamentariern einen Bericht über seine bisherigen Moskauer Sondierungen.⁹³⁷

Bundestagspräsident von Hassel und seine vier Vizepräsidenten erhielten in direktem Sprechverkehr die aktuellen Informationen aus Erfurt.

Die im Bundestag vertretenen Parteien ließen sich teilweise gesondert über eigene Informanten direkt aus Erfurt unterrichten: Für die SPD berichteten die Sprecher von Parteivorstand und Fraktion aus der DDR, während die FDP von ihrem Vorstandssprecher und einem verpflichteten freien Journalisten informiert wurde. Ferner verfügte die FDP-Bundestagsfraktion mit dem Parlamentarischen Staatssekretär Dorn, der als Vertreter des kleineren Koalitionspartners zur Delegation Brandts gehörte, über einen direkten Informationsträger.

Die CDU/CSU-Opposition hatte auf die Entsendung eines eigenen Informanten verzichtet, sammelte aber in ihren Parteizentralen die einlaufenden Agentur- und Medienberichte. Am Abend des 19. März trat in Bonn das Präsidium der CDU zusammen, um über die bis dahin bekanntgewordenen Ergebnisse der Erfurter Begegnung zu beraten und die ablehnende Stellungnahme der Opposition auf die Erklärung des Bundeskanzlers vor dem Bundestag am nächsten Tag vorzubereiten.⁹³⁸

Noch bevor Willy Brandt am Vormittag des 20. März vor dem Parlament seinen Bericht über Verlauf und Ergebnisse des Erfurter Treffens abgab, unterrichtete er das Bundeskabinett, das in Anwesenheit der Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick zu einer Sondersitzung zusammengetreten war. Parallel dazu informierte Staatssekretär Ahlers unmittelbar nach seinem Eintreffen in Bonn den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel und dessen Stellvertreter Stücklen über den Inhalt der Gespräche zwischen Brandt und Stoph.⁹³⁹

Am frühen Nachmittag traten unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers Präsidium und Vorstand der SPD zu einer Sitzung zusammen.

In den darauffolgenden Tagen ordnete Brandt an, die Spitzenpolitiker der CDU/CSU-Opposition so gut wie die Mitglieder des Kabinetts über die ost- und deutschlandpolitischen Aktivitäten der Regierung zu informieren. Bereits am 25. März gaben die Staatssekretäre Bahr und Duckwitz Oppositionsführer Barzel und seinen Kollegen Wehner und Mischnick ausführliche Berichte über die zurückliegende Phase der Ost- und Deutschlandpolitik.⁹⁴⁰

Brandt selbst unterrichtete am 24. März in persönlichen Briefen den amerikanischen Präsidenten Nixon, den britischen Premierminister Wilson und den französischen Staatspräsidenten Pompidou über Verlauf und Ergebnis seiner Begegnung mit Ministerpräsident Stoph. Am gleichen Tag hatte Staatssekretär Bahr das Kabinett und führende Vertreter der drei Bundestagsfraktionen – unter ihnen auch Rainer Barzel – über den Stand seines Meinungsaustausches mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko informiert. Ferner setzte Bahr die Botschafter der drei Westmächte in Bonn ins Bild.⁹⁴¹

Während die westlichen Verbündeten das Erfurter Gipfeltreffen in inoffiziellen Stellungnahmen positiv bewerteten⁹⁴² – allerdings schwankten besonders die Kommentare der überregionalen französischen Presse zwischen Skepsis und Zustimmung⁹⁴³ –, berichteten die sowjetischen Medien einseitig, wenn auch ohne Polemik über die Gespräche in Erfurt.⁹⁴⁴

In Kassel begannen bereits am 20. März die Vorbereitungen für das zweite Brandt/Stoph-Gespräch mit der Bildung einer 12köpfigen Arbeitsgruppe der Stadt.⁹⁴⁵ Noch

am Abend des 19. März hatte Horst Ehmke beim Kasseler Oberbürgermeister Branner angefragt, ob die Stadt noch zu ihrer Bewerbung für das zweite innerdeutsche Gipfeltreffen stehe, was Branner bejahte.⁹⁴⁶

Nur wenige Tage nach der Erfurter Begegnung wurden im Bundeskanzleramt erneut interministerielle Beratungen zur Vorbereitung des zweiten Gipfeltreffens in Kassel am 21. Mai auf der Basis der für Erfurt erstellten Materialien aufgenommen. Vom Kanzleramt, innerdeutschen Ministerium und Auswärtigen Amt waren an diesen Planungsarbeiten dieselben Beamten wie bei den Vorbereitungsgesprächen für die Erfurter Zusammenkunft beteiligt. Wieder stellten Staatssekretär Bahr und Ministerialdirektor Ulrich Sahm die ranghöchsten Mitglieder dieses Beraterkreises dar. Parallel zu diesen Besprechungen bereiteten die zuständigen Referenten und Mitarbeiter des Bundeskanzlers dessen für Anfang April geplante USA-Reise vor, in deren Verlauf die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung mit der amerikanischen Führung ausführlich erörtert werden sollte.

Nach der grundsätzlichen Entscheidung Brandts, den DDR-Vertragsentwurf vom 17. Dezember 1969 in Kassel mit eigenen Vorschlägen für Vertragselemente zu beantworten und die Einsetzung gemeinsamer Kommissionen vorzuschlagen, deren Arbeit dann auf einem dritten Gipfeltreffen im Spätherbst beraten werden könnte, wurden an den Vorbereitungsarbeiten neben den genannten Ressorts auch die Bundesministerien des Innern, der Justiz, für Wirtschaft sowie für Verkehr, das Post- und Fernmeldewesen beteiligt.

Am 3. April leitete die Bundesregierung die Aufhebung des von der DDR als »Handschellengesetz« bezeichneten »Gesetzes über die befristete Freistellung von der deutschen Gerichtsbarkeit« von 1966 ein, um eine mögliche Strafverfolgung der Mitglieder der DDR-Delegation für Kassel zu verhindern.⁹⁴⁷ Der Bundestag verabschiedete bei Stimmenthaltung der Opposition am 7. Mai die Aufhebung des Gesetzes.⁹⁴⁸

Bundeskanzler Brandt informierte bei seinem Besuch in Washington am 10. und 11. April, zu dem ihn die Minister Scheel, Schmidt und Möller sowie die Staatssekretäre Bahr, Duckwitz und Ahlers begleiteten, Präsident Nixon, Außenminister Rogers und Sicherheitsberater Kissinger ausführlich über den Stand der Gespräche mit der Sowjetunion, Polen und der DDR und die entsprechenden Perspektiven. Brandt erläuterte nicht nur Verlauf und Ergebnis seiner Erfurter Begegnung mit Ministerpräsident Stoph, sondern besprach mit der amerikanischen Führung auch seine Absicht, der DDR in Kassel praktische Gegenvorschläge vorzulegen. Wie Willy Brandt in seinen außenpolitischen Memoiren berichtet, betrachtete Nixon bei dieser Unterredung die Berlin-Frage, insbesondere die Freiheit West-Berlins und die Sicherheit seiner Zufahrtswege, als einen Punkt, »an dem kein Nachgeben möglich sei«.⁹⁴⁹

In der Analyse und Beurteilung der Ost-West-Beziehungen, insbesondere der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung, erzielten beide Seiten Übereinstimmung. Präsident Nixon beurteilte die Anlage der Gespräche der Bundesregierung auch mit der DDR als richtig und verzichtete darauf, Brandt verhandlungstaktische Anweisungen zu geben. Beide Regierungschefs vereinbarten weiterhin in allen ostpolitischen Fragen engen diplomatischen Kontakt.⁹⁵⁰ Nach Brandts eigenen Angaben ist die Frage einer Anerkennung der DDR zwischen Nixon und ihm »nicht im einzelnen erörtert worden«.⁹⁵¹

Am 14. April empfing in Bonn Bundesminister Egon Franke das am 15. März neugewählte Präsidium des Bundes der Vertriebenen (BdV) zu einem Informationsge-

sprach über den Stand der innerdeutschen Beziehungen und die deutschlandpolitischen Vorstellungen der Regierung Brandt/Scheel.⁹⁵²

Die DDR setzte nur wenige Tage nach dem Erfurter Treffen, offensichtlich noch unter dem Eindruck der spontanen Sympathiekundgebungen für Bundeskanzler Brandt, ihre Propagandaangriffe gegen die Bundesrepublik fort und bereitete innenpolitisch mit Hilfe einer breitangelegten publizistischen Offensive – für die sie vom sowjetischen Botschafter in der DDR, Abrassimow, der die Sowjetunion bei den am 26. März begonnenen Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte vertrat, Rückendeckung erhielt⁹⁵³ – ihre Verhandlungsposition für die zweite Gipfelbegegnung vor.⁹⁵⁴

Am 24. April erörterte der Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen die Vorbereitungen für die Kasseler Zusammenkunft.⁹⁵⁵

Verkehrsminister Leber gab am 29. April bekannt, daß die innerdeutschen Postverhandlungen in einem wichtigen Teilbereich abgeschlossen worden seien und 40 Telefon- und 16 Telexleitungen neu geschaltet würden.⁹⁵⁶

Am 5. Mai forderte DDR-Ministerpräsident Stoph in einem Schreiben an Bundeskanzler Brandt, das »System von Gesetzen und anderen normativen Akten, die die DDR diskriminieren«, aus der Welt zu schaffen und eine von jeder Diskriminierung freie Durchführung des Treffens von Kassel zu ermöglichen. Ferner kritisierte Stoph die Haltung der Bundesregierung bei der Tagung der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) und in der Weltgesundheitsorganisation (WHO) hinsichtlich einer vollen Beteiligung der DDR.⁹⁵⁷

Einen Tag später trafen sich in Bonn die mit der Vorbereitung des Kasseler Treffens beauftragten Delegationen beider Regierungen, die wieder von Ulrich Sahm und Gerhard Schüssler geleitet wurden. Bei diesem Treffen konnten alle wesentlichen technischen und protokollarischen Fragen geklärt werden.⁹⁵⁸

Schüssler erhielt noch vor seiner Rückreise nach Ost-Berlin im Bundeskanzleramt das Antwortschreiben Brandts, das am gleichen Tag formuliert worden war. Der Kanzler bestätigte darin seine in Erfurt gegebene Zusage, die Begegnung in Kassel ohne jede Diskriminierung zu gewährleisten. Die Bundesregierung habe die entsprechenden Maßnahmen bereits getroffen. Auf die Frage der zukünftigen Behandlung der als Diskriminierung empfundenen Gesetze beider Seiten und der Mitwirkung in internationalen Organisationen werde man in Kassel zu sprechen kommen.⁹⁵⁹

Nach Konsultationen mit Walter Scheel ließ Brandt dem Beauftragten der Bundesregierung bei den Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in Genf, Botschafter Schnippenkoetter, die Weisung erteilen, auf der Sitzung der WHO am 14. Mai, auf der über den Aufnahmeantrag der DDR entschieden werden sollte, für eine Verschiebung der Behandlung des Ost-Berliner Antrages auf die nächste Weltgesundheitskonferenz im Mai 1971 zu plädieren. Scheel hatte in einem Rundverlaß die Bonner Auslandsvertretungen angewiesen, ihren Gastländern mitzuteilen, daß die Bundesrepublik die Aufnahme der DDR in die WHO nicht vor einer Klärung des innerdeutschen Verhältnisses wünsche. Schnippenkötter hatte einige Tage vor Brandts neuer Direktive die Position der Bundesregierung in einem ausführlichen Memorandum für die WHO-Mitglieder dargelegt. Bereits am 15. April lehnte die ECE mit 16 zu 11 Stimmen den Antrag der DDR auf Vollmitgliedschaft ab. Durch dieses taktische Manöver – eine entsprechende von der Bundesrepublik initiierte Resolution wurde von den Mitgliedstaaten der WHO mit 70 gegen 26 Stimmen bei 19 Enthaltungen angenommen – gelang es den Entscheidungsträgern der sozialliberalen Koalition, die von der DDR mit Hilfe einer Präjudizierung der innerdeutschen Ver-

handlungen und einer Umgehung der »Scheel-Doktrin« beabsichtigte Schwächung der Verhandlungsposition der Bundesregierung zu verhindern.⁹⁶⁰

Daß die DDR-Führung trotz der von ihrem Vertreter in Genf angedrohten Konsequenzen das Kasseler Treffen nicht absagte, obwohl gerade das Taktieren der Bundesregierung einen fast »klassischen« Vorwand dafür abgegeben hätte, war vermutlich auf sowjetische Intervention zurückzuführen.⁹⁶¹

Am Rande der Feierlichkeiten zum 100. Geburtstag Lenins traf Walter Ulbricht vom 20. bis 24. April in Moskau mit der sowjetischen Führung und den übrigen osteuropäischen Parteichefs zusammen. Eines der wichtigsten Gesprächsthemen war mit hoher Wahrscheinlichkeit das bevorstehende zweite innerdeutsche Gipfeltreffen und die Haltung der DDR dazu.⁹⁶²

Auf dem SPD-Parteitag in Saarbrücken kündigte Willy Brandt am 13. Mai erstmalig öffentlich an, daß er in Kassel Willi Stoph Vorschläge für vertragliche Regelungen zwischen beiden deutschen Staaten vorlegen werde.⁹⁶³ Mit dieser Ankündigung signalisierte der Kanzler der SED-Führung, daß er mit praktischen Verhandlungsvorschlägen die durch die Bonner WHO- und ECE-Blockierungstaktik belastete innerdeutsche Verhandlungsatmosphäre zu entkrampfen beabsichtigte.

Die intensiv geführten interministeriellen Vorbereitungen des im Kanzleramt tagenden Expertenkreises, der von Ministerialdirektor Sahn geleitet wurde, konzentrierten sich auf die Erarbeitung eines auf Vorarbeiten des innerdeutschen Ministeriums basierenden Verhandlungskonzeptes, das der Anerkennungsforderung der DDR weiter als bisher entgegenkam, gleichzeitig aber eine praktische Verbesserung der deutsch-deutschen Beziehungen in den Vordergrund stellte. Die für Brandt vorbereiteten Vorstellungen über Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung der Beziehungen zwischen beiden Staaten wurden von diesem Beratergremium, im wesentlichen von Ulrich Sahn,⁹⁶⁴ in die Form eines 20 Punkte umfassenden Katalogs gebracht, der zunächst in der Grundsatzerklärung des Bundeskanzlers enthalten sein und anschließend Stoph auch schriftlich überreicht werden sollte.

Am Nachmittag des 14. Mai führte der Bundeskanzler am Rande des Saarbrücker SPD-Parteitages ein längeres Gespräch mit seinen engsten deutschlandpolitischen Beratern, unter ihnen Horst Ehmke, Ulrich Sahn und Egon Franke, in dem es um die Entwürfe für die Kasseler Begegnung ging.⁹⁶⁵

Auf einer offenbar überraschend einberufenen ostdeutsch-sowjetischen Gipfelkonferenz in Moskau am 15. Mai stimmten Walter Ulbricht, Willi Stoph, Erich Honecker und Otto Winzer die Haltung der DDR beim bevorstehenden zweiten innerdeutschen Gipfeltreffen mit dem sowjetischen Verbündeten ab. Von sowjetischer Seite nahmen Parteichef Breschnew, Ministerpräsident Kossygin, Staatsoberhaupt Podgorny, Außenminister Gromyko und Botschafter Abrassimow an den Beratungen teil, in denen vor allem auch der Stand der kurz vor dem Abschluß stehenden Bahr/Gromyko-Gespräche erörtert wurde.⁹⁶⁶

Am 19. und 20. Mai bereitete die Bundesregierung in einem umfassenden Informations-, Konsultations- und Beratungsprozeß das Treffen in Kassel vor. Am 19. Mai fand im Bundeskanzleramt unter Leitung des Kanzlers eine interne Besprechung der für Kassel vorgesehenen Delegation statt, an der neben den Delegationsmitgliedern auch die Minister Scheel, Genscher und Schmidt sowie die Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick teilnahmen.

Zur gleichen Zeit informierte der Vertreter der Bundesregierung in der Vierergruppe die Westalliierten über die Bonner Vorschläge für Kassel. Ebenfalls am 19. Mai erör-

terten die Unterhändler Sahm und Schüssler bei einem Lokaltermin in Kassel letzte technische und protokollarische Einzelheiten der bevorstehenden zweiten Zusammenkunft beider Regierungschefs.

Einen Tag später, am 20. Mai, trat das Bundeskabinett zu einer Sondersitzung zusammen, in der die vorbereitete Grundsatzerklärung des Bundeskanzlers und die Marschroute der Bonner Delegation beraten und inhaltlich gebilligt wurden. Erst nach dieser Sitzung und weiteren zahlreichen Einzelbesprechungen formulierten Brandt und seine engsten Berater den endgültigen Text der Kanzler-Erklärung. Noch am gleichen Tag unterrichtete Botschafter Grewe in Brüssel die ständigen Vertreter der NATO-Staaten über das Verhandlungskonzept der Bundesregierung.

Ebenfalls am 20. Mai wurden die Oppositionsparteien über die abgesteckte Verhandlungslinie des Bundeskanzlers informiert.

Der stellvertretende Regierungssprecher von Wechmar bestätigte am 19. Mai, daß der Kanzler in seinen vorbereiteten Äußerungen für Kassel »etwa zwanzig Punkte« als mögliche Elemente eines Vertrages zwischen beiden deutschen Staaten nennen werde. Die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung werde Brandt allerdings nicht vorschlagen. Staatssekretär Bahr in Moskau sei darauf vorbereitet, seine sowjetischen Gesprächspartner über Verlauf und Ergebnis des Kasseler Treffens ins Bild zu setzen, falls sie dies wünschten.⁹⁶⁷

Die Bonner Delegation, die am Abend des 20. Mai mit dem Hubschrauber nach Kassel abflog, bestand wie in Erfurt aus Bundeskanzler Brandt, Minister Franke, dem Parlamentarischen Staatssekretär Dorn, Staatssekretär Ahlers, Ministerialdirektor Sahm und Ministerialdirigent Weichert als Mitglieder der »inneren« Delegation. Auf der »Beraterbank« saßen wiederum die Ministerialräte Stern, Schierbaum und Mahnke, Abteilungsleiter Müller und dessen Kollege Schnippenkötter vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Regierungskriminaldirektor Fritsch von der Sicherungsgruppe Bonn sowie die Persönlichen Referenten von Brandt, Franke, Ahlers und Dorn, Ritzel, Hirt, Wickert und Büge. Neu dabei waren der stellvertretende Regierungssprecher von Wechmar und Regierungsassessor Gebauer vom Innerdeutschen Ministerium.⁹⁶⁸

Die Delegation der DDR, die am 20. Mai vom Ministerrat in Ost-Berlin offiziell benannt wurde und mit einem Sonderzug nach Kassel reiste, war in ihrer Zusammensetzung mit jener in Erfurt identisch.⁹⁶⁹

Auf dem zweiten Gipfeltreffen zwischen Brandt und Stoph in Kassel am 21. Mai,⁹⁷⁰ das von Ausschreitungen links- und rechtsextremistischer Gruppen überschattet wurde, gab der DDR-Ministerratsvorsitzende unmittelbar nach der Begrüßung durch den Bundeskanzler eine unerwartete Protesterklärung ab, in der er sich gegen die DDR »diskriminierende Gesetzgebungspraxis der BRD« und gegen die »direkte Mordlust gegen die Repräsentanten der DDR« wehrte.

Danach trugen zunächst Bundeskanzler Brandt, der auf Stophs Protest hin eine vorbereitete Materialsammlung zum Thema einer angeblichen »juristischen Aggression« der Bundesrepublik gegen die DDR übergab, danach Ministerpräsident Stoph ihre Grundsatzklärungen vor. Die Ausführungen Brandts enthielten einen 20 Punkte umfassenden Katalog über »Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen« zwischen beiden deutschen Staaten.

Nach einem Vier-Augen-Gespräch und einer Mittagspause setzten beide Delegationen am Nachmittag ihre Gespräche mit weiteren grundsätzlichen Darlegungen der Regierungschefs, die jeweils Antworten auf die am Vormittag abgegebenen Erklärun-

gen der Gegenseite enthielten, fort. Brandt bedauerte zu Beginn seiner Ausführungen die Zwischenfälle und Belästigungen um das Tagungsgebäude.

Nach dieser Sitzung fand eine weitere Unterredung zwischen Brandt und Stoph unter vier Augen statt. Am Abend legte Willi Stoph in Begleitung des Bundeskanzlers am Mahnmal für die Opfer des Faschismus einen Kranz nieder. Nach einem gemeinsamen Abendessen endete das Gipfeltreffen – in der Sache ergebnislos. Stoph ging nicht auf die von Bundeskanzler Brandt unterbreiteten praktischen Vorschläge ein und versteifte sich wie in Erfurt auf die Grundforderung nach uneingeschränkter völkerrechtlicher Anerkennung durch die Bundesrepublik, von deren Erfüllung die Regelung anderer Fragen abhängen. Um der Bundesregierung Zeit zum Überdenken ihrer Haltung zu geben, schlage er, Stoph, eine »Denkpause« vor.

Offensichtlich war die am 15. Mai in Moskau mit der sowjetischen Führung im Detail abgesprochene Verhandlungslinie Stophs auf eine Hinhaltenaktik angelegt, die einerseits einen völligen Abbruch des innerdeutschen Dialogs verhindern, andererseits aber die gegenseitigen Kontakte für unbestimmte Zeit unterbrechen sollte.⁹⁷¹ Für diese Vermutung und die geringe Verhandlungsmarge Stophs sprach die Tatsache, daß Walter Ulbricht nach dem ostdeutsch-sowjetischen Gipfeltreffen Mitte Mai nicht in die DDR zurückkehrte und damit für Rückfragen seines Ministerpräsidenten zur Verfügung gestanden hätte, sondern in der Sowjetunion einen Urlaub antrat. Damit konnten die sowjetischen Entscheidungsträger ohne den Einfluß parallel geführter innerdeutscher Gespräche zunächst in Ruhe die Verhandlungen mit Bonn über den Abschluß eines Gewaltverzichtsvertrages fortsetzen und mit zeitlicher und inhaltlicher Priorität eine Art Rahmenabkommen für die übrigen osteuropäischen Staaten aushandeln. Willy Brandts Bemerkung, Stoph »schien . . . wegen der Gespräche, die Egon Bahr in Moskau führte, eine gewisse Unsicherheit zu empfinden«, ⁹⁷² deutet darauf hin, daß die vom DDR-Ministerratsvorsitzenden angeregte »Denkpause« in Wirklichkeit eine Abwartepause war: Mit hoher Wahrscheinlichkeit wollte die DDR-Führung abwarten, welche Ergebnisse die am 22. Mai zu Ende gehenden Bahr/Gromyko-Sondierungen haben würden.

Brandt und Stoph machten ihre kontroversen Positionen in den Tagen nach dem Kasseler Treffen in Interviews, Erklärungen und Berichten noch einmal deutlich.⁹⁷³

Bundeskanzler Brandt empfing am 25. Mai die CDU/CSU-Abgeordneten Barzel, Stücklen und Gradl zu einem Informationsgespräch über die Kasseler Begegnung.⁹⁷⁴ Am gleichen Tag stattete Außenminister Scheel seinem französischen Kollegen Schumann in Paris einen Blitzbesuch ab, in dessen Verlauf er seinen Gesprächspartner über Inhalt und Ergebnis des zweiten deutsch-deutschen Gipfeltreffens sowie über die Gespräche der Bundesregierung mit der Sowjetunion und der Volksrepublik Polen informierte.

Zusammen mit Schumann flog Scheel zur Frühjahrstagung der NATO nach Rom weiter, wo er noch am gleichen Nachmittag zunächst den amerikanischen Außenminister Rogers und danach die Außenminister der drei Westmächte zusammen über die Kasseler Begegnung unterrichtete.⁹⁷⁵

Die am 27. Mai im Bundestag stattfindende Debatte über die Deutschland-, Ost- und Europapolitik beendete mit zusammenfassenden Berichten Brandts und Scheels über die ost- und deutschlandpolitischen Schritte der Bundesregierung den Entscheidungs- und anschließenden Informationsprozeß zu den beiden innerdeutschen Gipfeltreffen.⁹⁷⁶

VI. Die Vertragsverhandlungen Außenminister Scheels in Moskau vom 27. Juli bis 7. August 1970

Am 26. Juli traf Außenminister Walter Scheel mit seiner etwa 30köpfigen Verhandlungsdelegation in Moskau ein, wo einen Tag später die offiziellen Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion begannen.

Der Bonner Delegation gehörten alle wichtigen Ostexperten des Auswärtigen Amtes an: Neben Staatssekretär Egon Bahr vom Bundeskanzleramt, Staatssekretär Dr. Paul Frank, der Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, Ministerialdirektor von Staden, der Leiter des Sowjetunion-Referates, VLR I Blumenfeld, von der Rechtsabteilung die Völkerrechtler Fleischhauer, von Treskow und Henke sowie als stellvertretender Delegationssprecher der Leiter des Pressereferates des Auswärtigen Amtes, VLR Brunner und der Leiter des Ministerbüros, VLR I Hofmann. Von der Verfassungsrechtsabteilung des Bundesinnenministeriums wurde Ministerialrat von Löwenich in die Delegation entsandt, von der Deutschen Botschaft in Moskau kamen Botschafter Helmut Allardt, sein Politischer Botschaftsrat Peckert und Legationsrat Stabreit hinzu. Weitere Delegationsmitglieder waren vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung der stellvertretende Regierungssprecher von Wechmar und sein Mitarbeiter Reinelt vom Ostreferat dieses Amtes. Von Wechmar fungierte als offizieller Sprecher der Bonner Delegation. Als unabhängiger Rechtsberater nahm ferner der Bielefelder Völkerrechtler Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein an den Verhandlungen teil.⁹⁷⁷ Allerdings beschränkte sich dessen Mitwirkung ausschließlich auf die Beratung völkerrechtlicher Fragen.⁹⁷⁸

Als Vertreter der Koalitionsfraktionen waren die Bundestagsabgeordneten Wienand (SPD)⁹⁷⁹ und Achenbach (FDP) in Moskau dabei.

Die sowjetische Delegation bestand neben Außenminister Gromyko aus dem Leiter der Dritten Europäischen Abteilung des Außenministeriums (zuständig für BRD, DDR, Österreich und West-Berlin), Falin, dessen Stellvertreter Tokowinin, dem Leiter der Ersten Europaabteilung (zuständig für die romanischen Länder), Kowaljow, dem Leiter des Völkerrechtsreferates, Chlestow, dem sowjetischen Botschafter in Bonn, Zarapkin, seinem Gesandten Bondarenko sowie neun weiteren Beamten.⁹⁸⁰ Das Auswärtige Amt hatte von Ende Mai bis Ende Juli zur Vorbereitung der Vertragsverhandlungen umfangreiche Analysen des »Bahr-Papiers«, Expertisen, Positionspapiere sowie Formulierungsentwürfe einer Vertragspräambel und eines Briefes der Bundesregierung, der die sogenannte »deutsche Option«, d. h. den Wiedervereinigungsvorbehalt enthielt, erstellt. Grundlage der Verhandlungsposition der Bundesregierung bildete die von den Experten des Amtes in internen Sitzungen, an denen teilweise auch Prof. Frowein teilnahm, erstellte sogenannte »Scheel-Plattform«, die aus den Bahr/Gromyko-Leitsätzen, den vom Bundeskabinett am 7. Juni beschlossenen sechs Verhandlungsrichtlinien und einer vom Auswärtigen Amt erarbeiteten Interpretationshilfe (»Zwölf Leitsätze zur Politik des Gewaltverzichts«)⁹⁸¹ bestand.

Die in diesen Papieren enthaltenen Vorstellungen der deutschen Seite über Ergänzungen oder Änderungen des »Bahr-Papiers« betrafen vor allem die Wahrung der »deutschen Option« durch die entsprechende Formulierung einer Vertragspräambel oder eines Briefes der Bundesregierung an die sowjetische Regierung, die Wahrung der »europäischen Option«, d. h. der Möglichkeit einer ungehinderten Erweiterung der europäischen Integration, den Entwurf eines begleitenden deutsch-westalliierten Notenwechsels, die Einbringung eines Berlin-Vorbehaltes, dessen Fixierung von der Bundesregierung als besonders wichtig angesehen wurde,⁹⁸² sowie eine stärkere Verklammerung von Punkt 2 und 3 des »Bahr-Papiers« im Sinne eines konkretisierten Gewaltverzichts.⁹⁸³

Ferner sollte nach Bonner Vorstellungen die Oder-Neiße-Linie nicht ausdrücklich als Westgrenze Polens bezeichnet und der Vertrag aus verfassungsrechtlichen Gründen inhaltlich nicht als Ersatz für einen Friedensvertrag fungieren.

Zum Auftakt der Verhandlungen⁹⁸⁴ empfing Außenminister Gromyko in Begleitung seiner Berater Falin und Tokowinin im sowjetischen Außenministerium seinen deutschen Kollegen Walter Scheel zu einem einstündigen Gespräch über die Organisation der bevorstehenden Verhandlungen und prozedurale Fragen. Neben Scheel nahmen auch die Staatssekretäre Bahr und Frank sowie Botschafter Allardt an dieser Unterredung teil. Beide Seiten vereinbarten absolute Vertraulichkeit der Gespräche. Gromyko protestierte offiziell gegen die Veröffentlichung des sogenannten »Bahr-Papiers« in der westdeutschen Presse. Diese Publikation habe den Verhandlungsspielraum beider Seiten erheblich eingeengt, da jetzt jede Änderung des vereinbarten gemeinsamen Arbeitspapiers zu einer Prestigefrage geworden sei. Über die Dauer der Verhandlungen trafen Scheel und Gromyko keine Absprachen, auch eine Terminierung wurde nicht vorgenommen.

Bereits am Nachmittag des gleichen Tages fand eine zweistündige Plenarsitzung beider Delegationen statt, in der die Delegationsleiter Scheel und Gromyko in halbstündigen Vorträgen ihre Grundsatzpositionen referierten. An dieser Unterredung nahm die vollständige deutsche Delegation, auch der Völkerrechtsberater Frowein und die Bundestagsabgeordneten Wienand und Achenbach teil. Scheel trug schon an dieser Stelle zum erstenmal den Berlin-Vorbehalt der Bundesregierung und deren Vorstellungen über die Offenhaltung der »deutschen Option« vor. Die Reaktion Gromykos auf Scheels Ausführungen war »alles andere als enthusiastisch«.⁹⁸⁵ Er erwiderte, daß er die von Scheel verlangten Korrekturen am »Bahr-Papier« nicht verstehe, da man sich doch in der Hauptsache einig sei. Zum »Berlin-Junktim« äußerte der sowjetische Außenminister, er müsse feststellen, daß dieses Thema nicht Gegenstand der deutsch-sowjetischen Verhandlungen sein könne. Arbeitsgruppen wurden bei diesem ersten Treffen noch nicht gebildet, auch keine detaillierten inhaltlichen Gegenargumente ausgetauscht. Wie der Sprecher der deutschen Delegation, von Wechmar, erklärte, würden die Westmächte während der Vertragsverhandlungen in Moskau täglich über die Vierergruppe in Bonn vom Verhandlungsverlauf unterrichtet.

Nach der Eröffnungssitzung fand in einem abhörsicheren Raum der deutschen Botschaft eine interne Delegationsbesprechung statt, in der die Situation nach den dargelegten Grundsatzpositionen beraten und die Papiere für die nächste Zusammenkunft vorbereitet wurden, an deren Abfassung die Mitarbeiter Scheels, insbesondere die Völkerrechtsexperten, bis spät in die Nacht arbeiteten. Ein erster telegraphischer Bericht der Delegation traf bereits gegen 18.30 Uhr bei Bundeskanzler Brandt in Bonn ein. Die Telegramme Scheels aus Moskau, die als »streng geheim« klassifiziert wur-

den, liefen in der Bundeshauptstadt über einen nur sehr kleinen Verteilerkreis, der lediglich aus den Staatssekretären des Auswärtigen Amtes, von Braun und Moersch, dem stellvertretenden Leiter der Politischen Abteilung, Ministerialdirigent Gehlhoff, Kanzleramtsminister Ehmke und Bundeskanzler Brandt bestand. Persönliche Mitteilungen Scheels, die nur für den Bundeskanzler bestimmt waren, wurden nur vom zuständigen Dechiffrierbeamten des Auswärtigen Amtes und von Brandt persönlich gelesen.⁹⁸⁶

Außenminister Scheel unterrichtete den Kanzler während der Moskauer Verhandlungen sowohl in täglichen telegraphischen Berichten als auch in unregelmäßigen Abständen telefonisch über Verlauf und Stand der Beratungen.

Scheel und seine Mitarbeiter verabredeten in ihrer ersten internen Delegationsbesprechung, vor und nach jeder Begegnung mit den sowjetischen Verhandlungspartnern delegationsinterne Gespräche abzuhalten.

Bei der Lagebesprechung am nächsten Vormittag, dem 28. Juli, gab der Außenminister seine Absicht bekannt, mit Gromyko ein Vier-Augen-Gespräch zu führen, um ihm detailliert die grundsätzlichen deutschen Vorstellungen vorzutragen und dem sowjetischen Außenminister besonders den innenpolitischen Verhandlungsspielraum der Bundesregierung zu verdeutlichen.

In einer zweistündigen intensiven Unterredung unter vier Augen umriß Scheel alle wichtigen Punkte der deutschen Position und machte seinen Gesprächspartner auf den vom Grundgesetz gezogenen Verhandlungsrahmen der deutschen Seite aufmerksam. Ohne gewisse sowjetische Konzessionen würde ein Vertrag keine Mehrheit im Parlament und in seiner eigenen Partei finden. Gromyko wiederholte sein bereits früher Staatssekretär Bahr gegenüber geäußertes Argument, daß die Sowjetunion nicht wolle, »daß nach Unterzeichnung des Vertrages man eine Revision der Grenzen verlangen und sich dabei noch auf den Vertrag berufen könne«.⁹⁸⁷ Gegenstand des Gesprächs zwischen beiden Außenministern war auch der von der Bundesregierung vorbereitete einseitige Brief an die sowjetische Regierung, mit dem die »deutsche Option« gewahrt werden sollte. Die grundsätzlichen Modalitäten der Briefübergabe hatten bereits Egon Bahr und Gromyko angesprochen. Der sowjetische Außenminister betonte Scheel gegenüber, »daß es für die sowjetische Seite keine einfache Sache gewesen sei, dies zu billigen. Aber dies sei ein einseitiges Schreiben und nicht Gegenstand der Verhandlungen . . .«⁹⁸⁸ Auch das von der Bonner Regierung hergestellte »Berlin-Junktim« wurde erörtert.

Obwohl Außenminister Gromyko in der Substanz keinerlei Entgegenkommen bzw. Eingehen auf die deutschen Wünsche zeigte, räumte er ein, daß man in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe in Abwesenheit beider Delegationsleiter einmal über die Bonner Vorstellungen reden könne.

Nach einem von Gromyko gegebenen Mittagessen für die Mitglieder beider Delegationen im sowjetischen Außenministerium, an dem auch die stellvertretenden Ministerpräsidenten Baibakow und Nowikow, Außenhandelsminister Patolitschew und Automobilminister Tarassow teilnahmen, trat eine kleinere gemeinsame Arbeitsgruppe zusammen, die von den stellvertretenden Delegationsleitern Frank und Falin geleitet wurde und auf deutscher Seite aus Bahr, Allardt, von Staden, Blumenfeld, Fleischhauer und Peckert bestand.

In dieser Sitzung trug Staatssekretär Frank anhand des »Scheel-Tableaus« detailliert alle deutschen Ergänzungs- und Änderungswünsche am Text des »Bahr-Papiers« vor. Frank bezeichnete diese Vorschläge als »notwendiges Minimum dafür, daß der Ver-

trag im Bundestag und vor dem Bundesverfassungsgericht bestehen kann. Jede Eliminierung von Teilen der Vorschläge würde . . . das Risiko der Ablehnung stark erhöhen . . . Wir müssen ausschließen, daß der jetzige Vertrag als Vorläufer oder als Substitut des Friedensvertrages betrachtet werden könnte und damit eine 2/3-Mehrheit im Bundestag erforderlich wäre . . . Die ausdrückliche Bestätigung der Oder-Neiße-Grenze als die Westgrenze Polens wäre mehr, als der Modus vivendi erfordert und wäre ein Vorgriff auf den Friedensvertrag . . . »⁹⁸⁹

Falin wiederholte seinerseits die bereits von Außenminister Gromyko dargelegte sowjetische Position und versuchte das deutsche Argument, die notwendige parlamentarische Ratifizierungsmehrheit sei nur bei bestimmten Änderungen des »Bahr-Papiers« zu erreichen, mit dem Hinweis zu entkräften, daß man nie ausschließen könne, daß ein Vertrag von der gesetzgebenden Körperschaft nicht ratifiziert werde. »Wenn ein Vertrag mit solchen hohen Zielen nicht die Billigung des Bundestages findet, kann das nur bedeuten, daß die Zeit noch nicht gekommen ist, wo man eine Wende in unseren politischen Beziehungen durchführen kann, bedeutet dies, daß wir es zu eilig gehabt haben.«⁹⁹⁰

Auf einige der deutschen Änderungswünsche ging Falin direkt ein, ohne allerdings im Kern von der sowjetischen Position abzurücken. Er wiederholte die Auffassung seines Außenministers hinsichtlich der Behandlung des verabredeten Briefes, der die Nichtberührung des deutschen Strebens nach nationaler Einheit durch den beabsichtigten Vertrag zum Inhalt haben sollte, und weigerte sich, dieses Schreiben, das nicht Teil des Vertrages sein würde, bei den Vertragsverhandlungen offiziell zu erörtern. Falin gab der deutschen Seite zu verstehen, daß die Sowjetunion wegen der vorzeitigen Publikation des Bahr/Gromyko-Textes in der Bundesrepublik keine materiellen Zugeständnisse mehr machen könne und mehr als redaktionelle Änderungen an diesem Dokument nicht möglich seien. Eine andere Möglichkeit bestehe darin, mit den Verhandlungen noch einmal von vorne zu beginnen. In diesem Falle aber behalte sich die sowjetische Regierung vor, auch ihrerseits neue Forderungen zu stellen.

Nach dem Ende dieser Arbeitsgruppensitzung traf Walter Scheel mit den deutschen Mitgliedern der Gruppe und der übrigen Delegation zu einer ausführlichen internen Besprechung zusammen, um über das weitere Vorgehen in den inhaltlich festgefahrenen Verhandlungen zu beraten. Erörtert wurde u. a. auch ein vorbereiteter »Notstandsplan«, nach welchem Scheel bei unüberwindlichen Schwierigkeiten entweder abreisen und die Delegationsleitung seinem Stellvertreter Frank übergeben oder eine »Denkpause« bis zum Herbst vereinbart werden sollte. Während Ministerialdirektor von Staden für eine demonstrative Abreise votierte, warnte VLR I Blumenfeld hingegen vor überstürzten Aktionen. Ernst Achenbach, der außenpolitische Experte der FDP-Bundestagsfraktion, schlug, für die anderen Delegationsmitglieder völlig überraschend, vor, der sowjetischen Seite den Abschluß eines Friedensvertrages anzubieten. Achenbach hatte diesen Gedanken immer wieder ventiliert – für ihn wäre nach Aussagen von Parteifreunden der Abschluß eines derartigen Vertrages eine Art »Lebenswerk« gewesen. Scheel und seine Berater reagierten auf diesen ernstgemeinten Vorschlag des FDP-Parlamentariers zunächst ungläubig, dann abwehrend und wegen des utopischen Charakters dieser Anregung teilweise ironisch. Der Außenminister, der vorsichtshalber bereits das Flugzeug für die Rückreise bestellen ließ,⁹⁹¹ entzog sich verärgert der dann folgenden Diskussion durch die Annahme einer Einladung des Generalsekretärs des Sowjetischen Außenministeriums, Semschow, zu einem Abendessen mit anschließendem reichhaltigen Umrunk in einer Moskauer Hotel-Bar und über-

ließ es Karl Wienand, seinem Kollegen Achenbach dessen Friedensvertragsvorstellungen auszureden.⁹⁹²

Am 29. Juli, dem dritten Verhandlungstag, konferierten zunächst die von beiden Außenministern geleiteten Delegationen in voller Besetzung. Grundlage der zweieinhalbstündigen Erörterungen waren die in der Arbeitsgruppensitzung vom Vortag einggenommenen Detailpositionen.

Außenminister Scheel legte noch einmal nachdrücklich dar, daß die Änderungsvorschläge seiner Delegation den Sinngehalt der »Leitsätze« (gemeint ist das »Bahr-Papier«) nicht verändern würden. Ohne diese Modifizierungen jedoch könne der Vertrag sowohl bei der parlamentarischen Behandlung als auch bei einer verfassungsrechtlichen Prüfung in Gefahr geraten. Besonders eindringlich setzte sich Scheel für eine enge Verbindung der Leitsätze 2 und 3 (Gewaltverzicht und Grenzfrage) ein, um den »Anerkennungscharakter« des abzuschließenden Vertrages zu relativieren und ihn nicht als »Grenzvertrag« erscheinen zu lassen, sondern seinen Modus-vivendi-Charakter hervorzuheben.

Gromyko reagierte auf Scheels Ausführungen zunächst mit der Feststellung, daß »jeder Vorschlag, der die gefundenen Formulierungen abändert oder in Frage stellt, eine neue Lage« schaffe und »damit eine Vereinbarung unmöglich«⁹⁹³ mache. Dann lehnte er Scheels Wunsch, die Leitsätze 2 und 3 in einen engeren Zusammenhang zu bringen, mit dem Argument ab, daß dies bedeuten würde, »daß in der Grenzfrage nur Gewalt zur Korrigierung der Grenzen ausgeschlossen wird. Das ist unannehmbar. Man könnte am Tage nach Abschluß des Abkommens den Kampf um die Revision der Grenzen härter führen als zuvor . . .«⁹⁹⁴ Die völkerrechtliche Anerkennung der Grenzen – so legte Gromyko mit großem Ernst immer wieder dar – sei die Frage von Krieg oder Frieden.⁹⁹⁵ Genau dieser Punkt war aus sowjetischer Sicht die unabdingbare Voraussetzung für eine grundsätzlich neue Qualität in den Beziehungen zwischen beiden Ländern.⁹⁹⁶

Scheel erwiderte, die Bundesrepublik habe keine Grenzrevision, auch nicht an der Oder-Neiße- und der DDR-Grenze, im Sinn. Man könne oder wolle aber nicht ausschließen, daß die Grenze zwischen beiden Teilen Deutschlands einmal einvernehmlich aufgehoben werde.⁹⁹⁷

Der sowjetische Außenminister, der dann im einzelnen auf die deutschen Änderungswünsche einging, schlug Scheel zunächst vor, dieser könne in der Bundesrepublik öffentlich und von der sowjetischen Regierung autorisiert erklären, daß einvernehmliche Grenzänderungen keine Verletzung des Vertrages darstellten. Dies sei Ausdruck der Souveränität und gehöre zu den unveräußerlichen Rechten der Staaten und Völker. Auf die Anregung Scheels, dies auch so im Abkommen zu fixieren, erwiderte Gromyko, darauf könne die sowjetische Seite nicht eingehen, weil dann »ihre Revanchisten mit ihren Revisionsforderungen noch weiter« gingen.⁹⁹⁸

In seinen weiteren Darlegungen, die erstmalig anzudeuten schienen, daß der sowjetische Verhandlungspartner Gespräche über materielle Zugeständnisse nicht mehr grundsätzlich ausschloß, betonte Gromyko, daß die zweite prinzipielle Frage, in der die Sowjetunion der deutschen Seite entgegengekommen sei, der Gewaltverzicht unter Berücksichtigung der UNO-Satzung und insbesondere das Wort »ausschließlich« (mit friedlichen Mitteln) in Punkt 2 des »Bahr-Papiers« darstelle.

Die dritte sowjetische Konzession betreffe die Wiedervereinigung Deutschlands als zukünftige Perspektive. Moskau habe darauf verzichtet, einen Vertrag zu machen, »der das Kreuz über alle Pläne zur Wiedervereinigung Deutschlands setzen würde«.

Schließlich sei die sowjetische Regierung der Bundesregierung in der Grenzfrage entgegengekommen, »als wir den Begriff Anerkennung fallengelassen haben. Das war für uns ein sehr komplizierter und politisch schmerzhafter Prozeß.«⁹⁹⁹

Walter Scheel wies in seiner Antwort auf die Äußerungen Gromykos darauf hin, daß Juristen in der Bundesrepublik der Meinung seien, »daß der jetzige Vertrag nach den Leitsätzen« eine Zwei-Drittel-Mehrheit brauche. Diese bekomme die Bundesregierung nicht. Die von ihm vorgetragenen nicht sinnverändernden Vorschläge würden diese Komplikationen umgehen. Wenn die deutschen Vorschläge die Substanz der Leitsätze ändern würden, hätte er, Scheel, dafür eine Mehrheit, da die Opposition mitmachen würde. »Sie tut es nicht, weil der Vertrag die Substanz der Leitsätze eben nicht ändert.«¹⁰⁰⁰

Scheel bestand in der Sitzung weiterhin auf dem erneut vorgetragenen Berlin-Vorbehalt und einer Aufnahme der »deutschen Option« in den Vertragstext. Gromyko erwiderte, man solle alles noch einmal überdenken, und stimmte dem Vorschlag der Bonner Delegation zu, dem Vertrag eine Präambel zu geben, was die sowjetische Seite anfänglich abgelehnt hatte. Am Ende der Plenarsitzung am späten Vormittag beschlossen beide Delegationen, die nächste Zusammenkunft erst für den nächsten Tag anzuberaumen, um beiden Seiten Gelegenheit zu einer internen Zwischenbilanz und Auswertung der bisher vorgetragenen Argumente zu geben.

Botschafter Allardt gab anschließend in seiner Residenz für Außenminister Scheel ein Mittagessen, an dem neben den Staatssekretären Bahr und Frank auch die Botschafter der drei Westmächte in der Sowjetunion, Beam, Wilson und Seydoux, teilnahmen. Der amerikanische Botschafter in der Bundesrepublik, Kenneth Rush, der sich zufällig Ende Juli/Anfang August privat in der UdSSR aufhielt, hatte entgegen entsprechender Spekulationen weder Kontakt zu Außenminister Scheel und der Bonner Verhandlungsdelegation noch führte er mit sowjetischen Politikern Gespräche, die mit den deutsch-sowjetischen Verhandlungen zusammenhingen. Der sowjetische Botschafter in der DDR, Abrassimow – Rushs Gesprächspartner bei den parallel stattfindenden Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte –, hatte als persönliche Geste seinen amerikanischen Kollegen zu einem privaten Besuch nach Moskau und Leningrad eingeladen.¹⁰⁰¹

Die laufende Information der westlichen Verbündeten durch die Bundesregierung erfolgte trotz einiger Informationsgespräche zwischen Mitgliedern der deutschen Delegation und Vertretern der westlichen Missionen in Moskau nicht über die dortigen Botschafter, sondern über die täglich in Bonn zusammentretende Vierergruppe.

Parallel zum Treffen Scheels und Allardts mit den westlichen Missionschefs kamen die beiden Bundestagsabgeordneten Wienand und Achenbach, ebenfalls bei einem Mittagessen, mit den einflußreichen Mitgliedern des Außenpolitischen Ausschusses der Obersten Sowjet, Shukow und Kudriawzew, zusammen, zu denen sie bereits vorher Kontakt aufgenommen hatten. Diesen Gesprächen kam besonders wegen Shukows engen Verbindungen zur sowjetischen Parteiführung und seiner Funktion als Chefkomentator der »Prawda« eine nicht geringe Bedeutung zu und bot beiden Seiten Gelegenheit, bereits im Verhandlungsvorfeld Signale auszutauschen und bestimmte strittige Punkte inoffiziell vorzuklären.

Wienand und Achenbach bestätigten gegenüber deutschen Pressevertretern, daß sie in jeder Phase der Verhandlungen zu Wort kämen und konsultiert würden und auch an den internen Vorbesprechungen und Diskussionen der Bonner Delegation beteiligt seien.¹⁰⁰²

Am späten Nachmittag des 29. Juli erstellte die deutsche Delegation in einer internen Sitzung eine ausführliche Übersicht der deutschen und sowjetischen Formulierungswünsche, um mögliche Übereinstimmungen und sich abzeichnende Formelkompromisse leichter erkennen zu können.

Vermutlich nutzte Außenminister Gromyko den sitzungsfreien Nachmittag, um dem Politbüro der KPdSU vom Stand der Verhandlungen zu berichten und Instruktionen für das weitere sowjetische Verhalten einzuholen. Walter Scheel berichtete Bundeskanzler Brandt in einem langen Telefongespräch über den Stand der Verhandlungen und die Äußerungen des sowjetischen Außenministers. Vermutlich reagierte Brandt auf diese Unterrichtung mit neuen Vorschlägen und Anregungen.

Der vierte Verhandlungstag, der 30. Juli, begann mit einer eineinhalbstündigen Vollsitzung beider Delegationen, in der einzelne Aspekte der »Scheel-Plattform« vertieft wurden. Scheel teilte Gromyko erneut die Absicht der Bundesregierung mit, den geplanten Vertrag erst zu ratifizieren, wenn es zu einer spürbaren Verbesserung der Lage in und um Berlin gekommen sei. Der sowjetische Außenminister wiederholte seine Auffassung, daß das Thema Berlin für ihn nicht zur Debatte stehe. Scheel griff dann wieder das Argument der parlamentarischen und juristischen Nichtdurchsetzbarkeit eines Vertragstextes auf, der inhaltlich Regelungen eines Friedensvertrages vorwegnehme: »Wenn hier nicht Klarheit geschaffen wird, dann stehen wir bei der parlamentarischen Prozedur vor einer ausgewogenen Situation.«¹⁰⁰³

Der Sprecher der deutschen Delegation, von Wechmar, bestätigte nach der Sitzung, daß die Berlinfrage nicht Gegenstand des erörterten Vertragstextes sei, dieser Punkt jedoch im Verlauf der Verhandlungen diskutiert werden könne. Beide Seiten beschlossen, die gemeinsame Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Frank und Falin am nächsten Tag mit der Ausarbeitung konkreter Antworten auf detaillierte Einzelfragen zu beauftragen. Von Wechmar hielt nach eigenen Angaben ein Scheitern der Verhandlungen zu diesem Zeitpunkt nicht mehr für möglich.

In Bonn unterrichtete der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Moersch, zum erstenmal das Bundeskabinett über Verlauf und Stand der Verhandlungen.

Die amerikanische Regierung beobachtete die ersten Verhandlungstage in Moskau mit gespannter Aufmerksamkeit, zumal durchsickerte, daß besonders Außenminister Rogers trotz der vorgeschalteten Konsultationen mit Scheel in Washington über das »Bahr-Papier« nicht sehr glücklich sei.¹⁰⁰⁴

Am Nachmittag tagte die deutsche Delegation in Moskau unter Vorsitz von Außenminister Scheel intern und bereitete die Arbeitsgruppensitzung für den nächsten Tag vor. Egon Bahr übernahm in der Delegationsbesprechung den Part Gromykos und formulierte bei der Ausarbeitung der deutschen Argumentationspapiere die vermuteten sowjetischen Gegenargumente. Die Delegationsleiter Scheel und Gromyko waren übereingekommen, sich am folgenden Wochenende bereitzuhalten, um sich gegebenenfalls selbst in die Erörterungen ihrer Stellvertreter einschalten zu können.

Am Vormittag des 31. Juli, dem fünften Verhandlungstag, berieten die Arbeitsgruppen in einer dreistündigen Sitzung erstmalig konkrete Texte von Vertragsartikeln. Auf deutscher Seite nahmen neben Staatssekretär Frank, von Staden, Blumenfeld, Fleischhauer, Peckert und Legationsrat Stabreit von der Botschaft in Moskau an dem Treffen teil. Frank legte zum erstenmal einen vorbereiteten deutschen Präambelentwurf vor, der die Feststellung enthielt, daß es keinen Friedensvertrag gebe. Dieser Hinweis, so Frank, »erklärt überhaupt erst, warum wir die Grenzfragen in den Vertrag

übernehmen. Wir würden deshalb vorschlagen, die Feststellung über den Friedensvertrag – ohne die Rechte der Vier Mächte, die anderweitig Ausdruck finden können – aufzunehmen. Es ist essentiell für die Gesamtkonstruktion des Vertrages und seine Verwirklichung.«¹⁰⁰⁵ Falin sagte eine gründliche Prüfung der Textvorschläge zu und legte seinerseits Formulierungswünsche vor, welche die deutschen Experten prüfen wollten. Walter Scheel führte in seinem Gästequartier parallel zu den Arbeitsgruppenberatungen Gespräche mit Wienand, Achenbach, Bahr, von Wechmar und Brunner.

Am Nachmittag trafen sich beide Außenminister in kleinem Kreis, um die Beratungsergebnisse der stellvertretenden Delegationsleiter zu erörtern. Scheel wurde zu dieser Zusammenkunft lediglich von Frank, Bahr, von Staden und dem Völkerrechtsexperten Fleischhauer begleitet, Gromyko brachte seine engsten Berater Falin, Kowaljow und den Rechtsexperten Chlestow mit.

Scheel unterbreitete den sowjetischen Diplomaten den Vorschlag, in die Präambel des Vertrages einen Hinweis auf den Briefwechsel Adenauer – Bulganin vom 13. September 1955¹⁰⁰⁶ aufzunehmen und auf diese Weise indirekt die Wiederherstellung der deutschen Einheit als Endziel durch den Vertrag anerkennen zu lassen bzw. in die sogenannte »Nichtberührungsklausel« (Punkt 4 des »Bahr-Papiers«) zusätzlich den Terminus »Vereinbarungen« aufzunehmen, um damit den Briefwechsel von 1955 erfassen zu können.

Mit dem Einverständnis Gromykos gelang es zum erstenmal, den Wortlaut der »Leitsätze«, d. h. des »Bahr-Papiers«, nicht nur redaktionell, sondern auch inhaltlich zu verändern. Ferner einigten sich beide Seiten darauf, die bisherige Bezeichnung des abzuschließenden Vertrages als »Gewaltverzichtsvertrag« zu modifizieren, vermutlich, um einerseits den von der Bonner Delegation beanstandeten Terminus »Verzicht« zu eliminieren und andererseits durch eine Umbenennung des Abkommens die Möglichkeit zu erhalten, eventuell weitergehende Vereinbarungen ohne konkrete Rahmenfestlegung und ohne Prestigeverlust für die konzedierende Seite treffen zu können. Scheel und die Experten des Auswärtigen Amtes hatten mit ihrem Verhandlungskonzept ursprünglich das Ziel verfolgt, durch die besondere Formulierung und ausdrückliche Betonung des »Gewaltverzichts« der Sowjetunion das von ihr immer wieder vorgebrachte Argument aus der Hand zu nehmen, die Bundesrepublik schließe in ihrer Politik potentielle Gewaltaktionen nicht eindeutig genug aus, und gerade mit einem »Gewaltverzichtsvertrag« den sowjetischen Forderungen nach einem »Grenzabkommen« zu begegnen.

Die von der CDU/CSU-Opposition wiederholt gestellte Frage, ob die Sowjetunion die Qualifizierung der Rechtsnatur des Moskauer Vertrages als »modus vivendi«-Instrument teile und nicht ein Dissens hierüber zwischen den Vertragspartnern bestehe, ist eine Frage der Beurteilung. Sicher scheint, daß sich die Sowjetunion nicht auf eine Bezeichnung und Beurteilung des Vertrages als Modus-vivendi-Vereinbarung hat festlegen lassen. Keine bekanntgewordene sowjetische Verlautbarung qualifiziert den Moskauer Vertrag als Gewaltverzichtsvertrag – dies tut im übrigen die offizielle Ausgabe des Vertragstextes der Bundesregierung auch nicht. Allerdings ist Frowein zuzustimmen, der feststellt, daß der Begriff »modus vivendi« völkerrechtlich keineswegs eindeutig festgelegt sei.¹⁰⁰⁷ Die Definitionen, die Arndt in diesem Zusammenhang zitiert,¹⁰⁰⁸ machen deutlich, daß es wie im Falle des »Friedensvertrages« auch für den Begriff des »modus vivendi« keine exakte völkerrechtliche Legaldefinition gibt, allenfalls typologische Elemente, deren Vorhandensein insgesamt auf einen Modus-viven-

di-Charakter einer Vereinbarung schließen lassen. Dazu gehören etwa keine endgültigen Anerkennungsakte von Grenzen und keine friedensvertragsähnliche Funktion eines Vertrages bzw. kein Vorgriff auf einen Friedensvertrag durch ein derartiges Abkommen.

Die Tatsache, daß sowohl der deutsche als auch der sowjetische Außenminister in Erklärungen »die Frage der Rechte der Vier Mächte« aus der Regelung des Moskauer Vertrages ausdrücklich ausgeklammert haben, spricht ebenso wie die Vermeidung des Wortes »Anerkennung« im Vertragstext (siehe die entsprechende »Gromyko-Interpretation« vom 29. Juli 1970) zweifelsfrei gegen eine endgültige Regelung der Fragen, die »Deutschland als Ganzes« betreffen. Ferner hat die Sowjetunion mit der widerspruchslosen Annahme des sogenannten »Briefes zur deutschen Einheit« Kenntnis davon genommen, daß nach Auffassung der Bundesregierung eine endgültige Regelung der deutschen Frage nicht vorgenommen wurde. Daß dies nicht die Auffassung der Sowjetunion ist, war und ist bekannt. Somit besteht kein grundsätzlicher Dissens über die Rechtsnatur des Moskauer Vertrages, sondern ein politischer Dissens vor allem über die Frage einer Wiedervereinigung Deutschlands, den der sowjetische Außenminister Gromyko in seiner »Interpretation« vom 29. Juli 1970 zur Frage der Wiedervereinigung vom 29. Juli 1970 andeutete, wenn er davon spricht, daß auch die Sowjetunion ihre »Vorstellung« habe, »wie die künftige deutsche Einheit beschaffen sein soll«. ¹⁰⁰⁹ Die Vertragsparteien – so Arndt zutreffend – seien untereinander darüber einig, daß sie in ihren politischen Endzielen ebensowenig übereinstimmen wie in ihren Auffassungen über die Rechtmäßigkeit der gegenwärtigen territorialen Besitzstände in Mitteleuropa und deren Entstehung; es bestehe ein Konsens über diesen Dissens. ¹⁰¹⁰ Sicher scheint ebenfalls, daß die Sowjetunion zunächst den Abschluß eines reinen »Grenzvertrages« mit der Bundesrepublik wünschte, sie diese Forderung aber schon in den Vorverhandlungen mit Staatssekretär Bahr nicht durchsetzen konnte.

Interessant in diesem Zusammenhang ist, daß in offiziellen und offiziellen Stellungnahmen der sowjetischen Führung (Breschnew, Suslow) und der sowjetischen Presse nach Abschluß des Moskauer Vertrages nicht von der »Unveränderbarkeit«, sondern von der »Unverletzlichkeit« der bestehenden Grenzen gesprochen wird. Allerdings interpretieren die sowjetischen Entscheidungsträger in ihren Auffassungen über die Bonner Ostpolitik diesen Terminus in *politischer* Hinsicht im Sinne einer »Unverrückbarkeit«. ¹⁰¹¹ Die bedeutendste außenpolitische Fachzeitschrift der Sowjetunion, »Meshdunarodnaja shisn«, betonte in ihrer September- und Dezemberausgabe von 1970 besonders die Bedeutung des »Gewaltverzichtsprinzips« für die europäische Sicherheit. ¹⁰¹²

Auch Außenminister Gromyko argumentierte im Rahmen der Ratifizierungsdebatte auf einer gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten des Unions- und des Nationalitätensowjets der Obersten Sowjets am 12. April 1972 ähnlich: »Die große Bedeutung des Vertrages von Moskau besteht unbestreitbar auch darin, daß es zur Durchsetzung des Prinzips des Gewaltverzichts im gesamteuropäischen Maßstab durch Übernahme entsprechender vertraglicher Verpflichtungen beiträgt.« ¹⁰¹³

Nach Abschluß der Nachmittagssitzung im kleinen Kreis informierte Außenminister Scheel am Abend des 31. Juli die Botschafter der drei Westmächte in Moskau, die bereits während des Mittagessens in der deutschen Botschaft am 29. Juli um eine Unter- richtung gebeten hatten, über den Verlauf der ersten Verhandlungstage.

Am 1. August setzten die Arbeitsgruppen beider Delegationen die Arbeiten an der Text-Redaktion fort. Die sowjetische Seite übergab den deutschen Vertretern einen eigenen Präambel-Entwurf.

Nachmittags konferierten erneut die Außenminister in kleinem Kreis. Neben Scheel nahmen Frank, von Staden, Blumenfeld und Peckert an den Beratungen teil, in denen man über »gewisse Texte« Einvernehmen erzielte. Gromyko weist in dieser Sitzung den von der deutschen Seite vorgeschlagenen Hinweis auf den ausstehenden Friedensvertrag zurück und macht unmißverständlich klar, »daß für uns jede Erwähnung des Friedensvertrages ausgeschlossen ist . . .«¹⁰¹⁴

Auf Scheels Wunsch nach informellen Beratungen in kleinstem Kreis lädt der sowjetische Außenminister seinen deutschen Kollegen für den folgenden Tag zu Gesprächen auf seiner Datscha bei Moskau ein.

Ebenfalls am 1. August flog Karl Wienand unter dem Vorwand, seine kranke Gattin zu besuchen, für zwei Tage zur Berichterstattung nach Bonn. Kanzleramtsminister Ehmke und das Auswärtige Amt hatten der Delegation in Telegrammen von einem Vorstellungwerden eines Vertreters der westlichen Verbündeten im Kanzleramt berichtet, das eine zusätzliche direkte Klärung und Informierung durch einen Vertreter der Moskauer Verhandlungsdelegation in Bonn erforderlich zu machen schien. Offenbar gaben die Botschafter der Westmächte in Moskau ihren Zentralen in Washington, London und Paris relativ skeptische und überakzentuierte Berichte über Verlauf und Gegenstand der deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen und deuteten ihre Unzufriedenheit über die Unterrichtung durch die Bonner Delegation an, so daß die Außenministerien in den westlichen Hauptstädten ihre Bonner Missionen beauftragten, im Bundeskanzleramt um Aufklärung und nähere Details nachzusuchen. Die Tatsache, daß sich die Anfrage des Vertreters der U. S.-Botschaft, der im Namen seiner westlichen Kollegen bei Minister Ehmke vorsprach, weniger auf einzelne Punkte des beabsichtigten Vertrages mit der Sowjetunion als auf den Gesamtstand der Verhandlungen bezog, könnte darauf hindeuten, daß die sowjetische Regierung ihrerseits – sicherlich nicht ohne Absicht – den Westmächten Informationen über die auf deutscher Seite andeutungsweise geführten Friedensvertragsdiskussionen zugespielt hatte. Sollte dies zutreffen haben, so wäre das Verhalten der Westmächte und ihre latente Befürchtung verständlich gewesen, daß zwischen der Bundesregierung und der sowjetischen Seite offenbar Themen erörtert wurden, die mit den Verbündeten nicht vorher abgeklärt worden waren.

Auch Bundesinnenminister Genscher, der auf die Verfassungsmäßigkeit des abzuschließenden Vertrages größten Wert legte und den Fortgang der Verhandlungen relativ skeptisch verfolgte, versuchte am 1. und 3. August telephonisch Walter Scheel zu einem langsameren Verhandlungstempo zu veranlassen.¹⁰¹⁵

Wienand führte unmittelbar nach seiner Ankunft in Bonn Gespräche mit Willy Brandt und Hans-Dietrich Genscher, am nächsten Tag auch mit Horst Ehmke. Zu Wolfgang Mischnick nahm er telephonischen Kontakt auf, Herbert Wehner war wegen eines Kurzurlaubs in Schweden nicht erreichbar. Der SPD-Parlamentarier berichtete ausführlich über seine zwei Unterredungen mit hohen sowjetischen Parteifunktionären und über den bisherigen Stand der Verhandlungen. Ferner übergab er dem Bundeskanzler wichtige Konferenzpapiere und Formulierungsentwürfe. Bevor er am 3. August wieder nach Moskau zurückkehrte, erörterte er mit Brandt einige Formulierungsvorschläge, die er dann an Scheel weiterleitete.¹⁰¹⁶

Zusammen mit Staatssekretär Frank verbrachte Außenminister Scheel auf Einladung Gromykos den Nachmittag des 2. August auf der Datscha des sowjetischen Außenministers in der Nähe Moskaus. Gromyko wurde lediglich von seinem Berater Kowaljow begleitet. Die Minister und ihre Mitarbeiter erörterten über vier Stunden jeweils unter vier Augen alle in den Verhandlungen noch umstrittenen Fragen wie den Territorialpassus, den Brief zur deutschen Einheit, die Frage des Vorgriffs auf einen Friedensvertrag, den begleitenden Notenwechsel sowie die Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten. Das Thema DDR spielte bei den Moskauer Verhandlungen eine nur untergeordnete Rolle.¹⁰¹⁷

In diesem ausführlichen und ersten Gespräch, das den Durchbruch der Verhandlungen brachte,¹⁰¹⁸ gelang es Scheel, Gromyko von der Aufrichtigkeit der ostpolitischen Vorstellungen der Regierung Brandt/Scheel zu überzeugen. In allen Einzelheiten und in demonstrativer Offenheit legte der deutsche Außenminister seinem sowjetischen Gesprächspartner die deutsche Konzeption und besonders eindringlich deren innenpolitischen wie verfassungsrechtlichen Spielraum dar und schuf damit das für einen erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen notwendige Vertrauensklima. Gromyko schien von der Ernsthaftigkeit der Ausführungen Scheels beeindruckt und von der Ehrlichkeit der deutschen Absichten überzeugt worden zu sein.

Scheel verdeutlichte dem sowjetischen Außenminister, daß die Bundesrepublik einen ihr unterstellten »Anschluß« der DDR gar nicht wolle, und verwies dabei auf den FDP-Entwurf eines Generalvertrages mit der DDR von 1969. In seiner Argumentation, einer Art dialektischem Kunstgriff, hob Scheel besonders auf die Respektierung der DDR durch die Bundesrepublik und die Eigenstaatlichkeit und Souveränität des zweiten deutschen Staates ab, die es nicht – auch nicht in negativer Weise durch ein »Anschlußverbot« – zu verletzen gelte. Gerade die Respektierung des souveränen Willens der DDR, so lautete Scheels offenbar durchschlagendes Argument, verbiete präjudizierende Festlegungen des deutsch-deutschen Verhältnisses in einem Vertrag zwischen Bonn und Moskau.¹⁰¹⁹ Mit der darin implizit zum Ausdruck gebrachten Bereitschaft der Bundesrepublik, von nun an außenpolitisch nur in ihrem Namen zu handeln und vorbehaltlos – auch der DDR gegenüber – nur ihr eigenes Staatsgebiet zu repräsentieren, kam der deutsche Außenminister den sowjetischen Vorstellungen und politischen Erwartungen im vielleicht entscheidendsten Punkt entgegen.¹⁰²⁰

Auch die Berlin-Position beider Seiten, das Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz, die deutsche Europapolitik und Fragen der Weltpolitik wurden ausführlich erörtert.

Am Schluß des Gespräches machte Gromyko in den verbliebenen entscheidenden Punkten Konzessionen, die sich in der Folgezeit als sehr förderlich herausstellten.¹⁰²¹ Beide Außenminister einigten sich endgültig darüber, daß es sich bei der Formulierung des Grenzartikels nicht um die »Unverrückbarkeit«, sondern um die »Unverletzlichkeit« von Grenzen handle. Auch fand sich Gromyko bereit, den angekündigten Brief der Bundesregierung entgegenzunehmen, in dem niedergelegt werden sollte, daß das Streben nach einer friedlichen Wiedervereinigung nicht im Widerspruch zum Vertrag stehe. In den folgenden Verhandlungsrunden sollte nun erörtert werden, wie diese »deutsche Option« in einen möglichst engen Zusammenhang mit dem Vertrag selbst zu bringen sei.

Ein deutliches Signal in Richtung auf partielle sowjetische Konzessionen in der Frage des Weiterbestehens der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte gab am gleichen Tag die sowjetische Führung mit einer Botschaft Ministerpräsident Kossygin

an die Staats- und Regierungschefs der Westmächte zum 25. Jahrestag des Abschlusses des Potsdamer Abkommens. Kossygin, der in diesem Dokument auf jede Polemik gegen die Bundesrepublik verzichtete, betonte, daß die Hauptprinzipien Potsdams auch heute noch das Fundament der friedlichen Nachkriegsregelung in Europa bildeten, was von der deutschen Delegation – trotz der Formulierung von der »Unerschütterlichkeit« der Grenzen – als indirekter Hinweis dafür gewertet wurde, daß auch die Sowjetunion an den Rechten und Verantwortlichkeiten gegenüber Deutschland und Berlin festhalte und die Bundesrepublik das Ziel einer Wiedervereinigung nicht aufgegeben habe.¹⁰²²

Am gleichen Tag bestätigte der schwedische Ministerpräsident Olof Palme, daß er im Vorfeld der deutsch-sowjetischen Verhandlungen Vermittlerdienste geleistet habe. Bei seinem Besuch in Moskau Ende Juni 1970 sei die deutsche Frage hauptsächlicher Gesprächsgegenstand gewesen, er habe darüber nach seiner Rückkehr regelmäßige telephonische Konsultationen mit Bundeskanzler Brandt geführt.¹⁰²³

Staatssekretär Bahr hob am 3. August in einem Telephoninterview mit dem Hessischen Rundfunk hervor, wie »ungeheuer erschwert« die Verhandlungen mit der Sowjetunion durch die vorzeitige Veröffentlichung des »Bahr-Papiers« worden seien: »Jedes Entgegenkommen auf Wünsche unsererseits, jede Änderung eines Kommas, eines Buchstabens, eines Wortes, eines Halbsatzes wird jetzt zu leicht mißinterpretiert, als ein öffentliches Zurückweichen der sowjetischen Seite. Das ist die ungeheure Erschwernis, da es mit Prestige beladen worden ist durch die Veröffentlichung.«¹⁰²⁴ Auf die wiederholte Aufforderung Scheels und von Wechmars, die CDU/CSU-Opposition möchte wie SPD und FDP ebenfalls einen Vertreter nach Moskau entsenden, reagierte der Fraktionssprecher der Unionsparteien in Bonn mit dem Hinweis, daß keine neue Situation eingetreten sei und damit die Weigerung der Opposition, ihrerseits einen Beobachter nach Moskau zu schicken, bestehen bleibe.

Bundeskanzler Brandt benutzte ein Interview mit dem amerikanischen Nachrichtenmagazin »Newsweek«, das am 2. August veröffentlicht wurde, dazu, um den sowjetischen Entscheidungsträgern noch einmal die Bedeutung des Berlin-Vorbehalts für die Bundesregierung und dessen elementaren Stellenwert bei den Moskauer Vertragsverhandlungen klarzumachen.¹⁰²⁵

Am 3. August, dem achten Verhandlungstag, kamen am Vormittag zunächst die Arbeitsgruppen zu einer zweistündigen Sitzung zusammen. Bei diesem Treffen legten beide Seiten erstmalig ihre jeweils schriftlich ausformulierten Gesamtverhandlungskonzepte vor – die deutschen Papiere wurden im Laufe des 2. August von Egon Bahr, die sowjetischen von Valentin Falin maßgeblich konzipiert –, erörterten sie und stellten eine begrenzte Übereinstimmung ihrer Auffassungen fest. Vor Beginn dieser Sitzung hatte Außenminister Scheel in einer internen Delegationsbesprechung den übrigen Mitgliedern über die Ergebnisse seines vierstündigen Meinungsaustausches mit Außenminister Gromyko vom Vortag berichtet, die ausführlich erörtert wurden, und anschließend einen umfassenden Bericht über seine Unterredung nach Bonn diktiert. Bundeskanzler Brandt billigte, nach dem Besuch Wienands am 1. und 2. August in Bonn, in zwei ausführlichen Telegrammen an Scheel die Verhandlungsstrategie der deutschen Delegation und wies noch einmal auf das Berlin-Junktim hin.¹⁰²⁶

Obwohl Frank und Falin in der Vormittagssitzung ihrer Arbeitsgruppen in wichtigen Fragen noch keine Deckung der Auffassungen erreichten und sich in einzelnen Punkten noch über Vorstellungen und Motive der Gegenseite informieren mußten, waren die positiven Auswirkungen der Gesprächsergebnisse, die Scheel und Gromyko

grundsätzlich erzielt hatten, unverkennbar. Der stellvertretende Delegations Sprecher Brunner bestätigte – im Sinne der entsprechenden »Gromyko-Interpretation« vom 29. Juli –, daß die sowjetische Seite die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch Bonn nie zum Vertragsthema gemacht habe, allerdings habe sie ihre viel weitergehenden Vorstellungen ab und zu auch am Konferenztisch erwähnt.¹⁰²⁷

Am Nachmittag setzten die Arbeitsgruppen unter Vorsitz der stellvertretenden Delegationsleiter die Redaktion der Textentwürfe fort.

Um die noch bestehenden grundsätzlichen Schwierigkeiten aus dem Wege zu räumen, trafen Frank und von Staden mit Falin und dessen Stellvertreter Tokowinin zu einer Nachtsitzung zusammen, die am Nachmittag des folgenden Verhandlungstages wieder aufgenommen wurde.

Staatssekretär Bahr informierte am Nachmittag des 3. August die Vertreter der Westmächte in Moskau über den Verhandlungsstand und über Scheels Vier-Augen-Gespräch mit Gromyko vom Vortag. Bahr erörterte mit den westlichen Diplomaten auch vorbereitete Textentwürfe für einen geplanten Notenwechsel zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten.

Am 4. August billigten Scheel und Gromyko in einer eineinhalbstündigen Beratung im kleinen Kreis – Scheel wurde wiederum von Frank, von Staden, Blumenfeld und Peckert begleitet – das Ergebnis der Gespräche der stellvertretenden Delegationsleiter vom Vortag. Umstritten war allerdings nach wie vor der in Punkt 3 des »Bahr-Papiers« formulierte Halbsatz, der die Oder-Neiße-Linie als »Westgrenze Polens« bezeichnete.

Scheel setzte sich aus rechtlichen Gründen für eine Streichung dieses Relativsatzes ein, der »Sinn des Artikels würde überhaupt nicht geändert werden. Über den fraglichen Halbsatz gibt es aber auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts gestützte Bedenken . . . Der zusätzliche Nebensatz würde nach einem schon vorliegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts den ganzen Vertrag in Frage stellen . . . Es wäre unehrlich und ich würde Sie irreführen, wenn ich nicht sagen würde, daß, ohne diesen Halbsatz zu entfernen, der Vertrag rechtlich in Gefahr käme.«¹⁰²⁸

Außenminister Gromyko bezeichnete die Streichung des monierten Satzteils als »absolut ausgeschlossen«. Die Sowjetunion sei »als die europäische Supermacht – Signatar des Potsdamer Abkommens, das die Grenzen festgelegt hat – an der Grenzziehung in Europa interessiert. Ich habe dem nichts hinzuzufügen.«¹⁰²⁹

Die Ausführungen Gromykos liefern gerade an dieser Stelle deutliche Indizien für das sowjetische Interesse, die Bundesrepublik vertraglich zur Achtung der beiden für Moskau besonders wichtigen Grenzziehungen (der innerdeutschen und der Oder-Neiße-Grenzlinie) zu verpflichten, obwohl sie an diesen Grenzen nicht unmittelbar beteiligt ist. Darüber hinaus dokumentieren diese Äußerungen, daß die Klärung des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik und den übrigen osteuropäischen Staaten im unmittelbaren Interesse Moskaus lag und die Sowjetunion auf ihre diesbezügliche »Treuhand-Rolle« elementaren Wert legte.

Obwohl Scheel den sowjetischen Außenminister wiederholt darauf aufmerksam machte, daß der angesprochene Halbsatz nicht in Übereinstimmung mit der internationalen Rechtslage stehe, weigerte sich Gromyko hartnäckig, in diesem für die sowjetische Seite offenbar wesentlichen Punkt nachzugeben. Ein Blick auf die endgültige Textfassung des Moskauer Vertrages zeigt, daß sich der deutsche Delegationsleiter in diesem Punkt nicht durchsetzen konnte. Allerdings kann diese Formulierung des Art. 3 kaum als völkerrechtliche Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Po-

lens durch die Bundesrepublik gewertet werden, da der hierfür erforderliche eindeutige Anerkennungswille von der deutschen Delegation mit dem Hinweis auf die Nichtkompetenz der Bundesregierung für eine definitive Grenzfestlegung wiederholt bestritten wurde und Außenminister Gromyko in seiner »Interpretation« vom 29. Juli über das sowjetische Fallenlassen des Anerkennungsbegriffs dieses Argument indirekt bestätigte.

Eine ganz andere Frage ist jene nach der enttäuschten und verbitterten Reaktion der polnischen Regierung auf die Aufnahme dieser weitgehenden Formel in das »Bahr-Papier« und den Moskauer Vertrag *vor* ihrer Fixierung in einem deutsch-polnischen Abkommen.¹⁰³⁰

Beide Außenminister einigten sich aber in ihrer Vormittagssitzung vom 4. August über den Aufbau des Vertrages, der aus einer Präambel und vier Artikeln bestehen sollte, die Formulierung der Vertragspräambel, die im wesentlichen auf den deutschen Entwurf zurückging, sowie über den grundsätzlichen Inhalt der einzelnen Artikel. Scheel gab anschließend zu Ehren des sowjetischen Außenministers ein Mittagessen, an dem weitere sowjetische Minister und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens teilnahmen. Bis zum 4. August, dem neunten Verhandlungstag, bestanden die deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen aus 13 Begegnungen auf den verschiedensten Arbeitsebenen und insgesamt 29 Stunden Verhandlungsdauer.

Am Nachmittag setzten Frank und Falin mit ihren Arbeitsgruppen die redaktionellen Arbeiten fort und stellten die endgültige Redaktion des Vertragstextes fertig. Beide Seiten erzielten auch über die grundsätzliche Formulierung des »Briefes zur deutschen Einheit« – wie das Begleitdokument jetzt genannt wurde – Einvernehmen. Offen blieben allerdings noch vier wichtige Fragen: Die von der deutschen Delegation gewünschte »Brücke« zwischen dem Gewaltverzichts- und dem Grenzpassus (Art. 2 und 3), die Aufnahme des Adenauer/Bulganin-Briefwechsels und seines Datums in die Präambel des Vertrages sowie die Erwähnung der weiterbestehenden Rechte der Vier Mächte und einer von Scheel gewünschten »europäischen Option« im Vertragstext.

Staatssekretär Bahr unterrichtete ebenfalls am Nachmittag erneut die Botschafter der Westmächte und konsultierte sie auch hinsichtlich des geplanten ergänzenden Notenwechsels.

Am 5. August konferierten beide Delegationsleiter und ihre Stellvertreter jeweils getrennt in kleinem Kreis in einer dreistündigen Sitzung über den Textstand und die endgültige Formulierung des »Briefes zur deutschen Einheit«. Frank und Falin wurden dreimal mit jeweils halbstündigen Formulierungsberatungen zu noch umstrittenen Detailfragen beauftragt, die neben Formulierungen des einseitigen Schreibens der Bundesregierung, die Verknüpfung der Art. 2 und 3,¹⁰³¹ die Aufnahme des Adenauer/Bulganin-Briefwechsels in die Präambel – über den Umweg einer Erwähnung des Abkommens vom 13. September 1955, zu dem der Briefwechsel gehört – sowie Einzelheiten des ergänzenden Notenwechsels zwischen der Bundesregierung und ihren westlichen Verbündeten betrafen. Bundeskanzler Brandt hatte noch vor seinem Abflug nach Norwegen am 4. August, wo er einen Kurzurlaub verbrachte, Außenminister Scheel telegraphisch angewiesen, die Viermächte-Verantwortung im »Instrumentarium des Vertrags« zu verankern.¹⁰³²

Scheel und Gromyko erzielten, wie Delegationssprecher von Wechmar nach der Sitzung formulierte, »substantielle Ergebnisse«, ein Endergebnis stehe nunmehr in Aussicht.

Am Vormittag des 6. August begann eine Expertengruppe unter Leitung von Ministerialdirektor von Staden und dem Leiter des Völkerrechtsreferats im sowjetischen Außenministerium, Chlestow, mit der Schlußredaktion des Vertragstextes und der begleitenden Dokumente und einem sorgfältigen Vergleich des deutschen und russischen Wortlauts.

Scheel, Bahr und Allardt unterrichteten in der deutschen Botschaft den amerikanischen Missionschef Beam sowie die britischen und französischen Geschäftsträger Edmonds und Delahaye. Am Abend bat der Geschäftsträger der britischen Botschaft Außenminister Scheel um eine Verschiebung der Vertragsparaphierung, bis seine Regierung geprüft habe, ob die originären Siegerrechte im Vertrag hinreichend abgesichert seien. Scheel lehnte diese Bitte ab.¹⁰³³

Außenminister Gromyko, der am Nachmittag in einer Sitzung des Politbüros der KPdSU die Zustimmung der sowjetischen Führung zum ausgehandelten Vertragstext erhalten hatte, suchte am Abend seinen deutschen Kollegen in dessen Gästehaus auf, um wiederum in kleinem Kreis das beratene Vertragswerk abschließend zu billigen und einen Termin für die Paraphierung zu vereinbaren. Scheel trug bei dieser Gelegenheit noch einmal – zum viertenmal während der deutsch-sowjetischen Verhandlungen – den Berlin-Vorbehalt der Bundesregierung vor, den er in Form eines vorbereiteten Papiers Gromyko überreichte, der das Schriftstück nur äußerst widerwillig annahm.¹⁰³⁴

Scheel hatte zur Demonstration der Bonner Unnachgiebigkeit in diesem Punkt noch am Nachmittag des 6. August in Bonn von Bundeskanzler Brandt, der sich zu einem Urlaub in Norwegen aufhielt, eine gesonderte Berlin-Weisung angefordert. Nach einem Rückruf bei Brandt übermittelte Kanzleramtsminister Ehmke die gewünschte Instruktion des Regierungschefs nach Moskau, wo sie der Außenminister am Abend Gromyko präsentierte.¹⁰³⁵ Außerdem erklärte Scheel seinem sowjetischen Kollegen offiziell, daß die Frage der Rechte der Vier Mächte in keinem Zusammenhang mit dem Vertrag stehe und von diesem auch nicht berührt werde. Gromyko bestätigte seinerseits in einer offiziellen Erklärung diese Auffassung.¹⁰³⁶

Auffallend an der Stellungnahme des Bundesaußenministers und der Erwiderung Gromykos ist, daß beide Seiten nur noch von der »Frage der Rechte der Vier Mächte« sprachen und nicht mehr die »Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin« erwähnten – letztere Formulierung verwendete die Bundesregierung einseitig in ihren gleichlautenden Noten an die Westmächte vom 7. August 1970.¹⁰³⁷

Der Wortlaut der Erklärungen Scheels und Gromykos vom 6. August vermag nicht – wie Conrad Ahlers argumentiert – »die Position der Bundesrepublik in der Frage der nationalen Einheit intakt zu halten«, ¹⁰³⁸ da sich nicht aus den »Rechten«, sondern nur aus gemeinsam wahrgenommenen »Verantwortlichkeiten« der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes und Berlin eine Unterstützung des Zieles der Bundesregierung nach nationaler Einheit herleiten ließe. Einigkeit über den Inhalt des Begriffes »Verantwortlichkeiten« besteht zwischen den ehemaligen Kriegsalliierten seit langer Zeit nicht mehr.

Abschließend berieten beide Außenminister bilaterale Fragen, die den Handel, den Kulturaustausch und andere Probleme betrafen. Außerdem vereinbarten Scheel und Gromyko, die Leitsätze 5 bis 10 des »Bahr-Papiers« in den Rang von politischen Absichtserklärungen zu heben. Sie beschließen, den Vertrag am folgenden Tag zu paraphieren.

Noch vor der Paraphierung übergab die deutsche Seite am Vormittag des 7. August den Botschaftern der drei Westmächte in Moskau gleichlautende Verbalnoten, in denen die Bundesregierung ihren Verbündeten offiziell den Inhalt der Erklärung Scheels an Gromyko vom Vortag notifizierte.¹⁰³⁹

Nach der einstündigen Paraphierungszeremonie am 7. August – kurz zuvor hatte Außenminister Gromyko im Auftrag von Ministerpräsident Kossygin Bundeskanzler Brandt zur Vertragsunterzeichnung nach Moskau eingeladen – flog Walter Scheel am Mittag, von Gromyko am Flughafen verabschiedet, mit seiner Delegation nach Bonn zurück.

Vor der Paraphierung ließ die Bundesregierung im sowjetischen Außenministerium den sogenannten »Brief zur deutschen Einheit« übergeben, der widerspruchsfrei angenommen wurde. Ferner wurden die Leitsätze 5 bis 10 des »Bahr-Papiers« mit wenigen redaktionellen Änderungen in russischer und deutscher Fassung ausgetauscht und der jeweilige Text auf deutscher Seite von einem Beamten der Deutschen Botschaft in Moskau, auf sowjetischer Seite von einem Beauftragten des sowjetischen Außenministeriums paraphiert. Nach Angaben Außenminister Scheels haben die Absichtserklärungen »keine internationale Rechtsverbindlichkeit«, sondern lediglich »politischen Wert« und »sind damit aus der Verhandlung herausgenommen«. Die Leitsätze wurden von der Bundesregierung als nicht zustimmungsbedürftig bezeichnet und von ihr nicht in das Ratifikationsgesetz zum Moskauer Vertrag aufgenommen.¹⁰⁴⁰

Geheime Absprachen zum deutsch-sowjetischen Vertrag wurden nicht getroffen, entsprechende Unterstellungen von der Bundesregierung energisch zurückgewiesen.¹⁰⁴¹ Ein Vergleich des paraphierten Vertragstextes mit dem sogenannten »Bahr-Papier« zeigt, daß nicht nur »kosmetische« Verbesserungen erreicht werden konnten.¹⁰⁴²

Neu ist die Präambel, die auf einen deutschen Entwurf zurückgeht und in ihrem letzten Abschnitt einzelne Formulierungen des Punktes 9 des »Bahr-Papiers« wiederaufnimmt. Im dritten Teil der Vertragspräambel wird – allerdings mehrdeutig – Bezug genommen auf »die früher von ihnen (beiden Staaten, Anm. d. Verf.) verwirklichten vereinbarten Maßnahmen, insbesondere der Abschluß des Abkommens vom 13. September 1955 über die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen«.¹⁰⁴³

Der erste Absatz von Art. 1 blieb unverändert. Im zweiten Abschnitt wurde im Vergleich zum »Bahr-Papier« eine Umstellung der verwendeten Begriffe vorgenommen. In den Bahr/Gromyko-Leitsätzen bekundeten die vertragschließenden Parteien »ihr Bestreben, die Normalisierung der Lage in Europa zu fördern, und gehen hierbei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage und der Entwicklung friedlicher Beziehungen auf dieser Grundlage zwischen allen europäischen Staaten aus«. Im Vertragstext bekundeten beide Seiten »ihr Bestreben, die Normalisierung der Lage in Europa und die Entwicklung friedlicher Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten zu fördern, und gehen dabei von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage aus«. Durch den Fortfall des Satzteils »auf dieser Grundlage« sollte dem Artikel der Charakter einer »endgültigen« deutschen Teilung genommen werden.

Artikel 2 des Moskauer Vertrages, der den Gewaltverzicht enthält, spricht wie der zweite Abschnitt der Präambel davon, daß sich beide Länder von den »Zielen und Grundsätzen« der UN-Charta leiten ließen, während im »Bahr-Papier« von den »Zielen und Prinzipien« der Satzung der Vereinten Nationen die Rede ist.¹⁰⁴⁴

Im zweiten Teil des Artikels verpflichten sich die Sowjetunion und die Bundesrepublik, »ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu lösen und sich in Fragen, die die Sicherheit in Europa und die internationale Sicherheit berühren, sowie in

ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß Artikel 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten.«¹⁰⁴⁵ Neu am Wortlaut des Art. 3 ist sein Einleitungssatz, die sogenannte »Brückenvorschrift«, ¹⁰⁴⁶ die den Gewaltverzicht des Art. 2 mit der Formulierung »In Übereinstimmung mit den vorstehenden Zielen und Prinzipien . . .« mit dem Territorialpassus, d. h. den Grenzbestimmungen, verbindet.¹⁰⁴⁷

Das von der CDU/CSU-Opposition wiederholt vorgebrachte Argument, daß mit der Verpflichtung, »keine Gebietsansprüche gegen irgend jemand (zu) haben und solche in Zukunft auch nicht (zu) erheben« (zweiter Unterabschnitt von Art. 3), der Bundesrepublik verwehrt sei, eine Wiedervereinigungspolitik zu betreiben, ist vordergründig und nicht stichhaltig. Die Bundesrepublik hat *nie* einen Rechtsanspruch behauptet, daß ihr das Territorium der DDR einverleibt werden müsse, bzw. verlangt, den Geltungsbereich des Grundgesetzes über seinen territorialen Umfang hinaus auszudehnen, sondern lediglich den Anspruch auf Gewährung des Rechtes auf Selbstbestimmung für das ganze deutsche Volk erhoben, was ihr auch durch den Moskauer Vertrag nicht verwehrt ist. Etwaige Zweifelsfragen sind durch den »Brief zur deutschen Einheit« eindeutig ausgeräumt worden.¹⁰⁴⁸ Eine mit dem Unterabsatz 2 des Art. 3 fast identische Formulierung findet sich übrigens schon in der Antwortnote der Regierung Kiesinger/Brandt vom 9. April 1968 auf die sowjetischen Gewaltverzichtsmemoranden vom 12. Oktober und 21. November 1967.¹⁰⁴⁹

Der damalige Außenminister Brandt hatte in einer regierungsinternen Absprache diese Formel angeregt und in einem Brief an Bundeskanzler Kiesinger vom 20. Mai 1969 dessen Bedenken gegen diesen Satz mit dem Argument zerstreut, daß es sich bei dieser Formulierung lediglich um ein verbales Entgegenkommen und nicht um eine Preisgabe von Grundpositionen handle. Im Bundeskanzleramt hatte man damals befürchtet, daß dieser Satz als deutsche Zustimmung zur sowjetischen Auffassung interpretiert werden könnte, wonach die Rechtsauffassung der Bundesregierung bezüglich eines gesamtdeutschen Friedensvertragsvorbehaltes und einer Wiedervereinigung Deutschlands eine »Erhebung von Gebietsansprüchen« darstelle. Nach einer koalitionsinternen Absprache stimmte Bundeskanzler Kiesinger dem brieflichen Vorschlag Außenminister Brandts vom 20. Mai 1969 zu, die Gespräche mit der Sowjetunion »auf einer Linie weiterzuführen, die bei verbalem Entgegenkommen keine der Grundpositionen preisgibt, über die wir uns verständigt haben«. Daraufhin wurde die erwähnte Formulierung aus dem deutschen Aide-mémoire vom 9. April 1968 in die Gewaltverzichtserklärung der Bundesregierung übernommen, deren Text Anfang Juli 1969 dem sowjetischen Botschafter Zarapkin übergeben wurde.¹⁰⁵⁰

Nicht unwesentlich ist auch die graphische Anordnung der dem Einleitungssatz folgenden drei Unterabschnitte durch Striche, die damit dem ersten Satz des Art. 3 auch optisch nachgeordnet sind und inhaltlich die Territorialfestlegungen mit der Verpflichtung zum Gewaltverzicht verknüpfen. Allerdings weist die sowjetische Vertragsversion in Art. 3 die besondere graphische Unterteilung nicht auf.¹⁰⁵¹

Im dritten Unterabsatz, der mit dem entsprechenden Passus in Punkt 3 des »Bahr-Papiers« bis auf die Änderung des Wortes »Abkommen« in »Vertrag« identisch ist, betrachten die Unterzeichner »heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich, wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Vertrages verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze Polens bildet,¹⁰⁵² und der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik«.

Die in Art. 4 niedergelegte sogenannte »Nichtberührungsklausel« deckt sich in beiden Dokumenten. Wiederum wurde lediglich der Terminus »Abkommen« in der Fassung des »Bahr-Papiers« durch »Vertrag« bzw. »Vereinbarungen« ersetzt und damit auf deutschen Wunsch auch der Briefwechsel Adenauer/Bulganin vom 13. September 1955 erfaßt.¹⁰⁵³

Art. 5 formuliert mit den Modalitäten des Inkrafttretens lediglich eine vertragstechnische Selbstverständlichkeit.

Der von der Bundesregierung übergebene und von der sowjetischen Regierung widerspruchslos angenommene »Brief zur deutschen Einheit«, der völkerrechtlich nicht zum Vertragswerk gehört, jedoch als »Instrument« im Sinne von Art. 31 Abs. 2 b der Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969 zur Vertragsinterpretation heranzuziehen ist, stellt lediglich eine einseitige Interpretation des Moskauer Vertrages durch die Bundesrepublik dar. Er impliziert *nicht*, daß sich die Vertragspartner »einig« darüber sind, »daß der Vertrag nicht im Widerspruch zu diesem Ziel (der deutschen Einheit, Anm. d. Verf.) steht«, ¹⁰⁵⁴ bzw. die Hinnahme der Bonner Wiedervereinigungspolitik durch die Sowjetunion. Keinesfalls hat sich die UdSSR mit der widerspruchslösen Entgegennahme des Briefes die Zielsetzung der Bundesrepublik zu eigen gemacht. Das Dokument bewirkt lediglich, daß das Streben der Bundesregierung nach deutscher Einheit nicht als Verletzung des Vertrages interpretiert werden kann.¹⁰⁵⁵

Die Westmächte bezeichneten den Moskauer Vertrag in ersten Stellungnahmen nach der Paraphierung als einen ersten Schritt in Richtung auf eine Entspannung in Mitteleuropa (USA), als »die wichtigste Entwicklung in den sich verbessernden Ost-West-Beziehungen« (Großbritannien) und als »einen bedeutenden Beitrag für die Herstellung einer echten Sicherheit in Europa« (Frankreich).¹⁰⁵⁶

Die DDR enthielt sich, von reiner nachrichtlicher Berichterstattung abgesehen, zunächst jeder offiziellen Stellungnahme. Eine offiziell zustimmende Erklärung des DDR-Ministerrats erfolgte erst am 14. August.¹⁰⁵⁷

Einen Tag nach der Rückkehr Außenminister Scheels aus Moskau, am 8. August, fand in Bonn unter Vorsitz von Bundeskanzler Brandt, der seinen Urlaub in Norwegen unterbrochen hatte, eine vierstündige Sondersitzung des Bundeskabinetts statt – auch die Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsparteien, Wehner und Mischnick sowie der Berliner Regierende Bürgermeister Klaus Schütz nahmen an dem Treffen teil –, auf der Scheel die Ministerrunde über das Ergebnis der deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen unterrichtete und den Kabinettsmitgliedern kopierte Texte des Vertrages vorlegte, die nach der Sitzung wieder eingesammelt wurden. Das Kabinett nahm vom Bericht des Außenministers zustimmend Kenntnis.

Noch vor der Kabinettsitzung empfing Staatssekretär Bahr Oppositionsführer Barzel zu einem Vier-Augen-Gespräch.¹⁰⁵⁸

In den darauffolgenden Tagen setzte die Bundesregierung einen umfassenden Informationsprozeß auf allen politischen und parlamentarischen Ebenen in Gang.¹⁰⁵⁹

Am 9. August informierten Brandt und Scheel zunächst in getrennten Sitzungen Präsidien, Vorstände und Fraktionen ihrer Parteien. Anschließend wurde den Oppositionsabgeordneten Barzel, Kiesinger, Strauß, Stücklen, Schröder, Marx und Gradl im Rahmen einer dreistündigen vertraulichen Unterrichtung durch Brandt, Scheel, Ehmke, Bahr, Frank und von Braun je ein Exemplar des Vertragstextes überlassen. Die Vertreter der CDU/CSU-Fraktion hatten sich bereits vorher untereinander besprochen und trafen sich anschließend erneut zu internen Konsultationen.

Am Abend des 9. August trat das Präsidium der CDU zu einer Sitzung über die Moskauer Vertragsergebnisse zusammen. Zur gleichen Stunde berichtete Scheel dem Bundespräsidenten. Ebenfalls noch an diesem Tag richtete Bundeskanzler Brandt persönliche Botschaften an Präsident Nixon, Staatspräsident Pompidou und Premierminister Heath, in denen er u. a. den festen Platz der Bundesrepublik im westlichen Bündnis hervorhob und ein Gipfeltreffen anregte, um die Lage nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrages zu erörtern. Dieser Vorschlag stieß allerdings bei den Westmächten, vor allem in Paris, auf nur geringe Resonanz.¹⁰⁶⁰

Am 10. August unterrichtete Außenminister Scheel ausführlich die Botschafter der USA und Frankreichs sowie den britischen Gesandten über den Ausgang der Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion; anschließend informierten Brandt und Scheel die Auswärtigen Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat. An diesem dreistündigen Informationsgespräch nahmen auch die Vorsitzenden der drei Parlamentsfraktionen teil. Die Führungsorgane der CDU/CSU-Fraktion und das Präsidium tagten am Vormittag und Nachmittag. Noch während der intensiven Beratungen der Opposition übergaben und erläuterten Rainer Barzel und sein Stellvertreter Richard Stücklen dem Bundeskanzler ein Schreiben des Oppositionsführers, das der Fraktionsvorstand der CDU/CSU ebenfalls am 10. August einstimmig beschlossen hatte. In dem Brief Barzels wird betont, daß der vorliegende Vertragsentwurf zwar »einige Erwartungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion« erfülle, er »aber entscheidende Bedenken fortbestehen« lasse. Die Opposition sei bereit, der Bundesregierung in vertraulichen Gesprächen im einzelnen darzulegen, »was nach Meinung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion unter befriedigenden Lösungen dieser Fragen zu verstehen ist« und eine Verständigung über diese Punkte herbeizuführen. »Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion vermag ein ausgewogenes Verhältnis von Leistung der Bundesrepublik Deutschland und Gegenleistung der Sowjetunion bisher nicht zu erkennen.« Der Zeitpunkt für ein endgültiges Votum zum Vertragsentwurf sei erst nach der Vorlage aller ostpolitischen »Verabredungen und Verträge als einheitliches Ganzes« gekommen.¹⁰⁶¹

In den internen Beratungen der CDU-Führung kam man überein, am 12. August eine Arbeitsgruppe zu bilden, die sich mit dem Gesamtkomplex des Moskauer Vertrages befassen sollte. Den Vorsitz in diesem 16köpfigen Gremium führte Dr. Werner Marx.¹⁰⁶²

Am 11. August trat das Bundeskabinett erneut zu einer Sondersitzung zusammen und erteilte durch Kabinettsbeschluß Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel die Ermächtigung, den Vertrag mit der Sowjetunion am 12. August zu unterzeichnen. Das Kabinett nahm auch den Brief Barzels zur Kenntnis; Brandt kündigte eine Antwort nach seiner Rückkehr aus Moskau an.¹⁰⁶³

Im Anschluß an die Kabinettsitzung gab Scheel eine Pressekonferenz,¹⁰⁶⁴ nach der er mit dem Bundeskanzler in die sowjetische Hauptstadt abflog.

Am gleichen Tag hatten die Tageszeitungen BILD und DIE WELT des Springer-Konzerns den noch geheimgehaltenen vollständigen Wortlaut des Moskauer Vertrages und seiner Begleitdokumente veröffentlicht.¹⁰⁶⁵

Ebenfalls am 11. August überreichten der amerikanische und der französische Botschafter sowie der britische Geschäftsträger im Auswärtigen Amt die Antworten ihrer Regierungen auf die Note der Bundesregierung vom 7. August. Darin nahmen die Westmächte lediglich die Bonner Note »in vollem Umfang zur Kenntnis« und wiederholten ihre Auffassung, daß die »Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte

in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes« durch einen zweiseitigen Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR »einschließlich dieses Vertrages, nicht berührt werden und nicht berührt werden können«. ¹⁰⁶⁶

Die relativ kühle Formulierung des letzten Satzteiles der Antwortnote der Westalliierten, die einen deutlichen Hinweis auf die begrenzte Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik enthält, könnte Indiz für eine reserviertere Haltung der westlichen Verbündeten sein, wie sie etwa auch in der betont zurückhaltenden Reaktion auf Brandts Vorschlag eines Vierertreffens zum Ausdruck kam.

Auch der am 11. August 1970 zu einer Sondersitzung zusammengetretene Ständige NATO-Rat in Brüssel wurde vom deutschen Botschafter bei der NATO, Grewe, über den Moskauer Vertrag und die Bonner Überlegungen dazu orientiert. ¹⁰⁶⁷

Nach der Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Vertragswerkes am 12. August 1970 in Moskau durch Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel führte Brandt am Vormittag des 12. und 13. August zwei ausführliche und offene Gespräche mit Ministerpräsident Kossygin und am Nachmittag des 12. August eine vierstündige Unterredung mit dem sowjetischen Parteichef Breschnew, in deren Verlauf der Bundeskanzler noch einmal die Wichtigkeit einer befriedigenden Berlin-Regelung für das Inkrafttreten des Vertrages hervorhob. ¹⁰⁶⁸

Nach der Rückkehr nach Bonn unterrichteten Brandt und Scheel am Abend des 13. August die dort anwesenden Bundesminister über ihre Gespräche mit der sowjetischen Führung.

Am 14. August gaben der Kanzler und der Außenminister eine Pressekonferenz, auf der sie eine politische Wertung ihrer Reise vornahmen. ¹⁰⁶⁹

Einen Tag später beantwortete Brandt in Absprache mit Walter Scheel den Brief von Oppositionsführer Barzel vom 10. August und schlug in seinem Antwortschreiben vor, im September die von der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagenen vertraulichen Gespräche über die ostpolitischen Vereinbarungen aufzunehmen. ¹⁰⁷⁰

Barzel erklärte nach oppositionsinternen Beratungen am 16. August, daß seine Fraktion zum Gespräch mit der Bundesregierung bereit bleibe, er aber bedauere, daß der Bundeskanzler nicht auf die Stellungnahme der Opposition eingegangen sei. ¹⁰⁷¹

Die Bundesregierung schloß am 16., 17. und 21. August die Information der Westalliierten über den Moskauer Vertrag mit getrennten persönlichen Unterrichtungen der amerikanischen, französischen und britischen Regierung in den jeweiligen Hauptstädten vorläufig ab:

Staatssekretär Bahr führte am 16. August in Washington mit dem Sicherheitsberater Präsident Nixons, Kissinger, Außenminister Rogers und dem Leiter der Europaabteilung des State Department, Hillenbrand, Gespräche über Verlauf, Ergebnisse und erwartete Folgen des deutsch-sowjetischen Vertrages, welche die amerikanische Seite beruhigt und die vorhandene leise Skepsis gedämpft haben dürften. Nach Bahrs Angaben wurden seine Erläuterungen mit »Befriedigung« aufgenommen. ¹⁰⁷²

Am 17. August informierte der deutsche Botschafter in Paris, Ruete, den Direktor der Politischen Abteilung des französischen Außenministeriums, de Beaumarchais, über die deutsch-sowjetischen Vertragsergebnisse. Ruete war vorher von Staatssekretär Frank eingehend instruiert worden, was er der französischen Regierung übermitteln sollte. ¹⁰⁷³

Der diplomatische Vertreter der Bundesrepublik in London, Botschafter von Hase, führte am 21. August mit dem für Europafragen zuständigen britischen Minister Rippon eine Unterredung über die gleiche Materie. ¹⁰⁷⁴

Parallel zur Information der westlichen Verbündeten durch die Bundesregierung entfaltete auch die CDU/CSU-Opposition Aktivitäten in dieser Richtung. Um einerseits in der Öffentlichkeit zu demonstrieren, »daß die Opposition auch außenpolitisch weder »geschockt« noch »isoliert«, noch »weg vom Fenster« war«, und andererseits die westliche Perzeption der Bonner Ostpolitik unmittelbar in Erfahrung zu bringen, reiste der Fraktionsvorsitzende Rainer Barzel zwischen dem 31. August und dem 4. September nach Paris, London und Washington. Nach Barzels eigenen Angaben war die Reaktion der von der Bundesregierung offenbar gut informierten Alliierten auf die ostpolitischen Schritte Bonns zwar zurückhaltend, aber keineswegs negativ.¹⁰⁷⁵

Interessant sind schließlich noch Bemerkungen, die der französische Außenminister Schumann am 1. Oktober 1970 vor dem Außenpolitischen Ausschuß des französischen Senats über den Moskauer Vertrag machte. Der deutsch-sowjetische Vertrag vom 12. August 1970 sei – so Schumann – das Gegenteil des Rapallo-Vertrages von 1922: »Für Deutschland ist dies ein Sieg über sich selbst, ein Sieg, welcher der Einigung Westeuropas eine neue Anregung geben kann. Die sowjetische Haltung läßt außerdem eine Hoffnung auf Entspannung zu, was die Verbesserung der Lage Berlins betrifft.«¹⁰⁷⁶

Entscheidungssystem
und Entscheidungsablauf

B

I. Das institutionalisierte ost- und deutschlandpolitische Entscheidungssystem der Regierung Brandt/Scheel

1. Der exekutive Entscheidungsapparat

a) Das Bundeskanzleramt als Entscheidungszentrum

Mit der Berufung von drei politisch profilierten Persönlichkeiten – Prof. Horst Ehmke zum Minister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes,¹ Egon Bahr zum beamteten Staatssekretär und Katharina Focke² zum Parlamentarischen Staatssekretär im Kanzleramt – hatte der neue Bundeskanzler Willy Brandt die Führungsspitze des Bundeskanzleramtes nicht nur erweitert und politisiert, sondern die Schlüsselpositionen des wichtigsten Hilfsinstruments des Regierungschefs zur Wahrnehmung seiner Richtlinienkompetenz mit Personen seines Vertrauens besetzt. Insbesondere mit der Ernennung Horst Ehmkes, dem in der Öffentlichkeit immer wieder Ehrgeiz und »Machtstreben« zugeschrieben wurden und der während der Großen Koalition zunächst die Position des Staatssekretärs im Justizministerium unter dem damaligen Minister Heinemann innehatte und nach dessen Wahl zum Bundespräsidenten Anfang 1969 zum Justizminister aufrückte, schien sich Willy Brandt eine wirkungsvolle Reorganisation des Kanzleramtes und einen stärker an seiner Person ausgerichteten Arbeitsstil an der Spitze des Amtes zu versprechen: »Ehmke sollte mit seiner zupackenden Art aus dem Kanzleramt eine moderne Behörde machen und sich um die Planung der Regierungsarbeit kümmern . . .«³

Bereits Brandts Vorgänger Kiesinger hatte versucht, Entscheidungskompetenzen im Bundeskanzleramt stärker zu konzentrieren und die Amtsführung durch die Schaffung der zusätzlichen Position eines Parlamentarischen Staatssekretärs (Freiherr von Guttenberg) neben dem beamteten Staatssekretär (bis Ende 1967 Dr. Knieper, danach Prof. Karl Carstens) zu erweitern und zu verstärken. Konrad Adenauer und Ludwig Erhard verfügten mit Hans Globke und Ludger Westrick lediglich über einen Staatssekretär als Chef des Amtes, beide waren jedoch als politische Ratgeber des Kanzlers eminent einflußreich und vermittelten der Öffentlichkeit das Bild von »Grauen Eminenzen«, die hinter den Kulissen die Fäden des Machtapparates in der Hand hielten.⁴

Unmittelbar nach den Bundestagswahlen Ende September 1969 begannen Brandt, Ehmke und ihre Mitarbeiter mit der Umstrukturierung des Kanzleramtes, die im wesentlichen schon ab November 1969 gültig war, jedoch erst Ende Juli 1970 abgeschlossen und im Kern auch von Bundeskanzler Helmut Schmidt beibehalten wurde.⁵ Neu festgelegt wurden zunächst Anzahl und Kompetenzen der einzelnen Abteilungen. Während unter Kiesinger das Amt zunächst aus vier (Z, I, II und III), später aus drei Abteilungen (I, II und III) bestand, richteten die Entscheidungsträger der sozial-liberalen Koalition insgesamt fünf Abteilungen ein. Brandt und Ehmke wiesen der

Abteilung I die Zuständigkeit für »Recht und Verwaltung« und der Abteilung II das Gebiet »Auswärtige und innerdeutsche Beziehungen« sowie »äußere Sicherheit« zu. Für »Innere Angelegenheiten« sollte die Abteilung III, für »Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik« die Abteilung IV zuständig sein. Die neugebildete Abteilung V erhielt die Planungskompetenz.

Sein organisatorisches Gesamtkonzept legte der neue Kanzleramtsminister Ehmke am 8. März 1970 in einer ausführlichen Ausarbeitung über »Organisation, Personalstruktur und Unterbringung des Bundeskanzleramtes« nieder, die er allen Amtsangehörigen, Bundestagsabgeordneten und der Presse zuleitete.⁶ Der Vorsitzende des Personalrats im Kanzleramt, Seemann, der seit 1964 dort tätig ist, bezeichnete diese Aufzeichnung Ehmkes als »das grundlegende Dokument für die Struktur des Bundeskanzleramtes«.⁷

Nach diesen Vorstellungen stellte Ehmke drei Hauptfunktionen in den Vordergrund, die das Amt zu erfüllen habe: die Beratung des Bundeskanzlers bei der Findung und Wahrnehmung seiner Richtlinienkompetenz, die Koordinierung der Ressorts und die Wahrnehmung der Sekretariatsgeschäfte der Bundesregierung.

Die neue Abteilung I (Recht und Verwaltung) sollte sich neben allgemeinen Verwaltungsangelegenheiten wie Personal-, Organisations- und Haushaltsfragen mit allen Problemen beschäftigen, welche die Organisation der Bundesregierung im weitesten Sinne betreffen. Neu eingerichtet wurde in dieser Abteilung unmittelbar nach dem Regierungswechsel ein Kabinettsreferat (Ref. I/4), das für die Vorbereitung der Kabinettsitzungen und die Steuerung des gesamten Arbeitsprogramms der Bundesregierung verantwortlich war bzw. noch ist. Mit dem Ref. I/5 schufen Ehmke und seine Mitarbeiter eine Arbeitseinheit, die in Krisensituationen die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung gewährleisten sollte. In Zusammenarbeit mit dem Verteidigungsministerium entstand hier ein Krisenstab mit einem Lagezentrum, in welchem alle erforderlichen Nachrichtenverbindungen – auch vom Bundesnachrichtendienst (BND) – zusammenlaufen.

In der Abteilung II (Auswärtige und innerdeutsche Beziehungen; äußere Sicherheit) bildeten die zuständigen Entscheidungsträger ein neues Referat (II/4), das die gemeinsame Auswertung der Berichte und Meldungen der deutschen Auslandsmissionen und des BND koordinieren sollte.

Wegen der besonderen Hervorhebung der sogenannten »inneren Reformen« in der Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts kam der Abteilung III (Innere Angelegenheiten) und ihrer Struktur eine besondere organisatorische und personelle Bedeutung zu. Die für den Gesamtkomplex der Gesellschafts- und Bildungspolitik zuständigen Schwerpunktarbeitsbereiche dieser Abteilung waren Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (zusammengefaßt mit Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses in der Gruppe III/1), Familie, Jugend und Sport (Ref. III/2), alle mit Problemen der Umwelt des Menschen in der modernen Industriegesellschaft zusammenhängenden Faktoren (Gruppe III/3) sowie Verkehrsplanung (Ref. III/4).

Die Abteilung IV (Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik) behielt die Aufgabengebiete, die bisher in der Abteilung III konzentriert waren.

Der bisherige Planungsstab, der mit nicht mehr als zehn wissenschaftlich ausgebildeten Mitarbeitern eher den Charakter einer Studiengruppe aufwies und dessen Aufbau auf Vorstellungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, Hopf, vom Herbst 1966 zurückging, wurde von Bundeskanzler Kiesinger Ende 1966 eingerichtet und hatte keine operativen Aufgaben.

Ehmke baute den Planungsstab zu einer besonderen Abteilung (V) für operative Planung aus, die über zwei Gruppen und zwei Referate verfügte, erhöhte die Mitarbeiterzahl auf 30 und betraute sie mit der Entwicklung und Verwirklichung der längerfristigen politischen Programme der Bundesregierung, einer langfristigen Vorausschau auf allen Gebieten und einer Erfolgskontrolle der zu bearbeitenden Vorhaben.

Bereits Anfang November begann die Planungsabteilung mit dem Aufbau eines sogenannten »Frühkoordinierungssystems«, das alle wesentlichen politischen Vorhaben schon während ihrer Entstehung in den einzelnen Ressorts erfassen, vergleichen, nach verschiedenen Gesichtspunkten bewerten und allen Ministerien zugänglich machen sollte. Zu diesem Zweck wurden im November 1969 in jedem Ressort, einschließlich des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Planungsbeauftragte im Abteilungsleiterang ernannt, die zweimal monatlich im Bundeskanzleramt unter dem Vorsitz des Leiters der Abteilung V zusammenkamen. Diese Beauftragten, die dem Kreis der beamteten Staatssekretäre zuarbeiteten, die sich jeden Montag unter der Leitung des Chefs des Bundeskanzleramtes trafen, um die Koordinierung der Regierungstätigkeit zu besprechen, meldeten ab Anfang 1970 dem Kanzleramt monatlich auf Datenblättern die Projekte, die von allgemeiner, politischer oder finanzieller Bedeutung waren, ihre Art, Kosten, Termine und Implikationen. Mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung wurden diese Informationen in der Planungsabteilung des Kanzleramtes aufgelistet und allen Ministerien zugänglich gemacht. Vier verschiedene Listen faßten die Projekte nach den voraussichtlichen Terminen in Kabinett und Parlament, Gliederung der Sachgebiete, federführenden Ressorts und politischer Dringlichkeit zusammen. Ende Januar 1970 erhielten die Mitglieder des Bundeskabinetts eine Liste aller etwa 300 Vorhaben. Auf diese Weise gelang es der neuen Regierung, nicht nur allen Ministerien frühzeitig Kenntnis über das kurz- und mittelfristige Regierungsprogramm zu geben und Gesetzgebungsvorhaben schon in einem frühen Stadium von oben zu beeinflussen, sondern auch Prioritäten zu setzen und die Tagesordnung der Kabinettsitzungen auf Monate hinaus festzulegen. Im Sommer 1970 verdichtete der neue Leiter der Planungsabteilung im Kanzleramt, Jochimsen, mit seinen Mitarbeitern das gewonnene Planungsmaterial zu einem innenpolitischen Schwerpunktprogramm, indem sie aus rund 450 von den Ressorts gemeldeten Projekten 65 herausfilterten. Zur systematischen Weiterverfolgung, Abstimmung und Koordinierung zerlegte das Planungsteam die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 28. Oktober 1969 in 480 Einzelforderungen.⁸

Auch die Unterteilung der einzelnen Abteilungen wurde geändert. Allerdings hielten Ehmke und seine Mitarbeiter an der Eigenart der Organisationsstruktur des Kanzleramtes, an der Bildung von *Gruppen*, nicht von Unterabteilungen wie in den einzelnen Ministerien, und *Referaten* innerhalb der Abteilungen fest. Gruppen und Referate unterscheiden sich einmal durch ihre Größe, ferner dadurch, daß innerhalb einer Gruppe grundsätzlich einzelnen Referaten festumrissene Sachgebiete zugewiesen sind wie etwa in der für das Auswärtige Amt zuständigen Gruppe II/1. Gruppen arbeiten unmittelbar dem Abteilungsleiter zu, Referate innerhalb einer Gruppe allerdings über den Gruppenleiter.⁹

Die Abteilung I verfügte über drei Gruppen und zwei Referate, die Abteilung II über zwei Gruppen und ebenfalls zwei Referate. Wichtig für die ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsvorbereitungen waren insbesondere die Gruppe II/1 unter Ministerialdirigent Sanne und das Referat II/2 (zuständig für die innerdeutschen Beziehungen) unter Ministerialrat Stern. Die Abteilungen III und IV setzten sich aus je

zwei Gruppen und zwei bzw. drei Referaten zusammen. In der Abteilung V wurden zwei Gruppen und zwei Referate eingerichtet.¹⁰

Noch wichtiger als die organisatorische Umstrukturierung des Kanzleramtes waren die personellen Veränderungen, welche die Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalitionsregierung vornahmen und mit denen sich der neue Bundeskanzler ein ebenso effektives wie auf seinen Arbeitsstil zugeschnittenes Beratungs- und Zuarbeitungssystem schuf. Willy Brandt übernahm nach seinem Umzug vom Auswärtigen Amt ins Bundeskanzleramt bis auf wenige Ausnahmen seinen kompletten Beraterstab:

Der Leiter seines Ministerbüros im Auswärtigen Amt, Vortragender Legationsrat Erster Klasse (VLR I), Dr. Ritzel, wurde Leiter des Kanzlerbüros im Range eines Ministerialdirigenten und damit zugleich Persönlicher Referent des Bundeskanzlers. Ihm standen neben weiteren Hilfskräften drei Beamte des höheren Dienstes zur Seite, so z. B. der ehemalige stellvertretende Leiter des Ministerbüros Willy Brandts, VLR Dr. Wilke, und VLR Dr. Schilling, der ebenfalls aus dem Auswärtigen Amt kam. Wilke löste am 15. Oktober 1970 Ritzel als Leiter des Kanzlerbüros ab und übernahm nach dem Rücktritt Brandts im Frühjahr 1974 die Leitung von dessen Persönlichem Büro. Ritzel ging später als deutscher Botschafter nach Prag. Eine weitere Untergliederung – etwa nach Sachbereichen – des Kanzlerbüros gab es nicht.¹¹

Brandts wichtigster ostpolitischer Berater und Mitarbeiter, Egon Bahr, war vor seiner Tätigkeit als beamteter Staatssekretär im Kanzleramt von September 1967 bis Oktober 1969 im Dienstrang eines Ministerialdirektors Leiter des Planungsstabs des Auswärtigen Amtes und »Botschafter z. B. V.«.¹² Seine engsten Mitarbeiter in dieser Arbeitseinheit, die VLR I Sanne und Fischer, wechselten mit Bahr ebenfalls ins Kanzleramt.¹³ Sanne übernahm dort in der Abteilung II die Leitung der Gruppe II/1 (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit), in welcher Fischer westeuropäische und deutsch-amerikanische Fragen bearbeitete.

Auf besonderen Wunsch von Willy Brandt übernahm der Leiter der Unterabteilung II A im Auswärtigen Amt, Ministerialdirigent Dr. Sahm, die Leitung der Abteilung II im Kanzleramt.¹⁴ Ministerialdirigent Brodeßer (früherer Persönlicher Referent von Erich Mende im Gesamtdeutschen Ministerium) wurde neuer Leiter der Abteilung III; zum Leiter der Abteilung IV wurde der Chef der Unterabteilung »Strukturpolitik« im Wirtschaftsministerium, Ministerialdirektor Ehrenberg, ernannt.

Zum Leiter des Referats II/2 (innerdeutsche Beziehungen) wurde Ministerialrat Stern berufen, der zuletzt im Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen als Leiter des Referats Wirtschaft, Finanzen, Verkehr und Post tätig war.¹⁵

Mit der Formation Bahr – Sahm – Sanne verfügte Brandt über ein gut funktionierendes und loyales Beraterteam für alle wesentlichen außen- und insbesondere ostpolitischen Fragen.¹⁶ Horst Ehmke besetzte seinerseits administrative Schlüsselpositionen in seiner Umgebung mit Beamten, die er aus dem Justizministerium mitgebracht hatte: Ministerialdirektor Dr. Kern wurde Leiter der Abteilung I, Ehmkes ehemaliger Persönlicher Referent, Ohlsson, in dieser Abteilung Leiter der Gruppe I/1 (Personalangelegenheiten) und Ministerialdirigent Dr. Hegelau Leiter der Gruppe V/4 (Grundsatzfragen des Regierungssystems) in der Planungsabteilung (V).¹⁷

Auch die Stellung der beiden Staatssekretäre im Kanzleramt wurde neu und nach funktionalen Kriterien geregelt. Der neue Parlamentarische Staatssekretär Frau Dr. Focke und der beamtete Staatssekretär Egon Bahr unterstanden dem Chef des Bundeskanzleramtes, Bundesminister Ehmke, und unterstützten auf ihren Arbeitsgebieten den Amtschef.

Zwischen Frau Dr. Focke und Bahr bestand keine echte Arbeitsteilung, die Aufgabenzuordnung war mehr auf die persönlichen Interessen und Erfahrungen beider Politiker abgestellt. Während sich Bahr mit Fragen der Außen-, Verteidigungs- und Deutschlandpolitik beschäftigte und Brandts einflußreichster Berater in allen ost- und deutschlandpolitischen Fragestellungen blieb, befaßte sich Frau Focke vorwiegend mit der Europapolitik, Angelegenheiten der Bildung und Forschung, Fragen des Bundes-Länder-Verhältnisses und den Beziehungen zu den gesetzgebenden Körperschaften. Diese Aufgabenfixierung brachte es mit sich, daß Bahr eng mit der Abteilung II und Frau Focke vorwiegend mit der Abteilung III des Amtes zusammenarbeiteten, ohne aber den Leitern dieser Arbeitseinheiten vorgesetzt zu sein, die dem Amtschef Ehmke unmittelbar unterstellt waren. Beide Staatssekretäre verfügten über je einen Persönlichen Referenten – Bahrs Referent LR I Dr. Eitel stammte ebenfalls aus dem Auswärtigen Amt und nahm im März 1970 sogar an den deutsch-sowjetischen Sondierungen in Moskau als Delegationsmitglied teil.¹⁸

Ehmke selbst verfügte über zwei Persönliche Referenten, Dr. Wienholtz und Dr. Erdmenger, die sich arbeitsmäßig im Schichtdienst abwechselten, auf den ostpolitischen Entscheidungsprozeß jedoch keinen Einfluß hatten.¹⁹

Die personalpolitische Reorganisation des Bundeskanzleramtes nach dem Amtsantritt Willy Brandts am 21. Oktober wurde von Ehmke auf drei Ebenen mit großer Intensität betrieben:

Auf seinen Sitzungen am 13. November 1969 und 25. März 1970 billigte das Bundeskabinett ein »Personalkreislauf-System« mit den Ressorts, das durch zeitgebundenen Personalaustausch die personelle Struktur und Qualität des Kanzleramtes verbessern und entsprechende Aufstiegsmöglichkeiten für qualifizierte Beamte schaffen sollte.²⁰ Dieses System, das ab Frühjahr 1970 praktiziert wurde, rekrutierte für drei bis fünf Jahre qualifizierte Beamte aus den Fachressorts für das Kanzleramt, die danach wieder mit der dort gewonnenen Erfahrung und Übersicht über die Arbeit der gesamten Regierung in ihre Ministerien zurückkehrten.

Parallel dazu beantragte Ehmke eine Aufstockung des Personalstands um 80 Stellen (plus neun Stellen für Arbeiter), dazu 28 neue Stellen für den höheren Dienst. Während das Amt im September 1969 einen Personalkörper von etwa 250 Personen aufwies (die Soll-Stärke nach dem Bundeshaushaltsplan für 1970/71 betrug 1969 300 Angehörige, 1970: 395 Angehörige,²¹), lag der Personalstand im ersten Halbjahr 1970 bei insgesamt 264 Mitarbeitern.²² Etwa ein Jahr später hatte Ehmke mit einer Personalvermehrung von knapp 50 % auf 381 Mitarbeiter die größte Stellenvermehrung seit Bestehen des Bundeskanzleramtes durchgesetzt.²³

Die dritte Maßnahme, die der neue Amtschef zur Aufbrechung der Verkrustungen der Personalstruktur einleitete, zielte auf eine »Reinigung« des durch 20 Jahre CDU-Regierung einseitig parteipolitisch gefärbten Beamtenapparates des Kanzleramtes. Schon wenige Tage vor der Wahl Brandts zum Bundeskanzler legte Ehmke seinem Vorgänger Karl Carstens eine Liste mit Namen von Beamten vor, die zur Auswechslung vorgesehen waren. Einen Teil der Kündigungsbriefe hatte Ehmke bereits im Justizministerium mit dem Briefkopf »Der Chef des Bundeskanzleramtes« schreiben lassen. Nur einen Tag nach der Kanzlerwahl war die Liste der neuen Mannschaft komplett.²⁴ Der neue Amtschef wechselte innerhalb weniger Wochen nicht nur den beamteten Staatssekretär Carstens, den Berlin-Bevollmächtigten Staatssekretär Dr. Krautwig²⁵ und alle früheren Abteilungsleiter²⁶ – Ministerialdirektor Dr. Praß (Abt. III), Ministerialdirektor Dr. Osterheld (Abt. II), der bereits unter Konrad Adenauer die

außenpolitische Abteilung leitete und im Frühjahr 1970 als deutscher Botschafter nach Chile ging, und Ministerialdirektor Krüger (Planungsstab) –, sondern auch sieben Gruppen- und einige Referatsleiter aus. Etwa 20 Personen verließen das Kanzleramt, davon waren lediglich 12 von ihren Funktionen entbunden worden. Diese 12 Amtsangehörigen setzten sich aus fünf sogenannten »politischen Beamten« (zwei Staatssekretäre und drei Ministerialdirektoren), die nach den beamtenrechtlichen Vorschriften ohne Angabe von Gründen, d. h. aus »politischen Gründen«, in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, und aus sieben Beamten zusammen, die zwar keine »politischen Beamten« waren, aber – so Ehmke – »politische Funktionen« erfüllten. Von den sieben neuen Beamten, die Ehmke einstellte, war nur einer SPD-Mitglied. Ehmke begründete die Funktionsentbindung dieser Beamtenkategorie, die in der Öffentlichkeit, beim Deutschen Beamtenbund und besonders in den Reihen der CDU/CSU-Opposition auf heftige Kritik stieß, vor dem Bundestag mit dem Hinweis auf die Parteiloyalität:

»Sie sind offenbar der Meinung, Sie regieren in diesem Lande zwanzig Jahre, pumpen die Ministerien und das Kanzleramt mit CDU-Leuten voll . . . und wenn dann eine neue Regierung die Verantwortung übernimmt, übernimmt sie auf solchen zentralen Stellen Personal, das Sie unter dem Gesichtspunkt seiner politischen Loyalität zu Ihnen ausgewählt hatten. Davon ist doch wohl im Ernst nicht zu reden.«²⁷

Mit Hilfe eines vom Bundeskanzleramt aus geknüpften Informations- und Kommunikationsnetzes, an das alle wichtigen personellen parlamentarischen und organisatorischen Stationen der sozialliberalen Koalition angeschlossen waren,²⁸ gelang es der Führung des Amtes, nun alle entscheidungsrelevanten Informationen dort zu konzentrieren: Jeden Montagvormittag um 7.30 Uhr traf Horst Ehmke mit dem Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Herbert Wehner, zum Frühstück zusammen, um die wichtigsten anstehenden politischen Fragen und deren Behandlung zu erörtern. Auch an der täglich zwischen 8.30 und 9 Uhr im Kanzleramt stattfindenden sogenannten »kleinen Lage« nahm Ehmke permanent teil bzw. leitete sie. Neben Ehmke und Brandt waren Bahr, Focke, die Abteilungsleiter, die beiden Regierungssprecher, die Persönlichen Referenten von Brandt und Ehmke sowie Staatssekretär Duckwitz vom Auswärtigen Amt regelmäßige Teilnehmer.

Auch an der jeden Dienstag von 8.30 bis 9.30 Uhr stattfindenden »großen Lage« mit dem Chef des BND, Wessel, und dem Staatssekretär im Verteidigungsministerium, Birkholtz, war Ehmke an maßgeblicher Stelle beteiligt.

Jeden Montag um 10 Uhr trafen sich unter Vorsitz des Chefs des Bundeskanzleramtes die beamteten Staatssekretäre der einzelnen Ministerien, um die Planung und Durchführung der einzelnen Ressortvorhaben zu besprechen.

Am Montagmittag fand im Palais Schaumburg das wöchentliche Koalitionsgespräch in Form eines Arbeitssessens statt, in dessen Rahmen alle relevanten politischen und personellen Grundsatzentscheidungen getroffen wurden. Die Tagesordnung der sogenannten »Schaumburger Runde« bereiteten Ehmke und seine Mitarbeiter vor. Teilnehmer an diesem Treffen waren neben Brandt und Ehmke in der Regel die Minister Scheel, Genscher, Schiller und Schmidt, die Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick bzw. ihre parlamentarischen Geschäftsführer und die Staatssekretäre Bahr und Ahlers.

In den Sitzungswochen des Parlaments nahm Ehmke jeden Montagnachmittag als Vertreter der Bundesregierung an den Beratungen des Ältestenrats des Bundestages teil, in denen alle wichtigen parlamentarischen Prozeduren festgelegt wurden.

Ferner war Ehmke auch in seiner Funktion als Bundesminister Teilnehmer an den Kabinettsitzungen sowie an fast allen Sitzungen der SPD-Fraktion.

Der wichtigste institutionalisierte Kontakt zum Auswärtigen Amt lief über Staatssekretär Duckwitz, einem engen Vertrauten Brandts, und Ministerialdirektor Sahm: Duckwitz nahm jeden Morgen an der Lagebesprechung teil, wo er über die eingelaufenen Botschaftertelegramme berichtete, während Sahm anschließend der im Auswärtigen Amt stattfindenden morgendlichen Direktorenkonferenz – einer institutionalisierten Besprechung der Amtsspitze mit den Abteilungsleitern – beiwohnte. Im Zuge des Revirements im Auswärtigen Amt im Juni 1970 ließ Außenminister Walter Scheel diesen sogenannten »kleinen Dienstweg« sperren, um die Abhängigkeit seines Amtes vom Kanzleramt abzubauen und dessen Selbständigkeit durch personelle Umbesetzungen stärker in den Vordergrund zu rücken. Allerdings nahm Duckwitz' Nachfolger Frank weiterhin an der wöchentlichen »großen Lage« im Bundeskanzleramt teil.²⁹

Durch seine einzigartige Monopolstellung im Informationssystem der Exekutive, vergleichbar nur noch mit der Position Henry Kissingers im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungssystem der Nixon-Regierung zwischen 1968/69 und 1973, war Horst Ehmke neben Willy Brandt, Herbert Wehner und Karl Wienand der bestinformierte Politiker der sozialliberalen Koalition.

Nicht zuletzt durch die von Ehmke vorgenommene personelle und strukturelle Reorganisation bildete sich das Bundeskanzleramt unangefochten zum Entscheidungszentrum auch auf außenpolitischem, insbesondere ostpolitischem Gebiet heraus. Verstärkt wurde diese Entwicklung, die zunächst bis zur Umstrukturierung des Auswärtigen Amtes im Juni/Juli 1970 andauerte, noch durch das Vorhandensein enger persönlicher Beziehungen Brandts zu Staatssekretär Duckwitz und teilweise auch dem Leiter der dortigen Politischen Abteilung I, Ministerialdirektor Frank, der schon während der Großen Koalition im Auswärtigen Amt eng mit Willy Brandt und Egon Bahr zusammenarbeitete, sowie durch besondere Loyalitätsbindungen von Teilen der Beamtenschaft des Amtes an die Persönlichkeit Brandts.³⁰

b) Das Auswärtige Amt

Vergleicht man die organisatorischen und personellen Voraussetzungen und Folgen des Einzugs von Walter Scheel in das Auswärtige Amt im Oktober 1969 mit jenen des Amtsantritts Willy Brandts als Außenminister im Dezember 1966, so fallen zwei wichtige strukturelle Unterscheidungsmerkmale ins Auge:

Während Brandt durch seine Tätigkeit als Berliner Regierender Bürgermeister von 1957 bis 1966 praktische außenpolitische Erfahrungen sammeln und durch persönliche Kontakte zu nahezu allen wichtigen politischen Kräften im internationalen Bereich ein ausgeprägtes außenpolitisches Profil und Prestige aufbauen konnte,³¹ war Scheels außenpolitischer Erfahrungsbereich trotz seiner Tätigkeit als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit von 1961 bis 1966 wesentlich geringer. Hinzu kam, daß Brandt seinen vorwiegend außen- und ostpolitisch orientierten Berliner Beraterstab aus dem Rathaus Schöneberg mit in das Auswärtige Amt brachte und damit Schlüsselpositionen mit Personen seines persönlichen Vertrauens besetzte: Klaus Schütz wurde neuer Staatssekretär, Egon Bahr Sonderbotschafter und ab Herbst

1967 Leiter des Planungsstabes, Günter Struve Ghostwriter des neuen Außenministers und Brandts Berliner Mitarbeiter Sönksen sein neuer Persönlicher Referent.³² Scheel gelang es nach Anlaufschwierigkeiten erst im Juni/Juli 1970, durch ein umfassendes Revirement Einfluß auf die personelle Struktur seines Hauses zu nehmen, indem er Beamte, die sein Vertrauen genossen, an wichtigen Schaltstellen placierte und dadurch seine eigene Position innerhalb des außenpolitischen Entscheidungssystems sowohl der sozialliberalen Koalition als auch der Ministerialbürokratie stärkte und die Eigenständigkeit des Auswärtigen Amtes wirkungsvoller zur Geltung brachte. Wichtigster Helfer Scheels bei dieser Operation war der auf Anregung von Ralf Dahrendorf und Karl Moersch im Juni 1970 als Nachfolger von Duckwitz zum Staatssekretär ernannte Leiter der Politischen Abteilung I, Ministerialdirektor Dr. Paul Frank, der nach Scheels Ausscheiden aus dem Amt im Frühjahr 1974 mit in das Bundespräsidialamt als dessen neuer Chef überwechselte.³³

Walter Scheel selbst räumte ein, daß bereits mit der Übernahme seiner neuen Funktion »über Monate hinweg eine gewisse Unsicherheit«³⁴ begann, die sowohl personalpolitische Gründe hatte als auch auf Ursachen zurückzuführen war, die in Scheels Persönlichkeitsbild lagen. Auf personalpolitischem Gebiet traf Scheel mit Georg Ferdinand Duckwitz auf einen Staatssekretär, der nicht nur ein sehr enges und von absoluter Loyalität geprägtes Verhältnis zu Willy Brandt hatte, sondern darüber hinaus seinem neuen Minister an außenpolitischer und bürokratischer Erfahrung weit überlegen war und diese Überlegenheit teils bewußt, teils unbewußt ausspielte.³⁵

Das von Scheel am 21. Oktober 1969 zum Parlamentarischen Staatssekretär ernannte FDP-Mitglied, Prof. Ralf Dahrendorf, der sich im Amt vorwiegend auf die auswärtige Kulturpolitik konzentrierte und am Rande des ostpolitischen Entscheidungsprozesses blieb, wurde auch wegen seiner Unerfahrenheit auf außenpolitischem Gebiet nicht zu einem politischen Berater des neuen Außenministers. Sein Verhältnis zu Scheel war in den folgenden Monaten nie spannungsfrei, zumal sich Dahrendorf wiederholt gegen die Gesprächsführung Bahrs in Moskau wandte und auch in der Polen-Frage eine abweichende Position bezog.³⁶ Nach Informationen von Augen- und Ohrenzeugen lieferte er in internen Beratungen der parlamentarischen und Führungsgremien seiner Partei »stets Stichworte gegen Scheel«.³⁷ Allerdings hatte Dahrendorfs Ausscheiden aus dem Amt Anfang Juli 1970 nach eigenen Angaben keine politischen, sondern private bzw. berufliche Motive.³⁸

Auch in dem auf Europafragen spezialisierten Staatssekretär Dr. Günther Harkort, der Ende Mai 1970 aus dem Amt schied, verfügte Walter Scheel über keinen Vertrauten. Hinzu kam, daß Willy Brandt seinen eigenen Beraterstab (Bahr, Sahm, Sanne, Ritzel, Wilke, Fischer) mit ins Kanzleramt genommen hatte. Diese Konstellation verstärkte Scheels Neigung, weniger mit einem Team von Vertrauten als vielmehr mit dem gesamten Amt zu arbeiten: »Mein Vorgänger« – so Scheel im Frühsommer 1970 – »hat mit einem Stab gearbeitet. Ich arbeite mit dem Amt.«³⁹

Zu Scheels engsten persönlichen Mitarbeitern wurden in den ersten Monaten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit der stellvertretende Leiter des Referats I A 6 (Außenpolitische Fragen der internationalen technologischen Zusammenarbeit), VLR Brunner, den Scheel zum neuen Leiter des Pressereferats ernannte, ferner der Leiter der Politischen Abteilung I, Ministerialdirektor Dr. Frank, dessen späterer Nachfolger Berndt von Staden, VLR I van Well (Deutschland- und Berlinreferat), VLR I von Schenck (Völkerrechtsreferat) und der neue Leiter des Ministerbüros, VLR I Hofmann.⁴⁰

Daß sich nach Scheels Amtsantritt in der Öffentlichkeit das Bild eines offensichtlich überforderten, nur improvisierenden, konzeptionslosen und inkompetenten Außenministers immer deutlicher abzeichnete, lag vor allem an Scheels Persönlichkeitsstruktur. Seine Abneigung, mit einem persönlichen Stab zu arbeiten, seine Vorliebe für »energiesparende Umwege« und sein anfänglicher Widerwillen gegen umfassendes Aktenstudium schwächten zunächst die institutionelle Position des Auswärtigen Amtes gegenüber dem Bundeskanzleramt im außenpolitischen Entscheidungssystem und trugen nicht unerheblich zum Prestigeverfall des neuen Ministers bei. Die Tatsache, daß die beiden wichtigsten ostpolitischen Unterhändler der Bundesregierung, Bahr und Duckwitz, aus dem Kanzleramt kamen bzw. ein besonders enges Verhältnis zum Bundeskanzler hatten, verstärkte diese Entwicklung noch.⁴¹

Allerdings bestanden zwischen Scheel und Brandt keinerlei Differenzen über Inhalt und Methodik der eingeleiteten ostpolitischen Initiativen.⁴² Bereits bei den Koalitionsverhandlungen war vereinbart worden, daß Egon Bahr die Sondierungen mit der Sowjetunion vorläufig weiterführen und Scheel erst nach Abschluß der Vorverhandlungen die Leitung der eigentlichen Vertragsverhandlungen auf deutscher Seite übernehmen sollte.⁴³ Die Betrauung Bahrs mit den Vorgesprächen lag auch wegen der Komplexität und Schwierigkeit der Materie im Interesse Scheels. In ihren zahlreichen privaten Gesprächen erörterten Brandt und Scheel die ostpolitischen Grundlinien, jedoch keine operativen Details der Verhandlungen.⁴⁴ Scheel soll angeblich – nach Aussagen von Angehörigen seines Amtes – aufgebracht reagiert haben, als er im Mai 1970 aus Moskau erfahren hatte, daß Bahr mit Gromyko auch über konkrete Grenzfragen verhandelte.⁴⁵

Schließlich verhinderte auch Brandts ausgeprägtes außenpolitisches Interesse und sein großes internationales Prestige, das er während der Großen Koalition weiter ansammeln konnte, eine innen- und außenpolitische Profilierung Scheels, der bei seinen ersten Auftritten vor dem Bundestag in der Debatte über den Atomsperrvertrag Ende November 1969 einen eher hilflosen Eindruck machte und der parlamentarischen Opposition zugestehen mußte, daß er in diese Materie noch nicht eingearbeitet sei.⁴⁶ Den Tiefpunkt erreichte Scheels Negativimage in der Öffentlichkeit mit der Entführung und Ermordung des deutschen Botschafters in Guatemala, Graf Sprei, Anfang April 1970: Der Außenminister weilte während der entscheidenden Krisensitzungen zur Rettung des Missionschefs – angeblich auf den Rat von Duckwitz hin – nicht in Bonn, sondern war in seinem österreichischen Urlaubsort geblieben, was eine negative öffentliche Resonanz auslöste und zu einem weiteren Popularitätsverlust Scheels führte.⁴⁷

Erst die Umstände des Brandt-Briefes an den polnischen Parteichef Gomulka Ende April 1970 nahm Scheel, darin bestärkt von Frank und Brunner und unter dem Druck eigener Parteifreunde (besonders von Karl Moersch), zum Anlaß, umfassende personelle und strukturelle Veränderungen im Auswärtigen Amt anzukündigen und das Eingegewicht seines Amtes auch auf ostpolitischem Gebiet stärker zur Geltung zu bringen.⁴⁸

Die Reorganisation und der Wechsel in den Führungspositionen trugen als nicht unerhebliche Faktoren zur Verzögerung der Aufnahme der Moskauer Vertragsverhandlungen bei.

Bei Scheels Amtsantritt verfügte das Auswärtige Amt über sieben Abteilungen⁴⁹ mit insgesamt etwa 1550 Angehörigen. Nach dem Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1970 lag die Soll-Stärke des Personalbestandes 1969 bei 1543 Mitarbeitern

(715 Beamte, 718 Angestellte und 110 Arbeiter) in der Zentrale und 4313 Amtsangehörigen im Auswärtigen Dienst. 1970 wies der Personalkörper 1563 Mitarbeiter (765 Beamte, 715 Angestellte und 83 Arbeiter) in Bonn und 4359 Angehörige im Ausland auf.⁵⁰

Leiter der Abteilung Z (Personal und Verwaltung) war Ministerialdirektor Dr. Federer, die Politische Abteilung I (West) wurde von Ministerialdirektor Dr. Frank, die Politische Abteilung II (Ost) von Ministerialdirektor Dr. Ruete geleitet. Beide Politischen Abteilungen gliederten sich in je zwei Unterabteilungen auf: Als Chef der Unterabteilung I A fungierte Ministerialdirigent von Staden, während die für den ostpolitischen Entscheidungsprozeß wichtigen Unterabteilungen II A und II B von Ministerialdirigent Dr. Sahm und Botschafter Dr. Schnippenkoetter, der zugleich die Funktion des »Beauftragten der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle« innehatte, geleitet wurden. Sahm wechselte mit Brandt ins Kanzleramt, Schnippenkoetter ging unmittelbar nach dem Regierungswechsel als Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik beim Büro der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen nach Genf. Ihre Nachfolger wurden Dr. Lahn und Botschafter Roth.

Leiter der Abteilung III (zuständig für Handels- und Entwicklungspolitik), die sich in zwei Unterabteilungen und einen Beauftragten für Vertragsverhandlungen aus diesem Bereich⁵¹ aufgliederte, war Ministerialdirigent Dr. Herbst.

Ministerialdirektor Dr. Werz und Ministerialdirektor Groepper⁵² leiteten die Abteilungen IV (Kultur) und V (Recht).

Zum Chef des Planungsstabes nach dem Wechsel von Egon Bahr ins Kanzleramt ernannte Außenminister Scheel Ministerialdirektor Dr. Oncken, der allerdings später wegen seiner kritischen Einstellung zur Ostpolitik keinen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß hatte und von Scheel und Frank nicht konsultiert wurde.⁵³ Neben der Ernennung Onckens plazierte Scheel in den ersten Monaten seiner Amtszeit drei weitere Beamte in wichtigen Positionen, die sein Vertrauen besaßen:

Der Leiter der Unterabteilung Z B (Verwaltung), Ministerialdirigent Hoppe, löste den Leiter der Abteilung Z (Personal und Verwaltung), Ministerialdirektor Dr. Federer, ab. Nachfolger Hoppes als Unterabteilungsleiter wurde VLR I Röding. Zum Leiter der Unterabteilung Z A (Personal) wurde Botschaftsrat Spang ernannt. Das Referat Z A 2 (höherer Dienst) in der gleichen Unterabteilung erhielt VLR Dr. Diesel (FDP), vorher Mitglied in Egon Bahrs Planungsstab.⁵⁴

Das Ministerbüro Scheels leiteten das FDP-Mitglied VLR I Hofmann und sein Stellvertreter VLR Dr. Hallier.

In den ersten Monaten nach dem Amtswechsel stieß der Versuch der SPD/FDP-Koalition, den Beamtenkörper des Auswärtigen Amtes zu einer konstruktiven Mitarbeit an der neuen ostpolitischen Konzeption zu gewinnen, auf Schwierigkeiten. Die »Schwenkung einer langjährigen traditionellen Außenpolitik« wurde »nicht sofort von allen Angehörigen des Auswärtigen Amtes mitvollzogen«.⁵⁵ Ein nicht geringer Teil der Beamtenschaft, vor allem die Ost- und Sicherheitsexperten des Amtes, standen den ostpolitischen Vorstellungen der neuen Regierung skeptisch, wenn nicht kritisch-ablehnend gegenüber und erhoben vor allem methodische und sachliche (juristische) Einwände gegen die Gesprächsführung Egon Bahrs.⁵⁶ Zu ihnen gehörten vor allem die Botschafter Alexander Böker (bis August 1971 Beobachter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York, ab November 1971 Botschafter beim Heiligen Stuhl), Wilhelm Grewe⁵⁷ (bis März 1971 deutscher

Vertreter beim NATO-Rat in Brüssel, danach Botschafter in Tokio), Hans Berger⁵⁸ (bis Oktober 1971 Botschafter beim Heiligen Stuhl) und Helmut Allardt (Moskau), ferner Ministerialdirektor Horst Groepper (von Oktober 1962 bis März 1966 Botschafter in Moskau, danach bis August 1968 Botschafter in Ankara, von August 1968 bis März 1972 Leiter der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes), VLR I Mertes (Leiter des Referats II B 2 – Europäische Sicherheit und sonstige Fragen regionaler Abrüstung und Rüstungskontrolle), die stellvertretende Leiterin des Referats II A 4 (Sowjetunion), Frau Dr. Baerensprung⁵⁹, ferner Botschaftsrat Wolff und Legationsrat Stabreit von der Deutschen Botschaft in Moskau.⁶⁰

Ministerialdirektor von Staden (ab 1. Juni 1970 Leiter der Politischen Abteilung), VLR I Dr. von Schenck (Leiter des Völkerrechtsreferats), Botschaftsrat Peckert (Moskau), VLR I Dr. Blumenfeld (Sowjetunion-Referat) und VLR I von Alten (Osteuropa-Referat) hielten die Öffnung zum Osten hin grundsätzlich für notwendig und erstrebenswert, versprachen sich aber keine spektakulären Verbesserungen, jedoch eine spürbare Entlastung der außenpolitischen Situation der Bundesrepublik und eine Erweiterung ihres Handlungsspielraums.

Walter Scheel, Paul Frank und Karl Moersch gehörten zu den erklärten Befürwortern der Ende 1969 eingeleiteten Ostpolitik, sowohl aus der damaligen außenpolitischen Interessenlage heraus als auch aus innenpolitischen bzw. wahltaktischen Gründen und persönlichen Motiven. Daß bei dem demonstrativen Eintreten dieser Entscheidungsträger für die nicht unumstrittene Öffnungspolitik nach Osten auch Karrieregesichtspunkte eine Rolle gespielt haben, kann nicht ausgeschlossen werden. Eine optimale und reibungslose Zusammenarbeit der einzelnen operativen Arbeitseinheiten war schon wegen dieser Spaltung des Amtes in Befürworter und Kritiker des ostpolitischen Kurses zunächst nicht gegeben.⁶¹

Verstärkt wurde diese Entwicklung noch durch die Tatsache, daß mit dem »Nicht-Juristen« Egon Bahr ein Angehöriger des Bundeskanzleramtes und nicht ein Ostexperte des Auswärtigen Amtes die wichtigsten Gespräche führte, welche die Bundesrepublik seit Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion mit Moskau in Gang setzte. Gleichzeitig zeigten die sicherlich teilweise auch elitenpezifisch motivierten Vorbehalte großer Teile der Beamtenschaft der außenpolitischen Bürokratie gleichsam exemplarisch die Schwierigkeiten auf, mit denen außenpolitische Entscheidungsträger bei der Durchsetzung von neuen außenpolitischen Initiativen häufig zu kämpfen haben. Die im Juni/Juli 1970 durchgeführten umfassenden organisatorischen⁶² und personellen Veränderungen sowie die Beauftragung Bahrs mit den Gesprächen in Moskau und deren fast vollständige Abschirmung auch innerhalb der Exekutive lassen auf die Erkenntnis der führenden Entscheidungsträger der SPD/FDP-Koalition schließen, daß eine erfolgreiche Ostpolitik nicht mit den traditionellen schwerfälligen bürokratischen Apparaten zu treiben sei.⁶³

Unmittelbar nach dem Bekanntwerden der Übergabe des Briefes von Bundeskanzler Brandt an den polnischen Parteichef Gomulka, an dessen Abfassung Scheel nicht beteiligt war und von dessen Überreichung er erst nachher erfahren hatte, trafen am 26. und 27. April Brandt und Scheel zu ausführlichen Gesprächen über eine stärkere Hervorhebung des Eigengewichts des Auswärtigen Amtes zusammen und vereinbarten im Grundsatz das im Juni 1970 durchgeführte Revirement.⁶⁴ Eine entsprechende Kabinettsvorlage wurde vom Auswärtigen Amt noch in den letzten Apriltagen erstellt.⁶⁵

Am 1. Juni löste Ministerialdirektor Dr. Frank, der Leiter der Politischen Abteilung I,

den in den Ruhestand versetzten Staatssekretär Duckwitz ab, der aber weiterhin auf deutscher Seite die Polen-Verhandlungen führte. Nachfolger von Frank wurde der vormalige Leiter der Unterabteilung I A, Ministerialdirigent von Staden. Zu dessen Vertreter ernannte Außenminister Scheel den Leiter des Referats I B 4 (Nahe Osten und Nordafrika), VLR I Dr. Gehlhoff. Die beiden Politischen Abteilungen I und II wurden zusammengelegt, die insgesamt vier Unterabteilungen blieben bestehen. Der bisherige Leiter der Politischen Abteilung II, Ministerialdirektor Dr. Ruete, ging als Botschafter nach Paris, wo er Freiherr von Braun ablöste, der seinerseits zum Nachfolger des ausscheidenden Staatssekretärs Dr. Harkort aufrückte. Nachfolger der Unterabteilungsleiter von Staden (I A) und Prof. Caspari (I B) wurden Dr. Simon und Dr. Müller. Die bisherigen Unterabteilungsleiter Dr. Lahn (II A) und Roth (II B) behielten ihre Funktionen.⁶⁶

Der Parlamentarische Staatssekretär Dahrendorf schied am 2. Juli 1970 auf eigenen Wunsch aus dem Amt aus. Die Entscheidung über seine Nachfolge fällt Scheel nach Beratungen mit seinen Parteifreunden Genscher und Weyer erst Anfang Juni.⁶⁷ Er verzichtete auf den sich zunächst anbietenden außenpolitischen Experten der FDP-Fraktion, Prof. Ernst Achenbach, bei dem Scheel Außenpolitik »gelernt« hatte, wegen dessen NS-Vergangenheit und ernannte den FDP-Bundestagsabgeordneten Karl Moersch zum neuen Parlamentarischen Staatssekretär. Er trat sein Amt am 3. Juli an. Moersch kümmerte sich zunächst zusammen mit dem stellvertretenden Regierungssprecher von Wechmar intensiv um eine koordinierte Medienpflege auf dem Feld der Ostpolitik. In zahlreichen Pressegesprächen mit Chefredakteuren und politischen Kommentatoren (auch von den Rundfunk- und Fernsehanstalten) aus allen Teilen der Bundesrepublik erklärten und präzisierten Moersch und von Wechmar noch vor Aufnahme der Moskauer Vertragsverhandlungen den Gesamtzusammenhang dieser Politik. Die Meinungsmultiplikatoren sollten lernen, so Moersch, »Nachrichten richtig einzuschätzen«.⁶⁸

Schon vorher hatte Scheel den sogenannten »kleinen Dienstweg« sperren lassen: Der neue Staatssekretär Frank nahm nicht mehr wie sein Vorgänger Duckwitz an der täglichen »kleinen Lage« im Kanzleramt, sondern nur noch an den wöchentlichen »großen« Lagebesprechungen teil. Damit lockerte Scheel gezielt die personelle Verbindungsschiene zum Bundeskanzleramt und brachte die Eigenständigkeit seines Amtes auch nach außen stärker zur Geltung. In diesem Bemühen um klare Zuständigkeiten wurde Scheel von Frank loyal unterstützt.⁶⁹

Durch die Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen – zunächst zu den deutsch-sowjetischen, deutsch-polnischen und den Viermächte-Verhandlungen über Berlin – beabsichtigte die neue Leitung des Amtes die traditionelle Referatsstruktur zu durchbrechen und damit eine gezielte operative Planung zu ermöglichen.⁷⁰

Mit der Ernennung der neuen Staatssekretäre Frank, von Braun und Moersch, die dem Außenminister auch parteipolitisch nahestanden bzw. FDP-Mitglieder waren, hatte sich Scheel einen eigenen, ebenso kompetenten wie loyalen Mitarbeiter- und Beraterstab geschaffen. Frank war noch vor dem Leiter des Pressereferates, Brunner, Scheels engster politischer Berater und wurde nach dem Minister zur politisch wichtigsten Figur im Amt. Karl Moersch wertet die Ernennung Franks zum Staatssekretär, der als Leiter der Politischen Abteilung I auch zu Willy Brandt ein enges Verhältnis hatte, als »Beweis für die totale Identität zwischen Scheel und Brandt«.⁷¹

Zwischen Frank, von Braun und Moersch wurde eine Art Arbeitsteilung institutionalisiert, die sich als sehr wirksam erwies: Während sich Frank um den politisch-operati-

ven Bereich kümmerte, deckte von Braun das Gebiet Handels-, Entwicklungs- und Kulturpolitik ab. Moersch vertrat seinen Minister im Parlament, zeitweilig auch im Kabinett und war insbesondere für den Sektor »zwischenstaatliche Gesellschaftspolitik« (Referat IV/7) zuständig. Zusammen mit von Wechmar initiierte der gelernte Journalist Moersch eine verbesserte Pressearbeit besonders auf dem Gebiet der Ostpolitik der Bundesregierung.⁷²

Auf Referatsebene fand die eingeleitete Ostpolitik eine relativ breite Unterstützung, wobei offenbleiben muß, ob aus inhaltlichen oder persönlichen Motiven. Die Leiter der beteiligten operativen Referate standen dem neuen Kurs positiv gegenüber und unterstützten ihn loyal. Die wichtigsten ost- und deutschlandpolitischen Referenten waren bereits vor dem Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel im Amt und verfügten über eine große Erfahrung auf ihren Arbeitsgebieten: So VLR I Günther van Well⁷³ (Berlin- und Deutschlandreferat) seit 1967 – er vertrat die Bundesregierung in der »Bonner Vierergruppe« –, VLR I Dr. Alfred Blumenfeld (Referat »Sowjetunion«) ebenfalls seit 1967, VLR I Dr. Horst Pommerening (Referat »Strukturfragen des Ostens«) seit Anfang 1969 – er war vorher Mitglied in Egon Bahrs Planungsstab – und VLR I Jürgen von Alten (Osteuropareferat) seit Anfang Oktober 1969 (auch von Alten gehörte vor seiner Tätigkeit in diesem Referat dem Planungsstab an). Maßgeblich beteiligt an der operativen ostpolitischen Planung war aus der Rechtsabteilung auch VLR I Dedo von Schenck (Referat »Völkerrecht und Staatsverträge«). Die wichtigsten Wirtschaftsverhandlungen mit den osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion führte bis Anfang Juni 1970 der Leiter der Unterabteilung II C, Botschafter Dr. Egon Emmel, der danach Dr. Heinrich Böx als Leiter der westdeutschen Handelsmission in Warschau ablöste.

Brunner, von Schenck und Pommerening waren an maßgeblicher Stelle am Entwurf von Scheels – bereits zitiertem – programmatischem Aufsatz zur Gewaltverzichtspolitik der Bundesregierung beteiligt.⁷⁴

Neben Frank, von Staden und Blumenfeld wirkte auch der Völkerrechtsexperte VLR Fleischhauer in wichtiger Beratungsfunktion an den Moskauer Vertragsverhandlungen und deren Vorbereitung mit. Er war kurz vor Verhandlungsbeginn von seinem Auslandsposten in Montevideo in die Zentrale zurückgerufen worden und übernahm nach der Beförderung Schencks zum Abteilungsleiter die Leitung des Völkerrechtsreferats.⁷⁵

c) Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen⁷⁶

Daß das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen – so die Bezeichnung des Ressorts bis Oktober 1969 – zur Zeit der Großen Koalition nicht nur aktiv, sondern maßgeblich an der Konzipierung der Deutschlandpolitik beteiligt war, ist vor allem auf Herbert Wehner zurückzuführen⁷⁷, der das Ministerium damals leitete und innerhalb seines Hauses einen deutschlandpolitischen Nachdenkprozeß initiierte, welcher die Neuformulierung der Deutschlandpolitik im Herbst 1969 durch eine umfassende Bestandsaufnahme und die Erarbeitung neuer Konzepte vorbereitete.⁷⁸ Die Tatsache, daß das Gesamtdeutsche Ressort im von Kiesinger, Carstens und von Guttenberg geleiteten Bundeskanzleramt über keinen adäquaten Ansprech- und Denkpartner verfügte, ermöglichte es dem Haus, den eingeleiteten Denkprozeß abgeschirmt weiter voranzutreiben. Wie weit die damaligen Überlegungen auch auf operativer Ebene be-

reits gediehen waren, dokumentiert die Tatsache, daß nur zwei Tage nach Eingang des Ulbricht-Vertragsentwurfes am 17. Dezember 1969 bereits ein vom Innerdeutschen Ressort ausgearbeiteter Gegenentwurf vorlag.⁷⁹

Durch die relativ engen persönlichen Beziehungen zwischen Wehner und Kiesinger, welche die großen Linien der gemeinsamen Ost- und Deutschlandpolitik in langen privaten Gesprächen erörterten, verschaffte Herbert Wehner seinem Haus nicht nur ein größeres Eigengewicht, sondern auch jene Abschirmung, welche die Voraussetzung für die Entwicklung neuer unkonventioneller deutschlandpolitischer Konzepte bildete.⁸⁰

Obwohl sich das Ministerium in den brieflichen Kontakt zwischen Bundeskanzler Kiesinger und DDR-Ministerpräsident Stoph im Jahr 1967 nicht operativ einschalten konnte und die Dominanz des Kanzleramtes auf deutschlandpolitischem Sektor eindeutig war, übte Wehner persönlich einen erheblichen Einfluß auf Kiesingers Vorstellungen aus und hatte am Entschluß des damaligen Bundeskanzlers, den Stoph-Brief vom Mai 1967 erstmalig offiziell zu beantworten, entscheidenden Anteil. Auch zahlreiche in Kiesingers programmatischen Reden zwischen 1967 und 1969 anklingende Motive und Überlegungen gehen auf Gedanken Herbert Wehners und Gespräche mit ihm zurück. Wehner selbst bot sein Ministeramt zum erstenmal die Möglichkeit, sein offensives Deutschlandkonzept, das eine Wiederherstellung der sozialdemokratisch geführten Arbeiterbewegung in ganz Deutschland auf demokratischem Wege zum Ziel hatte, in einer Fülle von offiziellen Äußerungen vorzutragen, auf diese Weise einen indirekten Dialog mit den DDR-Entscheidungsträgern einzuleiten und eine Modifizierung der bisher betriebenen Deutschlandpolitik vorzubereiten.⁸¹

Die wichtigsten Mitarbeiter Herbert Wehners waren der Leiter seines Ministerbüros und Persönlicher Referent, Ministerialdirigent Jürgen Weichert (SPD), Regierungsdirektor Dr. Dieter Haack (SPD), der zunächst das Staatssekretärbüro und in Personalunion das Parlaments- und Verbindungsreferat innerhalb des Ministerbüros leitete und im Oktober 1969 in den Bundestag ging, sowie ab 1967 der Leiter der Abteilung II, Ministerialdirigent Hermann Kreutzer. Die Position des beamteten Staatssekretärs hatte ab Frühjahr 1968 Dr. Günter Wetzel (damals SPD) inne.⁸²

Beim Wechsel Wehners in die Führung der SPD-Bundestagsfraktion im Oktober 1969 gliederte sich das Haus in die Abteilungen I (Verwaltung, Förderungsmaßnahmen), II (Politik, Öffentlichkeitsarbeit), III (Gesamtdeutsche Arbeit in Berlin) und das Ministerbüro. Die Abteilungen I und II verfügten über je zwei Unterabteilungen (I A – Verwaltung, I B – Förderungsmaßnahmen, II A – Politische Grundsatzfragen und II B – Öffentlichkeitsarbeit).⁸³

Nach dem Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1970 betrug das Personalsoll des Ministeriums 1969 333 Angehörige (144 Beamte, 161 Angestellte und 28 Arbeiter), 1970 338 Mitarbeiter (145 Beamte, 166 Angestellte und 27 Arbeiter).⁸⁴

Mit der Ernennung des Vorsitzenden des gesamtdeutschen Bundestagsausschusses, Egon Franke, nach den Bundestagswahlen 1969 zum Nachfolger Herbert Wehners, der in die SPD-Fraktion zurückwollte, wurde ein unauffälliger, in der Öffentlichkeit kaum bekannter, eher blasser SPD-Funktionär – seit 1929 Mitglied der SPD, von 1964 bis 1973 Mitglied des SPD-Präsidiums und zwischen Februar 1967 und Oktober 1969 Vorsitzender des Bundestagsausschusses für gesamtdeutsche und Berliner Fragen – Minister, der innerhalb seiner Fraktion als Chef der sogenannten »Kanalarbeitergewerkschaft« galt. Diese nicht fest organisierte Gruppe von Hinterbänklern bestimmte in der Folgezeit sachliche und personelle Entscheidungen der SPD-Fraktion

durch ihren nicht geringen Stimmenanteil mit, verstärkte durch die Ernennung Frankes ihren Einfluß innerhalb der Fraktion und gab dem neuen Ressortchef, insbesondere vor dem Hintergrund der schmalen parlamentarischen Basis der neuen Regierung, erhebliches Gewicht in seiner Partei und im Parlament.⁸⁵

Da Wehner und Franke der gleichen Partei angehörten, entfiel für den neuen Minister die Notwendigkeit, einen neuen Lenkungsapparat aufzubauen. Der organisatorische Aufbau des Hauses wurde von Franke in seiner Grundstruktur nicht angetastet. Die wichtigsten personellen Veränderungen waren wenig spektakulär:

Zum Parlamentarischen Staatssekretär – die SPD/FDP-Regierung führte diese Institution für alle Bundesministerien ein – ernannte Franke seinen Vertrauten und Parteifreund Karl Herold, der bisher dem Arbeitskreis für gesamtdeutsche Fragen der SPD-Fraktion angehörte und wie Franke zum Kreis der »Kanalarbeiter« zu rechnen war. Herold, der seit 1949 Mitglied der SPD war, seit 1953 dem Bundestag angehörte und am 1. September 1977 starb – er hatte 1976 aus gesundheitlichen Gründen das Ministerium verlassen –, bearbeitete im Ministerium Fragen des Zonenrandgebietes und hielt Verbindung zum Bundestag, Bundesrat und deren Ausschüssen⁸⁶ Zu dem von Franke übernommenen beamteten Staatssekretär Wetzel hatte Herold ein sehr gespanntes Verhältnis, das schließlich Ende Oktober 1971 zur Ablösung Wetzels durch den neuen Staatssekretär Dr. Heinz Morgenstern (SPD) führte. Offiziell ab 1. Oktober 1971 wurde Wetzel neuer Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium. Dort schied er nach der Amtsübernahme durch Georg Leber im Juli 1972 aus und trat anschließend der CDU bei.

Weder Wetzel noch Morgenstern spielten im deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß im Untersuchungszeitraum und danach eine bedeutende Rolle; über maßgeblichen Einfluß auf Planungsvorgänge und operative Fragen verfügten beide nicht. Ihre Tätigkeit lag vorwiegend im administrativen Bereich.⁸⁷

Mit in das Ministerium brachte Egon Franke als neuen Leiter seines Ministerbüros und Persönlichen Referenten, Edgar Hirt, der im Laufe der Zeit engster Vertrauter Frankes wurde. Der bisherige Büroleiter, Weichert, hatte bereits im August 1969 die Abteilung II übernommen, deren vormaligem Leiter Kreutzer wurde die Abteilung III zugeordnet. Neuer Chef der Unterabteilung I A (Verwaltung, Zonenrand, Grenzgebiet) wurde der bisherige Leiter der Unterabteilung II B (Öffentlichkeitsarbeit), Ministerialdirigent Dr. Knoop, der für das Aufgabengebiet »Zonenrand« schon vor 1967 zuständig war. Die umstrukturierte Unterabteilung I B (Förderungsmaßnahmen, Sicherheit) leitete Ministerialdirigent Schattenberg, der im März 1970 verstarb.

Die gesamte Öffentlichkeitsarbeit wurde unter der Leitung von Oberregierungsrat Dr. Ritter im Referat II/8 (Grundsatzfragen und Planung der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit) neu organisiert. Die Positionen des Leiters des Personalreferats (I/1) und des Jugendreferats (II/11) übernahmen die SPD-Mitglieder Jaeger und Eichengrün. Der bisherige Personalreferent Warnke erhielt das neugebildete Referat »Justiz« (II/4), das man vom ehemaligen Referat »Verwaltung, Justiz« (II/3) abtrennte.⁸⁸

Von Bedeutung für die Zusammenarbeit zwischen Bundeskanzleramt und Innerdeutschem Ressort war die Ernennung von Ministerialrat Ernst-Günter Stern zum Leiter des Referats II/2 (innerdeutsche Beziehungen) im Kanzleramt. Stern hatte zuletzt das Referat II/5 (Wirtschaft, Finanzen, Verkehr, Post)⁸⁹ – nach dem Organisationsplan des Gesamtdeutschen Ministeriums, Stand: Mai 1968, das Ref. II/4 (Wirtschaft, Verkehr)⁹⁰ – im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen geleitet.

Der unter Herbert Wehner eingerichtete Planungsstab, im Organisationsplan vom Juni 1970 dem Ministerbüro zugeordnet, wurde von Franke nur noch als »koordinierende Stelle« betrachtet und die eigentliche deutschlandpolitische Planung der Unterabteilung II A (Politik) übertragen, die Ministerialrat Dr. Schierbaum leitete. Der Leiter des Planungsstabes war ab Oktober 1969 gleichzeitig Planungsbeauftragter des Ministeriums und arbeitete in dieser Funktion eng mit der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes und den Planungsinstanzen anderer Ressorts zusammen.⁹¹

Das ebenfalls noch unter Wehner im Juli 1969 errichtete, damals 277 Mitarbeiter zählende Gesamtdeutsche Institut – das sich in vier Abteilungen (Verwaltung und Förderung, Archiv und Dokumentation, Öffentlichkeitsarbeit und Berliner Abteilung) gliedert, von einem Präsidenten geleitet wird und als dem innerdeutschen Ressort nachgeordnete Behörde archivarisches und dokumentarische Funktionen innehat – stellte unter Egon Franke umfangreiches Material für die Treffen von Erfurt und Kassel zusammen.⁹²

Noch während der Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und FDP Anfang Oktober 1969 vereinbarten die zukünftigen Koalitionspartner auf Anregung Herbert Wehners die Umbenennung des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen in Bundesministerium für *innerdeutsche Beziehungen*. Als Gründe für diesen von der CDU/CSU-Opposition heftig attackierten Schritt wurden das Erfordernis einer besseren Koordinierung der vorher von verschiedenen Ressorts betriebenen gesamtdeutschen Politik unter der neuen Bezeichnung sowie die besonders im Ausland mögliche Mißdeutung des Terminus »gesamtdeutsch« im Sinne von »großdeutsch« genannt.⁹³ Die Entscheidungsträger wollten mit dieser Namensänderung offenbar einen Indikator setzen, daß etwas Neues komme.⁹⁴

Der zuständige Kabinettsausschuß war schon 1967 unter Bundeskanzler Kiesinger in »Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen« umbenannt worden. Auch hatte bereits 1963 der damalige Gesamtdeutsche Minister Erich Mende die Umbenennung seines Hauses in »Bundesministerium für innerdeutsche Angelegenheiten« vorgeschlagen.⁹⁵ Nach der Namensänderung des Ressorts wurde am 5. November 1969 auch der zuständige Bundestagsausschuß in einer Kampfabstimmung in Ausschuß »für innerdeutsche Beziehungen« umbenannt.⁹⁶

Schon die ersten Aktivitäten des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen machten deutlich, daß die Schwerpunkte der operativen Arbeit und politischen Planung nahezu ausschließlich in der Unterabteilung II A (»Politik« bzw. »Politische Grundsatzfragen«) lagen, die von Ministerialrat Dr. Schierbaum (CDU) geleitet wurde. Sowohl der Gegenentwurf auf Walter Ulbrichts Vertragsangebot vom 17. Dezember 1969, die Entwürfe für den Bericht des Bundeskanzlers zur Lage der Nation 1970⁹⁷ als auch die Planungs- und Vorbereitungsarbeiten für Erfurt und Kassel entstanden hier bzw. konzentrierten sich in dieser Arbeitseinheit. Neben dem Leiter der Abteilung II, Weichert – der auch unter Franke wichtigsten politischen Figur des Hauses –, und seinem Unterabteilungsleiter Dr. Schierbaum waren innerhalb des Ministeriums die Leiter der Referate II/2 (Völkerrecht, Staatsrecht), Ministerialrat Dr. Mahnke – seit 1966 in diesem Ressort –, und II/5 (Wirtschaft, Verkehr), Ministerialrat Volze, die wichtigsten Stationen im Bereich der vorbereitenden Entscheidungshilfe.⁹⁸ Weichert, Schierbaum und Mahnke nahmen auch als Mitglieder der Delegation der Bundesregierung an den Gipfelgesprächen mit der DDR in Erfurt und Kassel teil.⁹⁹ Mit dem Kabinettsbeschluß vom 25. März 1970 wurde dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen die Koordinierung sämtlicher deutschlandpolitischen Ak-

tivitäten der Bundesregierung übertragen, das damit in der deutschlandpolitischen Detailarbeit und Entscheidungsvorbereitung federführend war, während das Bundeskanzleramt die großen ost- und deutschlandpolitischen Linien bestimmte.¹⁰⁰ Franke selbst wurde von Bundeskanzler Brandt in seinem Schreiben an DDR-Ministerpräsident Stoph vom 22. Januar 1970 als deutschlandpolitischer Verhandlungsführer der Bundesregierung benannt.¹⁰¹

Die in der Vergangenheit nie spannungsfreie Zusammenarbeit zwischen Kanzleramt und innerdeutschem Ressort erreichte nach dem Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel zum erstenmal eine hohe Intensität. Die wichtigsten Schaltstellen und Kontaktmechanismen im Abstimmungsprozeß zwischen beiden Häusern waren einmal auf der Unterabteilungs- bzw. Referatsebene die Kooperation Schierbaum (Innerdeutsches Ministerium) – Stern (Kanzleramt) und auf der Abteilungs- bzw. Gruppenebene die enge Zusammenarbeit zwischen Weichert (innerdeutsches Ressort) und Sanne bzw. Sahm (Kanzleramt). Hinzu kamen politische Abstimmungen auf Minister- und Koalitionsebene sowie im Kabinettsrahmen. In diesem mehrstufigen Kommunikations- und Kooperationsmechanismus wirkte sich die starke fraktionsinterne Position Frankes positiv für die parlamentarische Unterstützung von Vorlagen aus seinem Hause aus. Das interministerielle Beratergremium, das sich ab 18. Dezember 1969 nahezu in Permanenz mit den Vorbereitungen für die Treffen in Erfurt und Kassel beschäftigte, wurde von Sahm und Weichert geleitet und hatte in beiden Persönlichkeiten unbestritten seine einflußreichsten Mitglieder.¹⁰²

Im Vergleich zu diesem Kreis kam dem »Staatssekretärausschuß für Deutschland- und Berlinfragen«,¹⁰³ der vom Chef des Bundeskanzleramtes geleitet wurde und dem die beamteten Staatssekretäre aller Ressorts, auch des Innerdeutschen Ministeriums, angehörten – Staatssekretär Bahr nahm an den Sitzungen des Ausschusses als stellvertretender Vorsitzender teil –, im deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß eine weniger herausragende Rolle zu. Im Auftrag von Bundeskanzler Brandt beriet der Ausschuß noch im Dezember 1969 Bonner Vorstellungen zu Walter Ulbrichts Vertragsentwurf, die allerdings schon von der Unterabteilung II A des Innerdeutschen Ministeriums vorbereitet worden waren.¹⁰⁴ Auch mit dem Brief Brandts an DDR-Ministerpräsident Stoph beschäftigte sich der Ausschuß in der zweiten Januarhälfte.¹⁰⁵ Trotz der vorbereitenden Detailarbeiten des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen und seiner operativen Referate wurden und werden die strategischen Linien und Inhalte der Deutschlandpolitik im Untersuchungszeitraum und nachher im Rahmen der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers stark aus dem Palais Schaumburg heraus bestimmt und beeinflußt. Dies lag in den Jahren 1969 bis 1972 einmal an der deutlichen ost- und deutschlandpolitischen Präferenz Willy Brandts und Egon Bahrs und nicht zuletzt an der Bereitschaft Egon Frankes, sein Ressort und dessen Arbeit nicht herauszustellen und die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs auf deutschlandpolitischem Gebiet extensiv zu interpretieren. »Das innerdeutsche Ministerium« – so umreißt Conrad Ahlers den Einfluß des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen auf den deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß – »war bis zum Inkrafttreten des Grundvertrages nur am Rande beteiligt, obwohl Ministerialdirektor Weichert und seine wichtigsten Referenten durchaus mitreden konnten.«¹⁰⁶

d) Das Bundeskabinett

Schon bei den Koalitionsverhandlungen einigten sich SPD und FDP auf eine Verkleinerung des neuen Bundeskabinetts um fünf Ressorts auf 14 Ministerien (ohne Bundeskanzleramt und Presse- und Informationsamt). Mit dieser Maßnahme, mit der die Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition einer Forderung der von der Regierung Kiesinger/Brandt eingesetzten Projektgruppe für die Regierungs- und Verwaltungsreform vom August 1969 entsprachen, wollte man in erster Linie eine Straffung und Verbesserung der Regierungsarbeit erzielen.¹⁰⁷

Ferner beschlossen die Koalitionspartner, für alle Ressorts und das Kanzleramt sogenannte »Parlamentarische Staatssekretäre« – insgesamt 15 – zu berufen, die ihren Minister im Kabinett und im Parlament vertreten sollten.¹⁰⁸ Erst wenn auch die Parlamentarischen Staatssekretäre verhindert sein würden, sollten die beamteten Staatssekretäre die Vertretung ihrer Minister übernehmen.

Aufgelöst wurde das Familien-, Schatz-, Bundesrats-, Vertriebenen- und Postministerium, deren Zuständigkeiten durch einen aus zehn Punkten bestehenden Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 11. November 1969 auf die übrigen 14 Ressorts aufgeteilt wurden. Die Aufgaben des Bundesratsministeriums übertrug Brandt zum größten Teil dem Bundeskanzleramt.¹⁰⁹

Als besondere Instrumente der Koordinierung der Regierungstätigkeit ergänzten die Kabinettsausschüsse die Ressortstruktur durch eine Funktionalgliederung. Ein Überblick über die Tätigkeit des »Kabinettsausschusses für innerdeutsche Beziehungen«, der im März 1967 gebildet wurde, im Untersuchungszeitraum zeigt, daß die Ausschüsse zwar in erster Linie vorbereitende und beratende Funktionen haben und die von diesen Gremien getroffenen Vorentscheidungen formell vom Gesamtkabinett gebilligt werden müssen, in Wirklichkeit jedoch der Ausschuß für das Kabinett entscheidet.¹¹⁰

Nach dem Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel wurden insgesamt zehn Kabinettsausschüsse und zwei sogenannte »Ad-hoc-Ausschüsse« eingerichtet. Bereits während der Großen Koalition existierten zehn Ausschüsse.¹¹¹ Die neue Regierung löste den Kabinettsausschuß, der sich seit Januar 1969 mit den Unruhen an den Hochschulen und der Tätigkeit terroristischer Minderheiten beschäftigte,¹¹² auf und fügte den verbliebenen neun Ausschüssen, deren Kompetenzen mit jenen der neuen Ausschüsse weitgehend identisch waren, den »Kabinettsausschuß für Umweltfragen« hinzu. Den Vorsitz in allen Ausschüssen führte der Bundeskanzler, bei Verhinderung sein Stellvertreter, Außenminister Scheel. Lediglich der Ad-hoc-Ausschuß »Ersatzdienst« wurde vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung geleitet. Als geschäftsführende Vorsitzende der einzelnen Kabinettsausschüsse fungierten die jeweils zuständigen Ressortminister bzw. deren Parlamentarische Staatssekretäre. Für jeden Ausschuß war eine Gruppe bzw. ein Referat des Bundeskanzleramtes federführend. Der 1955 eingerichtete »Bundesverteidigungsrat« wurde unmittelbar nach dem Regierungswechsel in »Bundessicherheitsrat« umbenannt, als geschäftsführender Vorsitzender zeichnete Verteidigungsminister Helmut Schmidt.¹¹³

Neben dem Bundessicherheitsrat und dem bereits erwähnten Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen gab es Kabinettsausschüsse für Wirtschaft, mittelfristige Finanzplanung, Bildung und Wissenschaft, Soziales und Gesundheit, für das Agrarprogramm, Raumordnung, Regionalplanung und Städtebau, die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung und für Umweltfragen. Durch die Kabinettsbe-

schlüsse vom 11. Dezember 1969 (ergänzt am 18. Februar 1970) und 23. Juli 1970 wurden die Ad-hoc-Kabinettsausschüsse »Ersatzdienst« und zur Prüfung von Initiativen zur Begrenzung des Mietanstiegs und zur Verbesserung des Mietrechts eingerichtet.¹¹⁴

Von der SPD waren Finanzminister Alex Möller und Wirtschaftsminister Schiller, vom kleineren Koalitionspartner Innenminister Genscher am häufigsten in den Kabinettsausschüssen vertreten.

Der Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen bestand, neben dem Bundeskanzler als Vorsitzendem und dem Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen als geschäftsführendem Vorsitzenden, aus den Ministern des Auswärtigen, des Innern, der Justiz, der Finanzen, für Wirtschaft sowie für Verkehr und das Post- und Fernmeldewesen. Der Regierende Bürgermeister von Berlin hatte bei den Sitzungen ein regelmäßiges Teilnahmerecht.¹¹⁵ Die übrigen Ressortchefs konnten im konkreten Einzelfall ebenfalls teilnehmen. Nach Auskunft des Bundeskanzleramtes trat der innerdeutsche Kabinettsausschuß im Untersuchungszeitraum am 9. Dezember 1969, 27. Februar und 24. April 1970 zusammen,¹¹⁶ die Beratungsgegenstände des Ausschusses waren und sind grundsätzlich vertraulich. Als federführende Arbeitseinheit im Bundeskanzleramt war das Referat II/2 unter Ministerialrat Stern zuständig.¹¹⁷

An den in der Regel jeden Mittwoch (vereinzelt auch donnerstags) um 9 Uhr stattfindenden Kabinettsitzungen nahmen außer dem Bundeskanzler, den Ministern bzw. ihren Stellvertretern der Chef des Bundeskanzleramtes, Minister Ehmke, und gewöhnlich die Staatssekretäre im Kanzleramt, Bahr und Frau Focke, Brands Persönlicher Referent, Ministerialdirigent Dr. Ritzel, der Chef des Bundespräsidialamtes, Staatssekretär Spangenberg, der Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und Sprecher der Bundesregierung, Staatssekretär Ahlers, sowie der Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt für den jeweils zuständigen Tagesordnungspunkt teil. Ehmke straffte den Ablauf der Kabinettsitzungen, indem er den Kabinettsmitgliedern die zur Entscheidung anstehenden Vorlagen bereits einige Tage vorher zuleitete und der Bundeskanzler in der Kabinettsitzung die Kenntnis der Vorlagen zu allen Tagesordnungspunkten erwartete. Strittige Kabinettsvorlagen wurden bereits vorher im zuständigen Kabinettsausschuß abgeklärt und Meinungsverschiedenheiten entschärft. Durch diese Arbeitsweise, die Verringerung der Zahl der Sitzungsteilnehmer und die Begrenzung der Anwesenheit von Beamten des Kanzleramtes und anderer Experten nur für die Dauer der Beratung des konkreten Tagesordnungspunktes bildete sich ein kollegialer Arbeitsstil im Sinne eines Teamwork im Kabinett heraus. Im Untersuchungszeitraum wurde im Bundeskabinett, vermutlich mit Rücksicht auf den kleineren Koalitionspartner FDP und seiner Kabinettsvertreter nie formell abgestimmt,¹¹⁸ obwohl nach § 24 der Geschäftsordnung der Bundesregierung Kabinettsbeschlüsse mit Stimmenmehrheit gefaßt werden. Andererseits revidierte das Kabinett einmal getroffene Entscheidungen nicht mehr.¹¹⁹

Willy Brandt beschreibt in seinen außenpolitischen Memoiren im Rückblick seinen Arbeitsstil im Kanzleramt und im Kabinett:

»Ich habe versucht, im Kanzleramt und vor allem im Kabinett einen möglichst kollegialen Arbeitsstil zu praktizieren. Es war und ist nicht meine Art, nur Zustimmung zu erbitten und Diskussionen vor allem führen zu lassen, um mich in einer vorgefaßten Meinung bestätigt zu fühlen. Ich glaube, es geschah nicht oft, daß ich einem Kabinettsmitglied ins Wort fiel; die Geschäftsordnung handhabte ich nicht streng und formalistisch; trotzdem gab es unter meinem Vorsitz nur selten eine ausufernde Debatte.

Auch habe ich nur in ganz seltenen Fällen abstimmen lassen. So hatte ich es schon als Bürgermeister gehalten und als Vorsitzender meiner Partei praktiziert: es ist nahezu immer fruchtbarer, eine Übereinstimmung im Führungsgremium herbeizuführen. Mir lag daran, auf den menschlichen Zusammenhang gerade dann zu achten, wenn sich sachliche Meinungsverschiedenheiten ergaben. Nicht alle, die miteinander politische Verantwortung tragen, können Freunde sein. Doch eine gute menschliche Atmosphäre kommt der sachlichen Arbeit zustatten.«¹²⁰

Wie Karl Wienand berichtete, initiierte Brandt Diskussionen, zog sich dann zurück und ließ schließlich resümieren. Der Kanzler, so der ehemalige Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion, sei ein Liebhaber des Teamwork gewesen, nicht sonderlich entscheidungsfreudig, eher zögernd, mit einem ausgeprägten Zug zum Aktenarbeiter.¹²¹

Conrad Ahlers bestätigte diese Beobachtung im Kern und stellte eine Reihenfolge der Entscheidungsstationen auf: Brandt habe das Einzelgespräch bevorzugt. An zweiter Stelle sei das sorgfältige Studium der Akten, der Telegramme des Auswärtigen Amtes und der Führungsorientierungen des BND gekommen. Erst an dritter Stelle habe das Koalitionsgespräch vom Montag rangiert.¹²²

Obwohl im Bundeskabinett der sozialliberalen Koalition im Vergleich zur Großen Koalition nach Aussagen von Ahlers der Regierungsstil »auf das Produzieren von Entscheidungen geradezu ausgerichtet«¹²³ war und nach Walter Scheels Meinung »halb soviel geredet und doppelt soviel entschieden«¹²⁴ wurde, traten in den ersten Wochen Spannungen zwischen Helmut Schmidt und Horst Ehmke auf, die einmal aus den verschiedenen Persönlichkeitsstrukturen beider Politiker, aber auch aus der starken Position Ehmkes als voll stimmberechtigtes Kabinettsmitglied und Chef des Bundeskanzleramtes resultierten. Ehmkes Arbeitsdynamik und sein zupackender Ehrgeiz mußten zwangsläufig auch innerhalb des Kabinetts auf den Widerstand einzelner Ressortkollegen stoßen und das innere Gleichgewicht der Ministerrunde tangieren. So bildete sich mit Helmut Schmidt, Alex Möller und Georg Leber eine Art Gegenfront heraus, der sich vereinzelt auch Karl Schiller anschloß. Brandt schlichtete den Streit seiner beiden Minister mit zwei persönlichen Briefen an Schmidt, die von Ehmke vorformuliert worden waren.¹²⁵ Persönliche und teilweise ressortbedingte Rivalitäten gab es auch zwischen Wirtschaftsminister Karl Schiller und Erhard Eppler, dem neuen Chef des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit.¹²⁶

Um Walter Scheels Position als Außenminister, Vizekanzler und FDP-Vorsitzender auch innerhalb des Kabinetts aufzuwerten, konsultierte Brandt ihn wiederholt demonstrativ vor der versammelten Ministerrunde. Wegen fehlender konzeptioneller Meinungsverschiedenheiten zwischen Brandt und Scheel hatte der Außenminister bis zum Beginn der Moskauer Vertragsverhandlungen große Mühe, den in der Öffentlichkeit entstandenen Eindruck zu verwischen, er sei lediglich außenpolitischer Erfüllungsgehilfe des Bundeskanzleramtes.¹²⁷

Bei allen wichtigen ost- und deutschlandpolitischen Kabinettsitzungen im Untersuchungszeitraum nahmen die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen Wehner und Mischnick, häufig auch der Berliner Regierende Bürgermeister Klaus Schütz teil. Der durch die schmale parlamentarische Basis der SPD/FDP-Koalition existentielle Zwang zur Geschlossenheit machte die Einschaltung der Fraktionsvorsitzenden von SPD und FDP bei allen Fragen, die auf parlamentarischem Wege und damit zunächst in den Koalitionsfraktionen vorbereitet und entschieden werden mußten, fast zwingend notwendig. Schon angesichts dieses Sachverhalts nahmen Herbert Wehner und

Wolfgang Mischnick bei Kabinettsberatungen eine wichtige Position ein. Auch außerhalb der institutionalisierten Gremien trafen beide Politiker, die ein sehr enges persönliches Verhältnis zueinander entwickelten, häufig zusammen. Ebenso hatten Wehner und Genscher zahlreiche private Kontakte.¹²⁸

Beide Fraktionsvorsitzenden nahmen auch an zahlreichen vertraulichen Lagebesprechungen im Kanzleramt teil, in denen beispielsweise Egon Bahr über seine Moskauer Gespräche mit Außenminister Gromyko referierte.¹²⁹

Wie Bahr dem Verfasser berichtete, nahm man »in Grundsatzfragen oder in grundsätzlichen Richtungsfragen . . . selbstverständlich immer die Fraktionsvorsitzenden mit hinzu. In Fragen der Operation, von Tag zu Tag, fast nie, manchmal auch.«¹³⁰

Wehners Kontakt zu Brandt war allerdings schon damals schwach und ging kaum über die gemeinsame Teilnahme an Präsidiums- oder Vorstandssitzungen der Partei hinaus.¹³¹ Die Verbindung zu Wehner hielten vom Kanzleramt aus besonders Bahr und Ehmke, die jeweils getrennt montags mit dem Fraktionsvorsitzenden zusammentrafen.¹³² Die Kontakte von Wehner zu Brandt liefen meistens über Karl Wienand, der zusammen mit Eugen Selbmann Wehners wichtigster und einflußreichster Mitarbeiter war.¹³³

Trotz der Tatsache, daß die wichtigsten ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungen zwischen Oktober 1969 und August 1970, die vom Kabinett formell getroffen und gebilligt wurden, in informellen Gesprächen im kleinen Kreis zwischen den Koalitionsspitzen und im Bundeskanzleramt vorentschieden worden waren, darf – so Ahlers – »die Bedeutung des Kabinetts . . . nicht unterschätzt« werden, weil es viele Leute mit sehr individuellen Ansichten gab.¹³⁴ Allerdings reduzierte der Sachverhalt, daß die einflußreichsten Kabinettsmitglieder (Schmidt, Genscher, Scheel und Schiller) gleichzeitig auch am montags stattfindenden Koalitionstreffen teilnahmen, die Bedeutung des Kabinetts als Clearing-Stelle der SPD/FDP-Koalition erheblich.¹³⁵ Nach Aussagen von Karl Wienand wurde während des institutionalisierten Koalitionssessens am Montagmittag »alles, was Bedeutung hatte, entschieden, sogar Personalfragen.«¹³⁶ Auch Conrad Ahlers bejahte die Frage, ob in diesem Gremium ostpolitische Grundsatzentscheidungen und auch operative Fragen vorbereitet bzw. erörtert wurden: »Grundsatzentscheidungen ja, soweit sie nicht schon gefallen waren (z. B. in den Koalitionsverhandlungen, Anm. d. Verf.), operative Fragen nein.«¹³⁷ Teilnehmer an der sogenannten »Schaumburger Runde« waren neben Brandt und Scheel in der Regel die Bundesminister oder ihre Parlamentarischen Staatssekretäre, die Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick, die Parlamentarischen Geschäftsführer der Koalitionsfraktionen, Wienand und Werner Mertes (FDP), die Parteigeschäftsführer und ihre Sprecher, Staatssekretär Spangenberg vom Präsidialamt und zeitweilig die Staatssekretäre Bahr und Ahlers.¹³⁸

So stellte das Bundeskabinett die zwar formal wichtigste Entscheidungsinstanz der Exekutive dar, es entschied aber fast immer Fragen, die in Einzel- oder Koalitionsgesprächen bereits vorgeklärt und »entschärft« worden waren. Diese Verflechtung der institutionellen und informellen Entscheidungsstränge war für das gesamte Entscheidungssystem der sozialliberalen Koalition, zumindest bis August 1970, charakteristisch. Behindert wurde der Entscheidungsmechanismus im Kabinett weniger durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in vorgeschaltete informelle Gremien – ein für Koalitionsregierungen typisches Verhalten¹³⁹ – als durch das teilweise ressortbedingte ungleiche Gewicht einzelner Kabinettsmitglieder. So waren beispielsweise nicht alle Minister in vertrauliche Sachverhalte der Bahr/Gromyko-Gespräche

eingeweiht. Auch die zweite Hälfte des »Bahr-Papiers« kannte bis zur Kabinettsitzung am 27. Mai 1970 nur ein Teil der Ministerrunde.¹⁴⁰ Der ungleiche Informationsstand innerhalb des Kabinetts schwächte nicht nur durch die Erzeugung politischer und persönlicher Rivalitäten die kollegiale Entscheidungsfähigkeit dieses Gremiums, sondern verzögerte die Entscheidungsbildung auch. Willy Brandt umreißt im Rückblick diese »Strukturschwäche« des exekutiven Entscheidungsapparates: »Eine Schwierigkeit, zumal bei der Behandlung heikler außen- und sicherheitspolitischer Fragen, ergab sich gelegentlich aus der Notwendigkeit, daß nur einzelne, unmittelbar beteiligte Kollegen gleich und ganz ins Vertrauen gezogen werden konnten. Der sogenannte »Informationsstand« differiert dann, und da Wissen zwar nicht gleich Macht ist, wohl aber mit Prestige zu tun hat, gedeiht bei den zunächst Nichteingeweihten das unbefriedigende Gefühl, sie seien Kabinettsmitglieder zweiter Klasse. Ich habe versucht, diese Differenzierung in Grenzen zu halten.«¹⁴¹

2. Legislative entscheidungsbeeinflussende Institutionen und Gremien

a) Die Fraktionsführungen (Vorstände) der Koalitionsparteien SPD und FDP

Den Fraktionsvorständen obliegt die politische Führung der Fraktionen. Sie umfassen in der Regel die wichtigsten Funktionsträger der einzelnen Fraktionen und haben schon durch ihre personelle Zusammensetzung großes Gewicht. Die Wahl der Vorstände erfolgt durch das Fraktionsplenum in geheimer Wahl, bei der SPD in besonderen Wahlgängen für jedes Vorstandsmitglied (SPD und FDP wählen ihre Vorstände zunächst für ein Jahr).¹⁴²

Der Vorstand der SPD-Bundestagsfraktion bestand im Untersuchungszeitraum aus einem Vorsitzenden, fünf Stellvertretern, vier Parlamentarischen Geschäftsführern und 18 weiteren Mitgliedern aus der Mitte der Fraktion.¹⁴³

An den mehrmals wöchentlich stattfindenden Sitzungen des Vorstandes nahmen in der Regel auch die Arbeitskreisvorsitzenden sowie die der Fraktion angehörigen Vizepräsidenten des Bundestages, Carlo Schmid und Hermann Schmitt-Vockenhausen, teil.¹⁴⁴

Die personelle Zusammensetzung des SPD-Fraktionsvorstandes änderte sich zwischen 1969 und 1972, was die Funktionsträger betraf, nicht.¹⁴⁵ Herbert Wehner führte den Vorsitz der Fraktion und leitete damit auch die Sitzungen des Vorstandes. Von seinen fünf Stellvertretern, Apel, Hirsch, Junghans, Schäfer und Schellenberg, fungierten Apel, Schäfer und Schellenberg gleichzeitig als Vorsitzende der Bundestagsausschüsse für Verkehr, das Post- und Fernmeldewesen (Apel), des Innern (Schäfer) und für Arbeit und Sozialordnung (Schellenberg).¹⁴⁶ Die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Junghans und Schellenberg hatten darüber hinaus noch die Position von Arbeitskreisvorsitzenden in ihrer Fraktion inne: Junghans leitete den Arbeitskreis III (Wirtschaftspolitik), Schellenberg den Arbeitskreis IV (Sozialpolitik).¹⁴⁷

Von den vier Parlamentarischen Geschäftsführern Frehsee, Frau Renger, Schulte und Wienand nahm Karl Wienand die einflußreichste Position ein. Er war nicht nur durch seine Parlamentszugehörigkeit seit 1953 (Parlamentarischer Geschäftsführer seiner Fraktion seit 1967, Mitglied des Auswärtigen Ausschusses und des Vermittlungsausschusses) und seine Mitgliedschaft im Europarat, der WEU (seit 1958) und der NATO-Parlamentarierkonferenz (seit 1960)¹⁴⁸ einer der erfahrensten SPD-Parla-

mentarier überhaupt, sondern neben dem außenpolitischen Berater der SPD-Fraktion, Eugen Selbmann, der engste Vertraute und Berater Herbert Wehners.¹⁴⁹ Zusammen mit Wehner saß Wienand in den wichtigsten Parlamentsausschüssen: In den Bundestagsausschüssen für Auswärtiges, im Vermittlungsausschuß sowie im Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gemäß Art. 45 GG (Ständiger Ausschuß zwischen den Wahlperioden) und im Gemeinsamen Ausschuß für den Verteidigungsfall (zwischen Bundestag und Bundesrat) nach Art. 53 a GG.¹⁵⁰ Auch im Ältestenrat des Bundestages war Wienand für seine Fraktion vertreten.

Im ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß spielten vom SPD-Fraktionsvorstand Wehner und Wienand die bedeutendste Rolle, in geringerem Maße der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Dr. Apel und der stellvertretende Vorsitzende des Auswärtigen Bundestagsausschusses, Mattick, der gleichzeitig den Vorsitz des Arbeitskreises I (Außenpolitik und innerdeutsche Beziehungen), seiner Fraktion führte.¹⁵¹ Allerdings kam Mattick als führendem Exponenten der Berliner SPD-Bundestagsabgeordneten bei der ost- und deutschlandpder stelen Meinungsbildung innerhalb der Fraktion ein nicht unerhebliches Gewicht zu.¹⁵²

»Für die Vorsitzenden« – so beschreibt Schäfer die Funktion der Vorstände – »sind die Fraktionsvorstände die Beratungsgrémien.«¹⁵³ Erörtert wurden in Vorstandssitzungen, die vertraulich abgehalten werden und an denen im Berichtszeitraum häufig auch Bundeskanzler Brandt, der Chef des Bundeskanzleramtes, Ehmke, und andere SPD-Minister teilnahmen, Tagesordnungspunkte der wöchentlichen Plenarsitzungen des Parlaments, Gesetzesinitiativen, parlamentarische Anfragen, Aufträge für Arbeitskreise, Fragen der Zusammenarbeit mit Pressure-groups und langfristige politische Initiativen sowie natürlich auch taktische Fragen, welche die parlamentarische und fraktionsinterne Durchsetzbarkeit von konkreten Vorhaben betrafen. Die Beschlüsse des Fraktionsvorstandes wurden und werden in der Form von Vorschlägen stets der Fraktionsversammlung vorgelegt. Mittels gezielter Indiskretionen oder der Herausgabe eines Kommuniqués über seine Beratungen hat das Fraktionsführungsgrémium die Möglichkeit, auf die Willensbildung der Fraktion Einfluß zu nehmen, die damit unter einen gewissen Zugzwang und Entscheidungsdruck gesetzt werden kann.¹⁵⁴ Dieses taktische Instrument scheint zwischen Oktober 1969 und August 1970, insbesondere bei den fraktionsinternen Beratungen des »Bahr-Papiers«, einige Male eingesetzt worden zu sein. Obwohl auf den Sitzungen des SPD-Fraktionsvorstandes grundsätzliche Aspekte der Ostpolitik beraten wurden, kam dieser Instanz schon wegen des überwiegenden Konsenses in der Fraktion weniger Gewicht als institutionalisierter Beeinflussungsfaktor des Entscheidungsprozesses, sondern mehr Bedeutung als wichtigste Verbindungsstelle zwischen Regierung und Fraktion zu. Die Tatsache, daß die Vorstandserörterungen immer in kleinem Kreis – maßgeblich von Wehner und Wienand – vorbereitet und die anstehenden Fragen vorgeklärt wurden, zeigt, daß die personalen Einflußfaktoren eine wesentlich größere Rolle spielten als die institutionellen Gremien. Durch seine Funktion als personelles Verbindungsglied zwischen Brandt, Wehner und Schmidt – der Kontakt zwischen den drei wichtigsten SPD-Entscheidungsträgern funktionierte schon damals nicht zufriedenstellend – nahm Karl Wienand auch bei den Beratungen im Fraktionsvorstand die Position des nach Herbert Wehner einflußreichsten Vorstandsmitglieds ein. Auch an internen Lagebesprechungen im Kanzleramt nahm wiederholt Wienand und nicht Wehner teil.¹⁵⁵ Der Vorstand der FDP-Bundestagsfraktion bestand im Gegensatz zum Vorstand des Koalitionspartners ausschließlich aus Funktionsträgern. Neben dem Vorsitzenden

Wolfgang Mischnick bildeten drei stellvertretende Vorsitzende (von Kühlmann-Stumm, Rutschke und Schmidt), zwei Parlamentarische Geschäftsführer (Werner Mertes – seit 1964 – und Ollesch) sowie der Bundestagsvizepräsident Frau Funcke den Fraktionsvorstand.¹⁵⁶ An den Sitzungen nahmen in der Regel auch der FDP-Bundvorsitzende und Außenminister Walter Scheel und die Kabinettsmitglieder der FDP teil. Im Zeitraum 1969/70 tagten Fraktionsvorstand und Arbeitskreise häufig gemeinsam.¹⁵⁷

Keines der Vorstandsmitglieder der FDP-Fraktion führte in der 6. Legislaturperiode den Vorsitz eines Bundestagsausschusses. Die Abgeordneten Schmidt (Kempten) und Werner Mertes leiteten lediglich die Arbeitskreise III (Arbeit und Sozialpolitik) und II (Wirtschafts-, Finanzpolitik und Landwirtschaft) ihrer Fraktion.¹⁵⁸

Wolfgang Mischnick, seit 1968 Vorsitzender der FDP-Bundestagsfraktion, saß im parlamentarisch wichtigen Bundestagsausschuß gemäß Art. 45 GG und zusammen mit Mertes im Gemeinsamen Ausschuß nach Art. 53 a GG. Ferner war Mischnick Mitglied im 1. Sonderausschuß für Sport und Olympische Spiele. Sein einflußreichster Mitarbeiter Werner Mertes vertrat die FDP-Fraktion im Ältestenrat und im Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung.¹⁵⁹

Wegen der schmalen parlamentarischen Basis der SPD/FDP-Koalition, der geringen personellen Stärke der FDP-Fraktion (31 Mitglieder) und der sich im Frühjahr und Sommer 1970 abzeichnenden nationalliberalen Flügelbildung innerhalb der Fraktion mußten alle Gremien und Gruppierungen der FDP-Fraktion in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß mit einbezogen werden. Mischnick bestätigte dieses Erfordernis: »Die parlamentarische Arbeit machte es doch zwingend notwendig, daß sowohl der Fraktionsvorstand der FDP als auch der zuständige Arbeitskreis in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden mußten, da eine detaillierte Vorbereitung für die entsprechenden Plenarsitzungen gegeben sein mußte.«¹⁶⁰

Im Gegensatz dazu bestand in der SPD-Fraktion zwischen den Funktionsträgern und der Masse der übrigen Fraktionsangehörigen vor allem auf ostpolitischem Feld ein erhebliches Informationsgefälle, das immer wieder von einzelnen Abgeordneten – so etwa von den Parlamentariern Hupka, Seume, Günther Müller und Beermann – kritisiert wurde.¹⁶¹

Wichtige personelle Einflußfaktoren auf den ostpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß innerhalb der FDP-Fraktion gehörten nicht dem Vorstand an. So beispielsweise der außenpolitische Experte Ernst Achenbach, der nicht nur als Vorsitzender des Arbeitskreises I (Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik) und Mitglied im Auswärtigen Bundestagsausschuß über eine unbestrittene außenpolitische Fachkompetenz verfügte, sondern für den rechten Flügel seiner Partei einen entscheidenden Orientierungspunkt darstellte und damit für die Gesamtfraktion in eine Schlüsselposition rückte.¹⁶² Wie zentral Achenbachs Rolle in seiner Fraktion eingestuft wurde, dokumentiert die Tatsache, daß er an den entscheidenden Gesprächen der Bundesregierung zur Aufnahme der Moskauer Vertragsverhandlungen im Juni und Juli 1970 teilnahm, wiederholt auch persönlich von Walter Scheel konsultiert wurde und schließlich mit zur Bonner Verhandlungsdelegation gehörte. In zahlreichen internen Unterredungen versuchten besonders Mischnick, Genscher, Moersch und Scheel, Achenbach für eine Zustimmung zum Moskauer Vertrag bzw. zum »Bahr-Papier« zu gewinnen und damit die befürchtete Aufsplitterung der FDP-Fraktion zu verhindern, die der parlamentarischen Absicherung der Ostpolitik die Basis entzogen hätte.¹⁶³

Neben dem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden von Kühlmann-Stumm bildeten die FDP-Abgeordneten Zoglmann, Mende und Starke mit ihrem nationalliberalen Flügel, welcher der Ostpolitik der Regierung kritisch-ablehnend gegenüberstand, eine den Willensbildungsprozeß der Fraktion maßgeblich beeinflussende Gruppierung.¹⁶⁴ Vor dem Hintergrund der besonderen fraktionsinternen und parlamentarischen Konstellation stellte der Fraktionsvorstand für die der FDP angehörenden Kabinettsmitglieder Scheel, Genscher und Ertl die zweifellos wichtigste Schaltstelle für die Koordinierung der Entscheidungsvorbereitungen auf exekutiver und parlamentarischer Ebene dar. Die permanente Einbeziehung aller Partei- und Fraktionsgremien der FDP in den Entscheidungsprozeß war ein typisches Kennzeichen des gesamten ostpolitischen Entscheidungsprozesses im Untersuchungszeitraum. Die Flügelbildung auf der rechten Seite – ihre Initiatoren gehörten nicht dem Fraktionsvorstand an – reduzierte einerseits die herausragende Bedeutung des Vorstandes und verlagerte die entscheidende Auseinandersetzung mit dieser Gruppierung ins Fraktionsplenum und in die Führungsgremien der Gesamtpartei, erforderte aber andererseits dadurch eine noch engere Verknüpfung der parlamentarischen und exekutiven Entscheidungsstränge, um ein weiteres Abbröckeln der knappen Koalitionsmehrheit zu verhindern.

Damit kam dem fast täglichen informellen Kontakt zwischen den Fraktionsführungen von SPD und FDP ein überragender Stellenwert zu. Die gesamte interfraktionelle Abstimmung in allen relevanten Fragen lief fast ausschließlich über die Achse Wehner – Wienand – Mertes – Mischnick und zeichnete sich durch einen hohen Grad an Funktionstüchtigkeit aus. Das sich zwischen Herbert Wehner und Wolfgang Mischnick herausbildende persönliche Vertrauensverhältnis verstärkte die Qualität dieses Informations- und Konsultationsmechanismus noch und sorgte für eine nahezu geräuschlose und wirksame parlamentarische Zusammenarbeit.¹⁶⁵

b) Die Arbeitskreise und Arbeitsgruppen der Koalitionsfraktionen

»Die Arbeitsgruppen und die Arbeitskreise der Bundestagsfraktionen sind ähnlich wie die Fachausschüsse des Deutschen Bundestages Hilfsorgane der Vollversammlung der Fraktion. Sie sollen Entscheidungen der Gesamtfraktion sachlich und fachlich vorbereiten und der Fraktion ein abschließendes politisches Urteil ermöglichen.«¹⁶⁶

Mit diesen Ausführungen definierte der damalige stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Hans Apel Rolle und Funktion dieser Fraktionsinstanzen. Deutlich zum Ausdruck an dieser Darstellung kommt, daß Arbeitskreise und Arbeitsgruppen keine Entscheidungsorgane, sondern nach sachlichen Zuständigkeiten gebildete Beratungs- und Entscheidungsvorbereitungsgremien sind, in denen die Fraktionsmitglieder der Bundestagsausschüsse, die Experten der einzelnen Fraktionen auf einem konkreten Arbeitsgebiet zusammengefaßt werden. In den Arbeitsgruppen vollzieht sich in der Regel auch der Willensbildungsprozeß der Fraktion durch die entsprechenden Fachleute.¹⁶⁷

Die Fraktionsversammlung der SPD wählt sowohl den Arbeitskreisvorsitzenden als auch dessen Stellvertreter, bei der FDP wählen die Arbeitskreise selbst aus ihrer Mitte Vorsitzenden und Stellvertreter. Jedes Fraktionsmitglied kann an der Sitzung jedes

Arbeitskreises teilnehmen, alle Abgeordneten erhalten rechtzeitig Einladungen zu allen Sitzungen dieser Fraktionsgremien.¹⁶⁸

Im Untersuchungszeitraum von Oktober 1969 bis August 1970 bildete die SPD-Bundestagsfraktion acht Arbeitskreise, von denen fünf in Arbeitsgruppen aufgegliedert waren. Der Arbeitskreis I hatte die Zuständigkeit für »Außenpolitik und innerdeutsche Beziehungen«, der Arbeitskreis II für »Inneres, Bildung und Sport« und der Arbeitskreis III für »Wirtschaftspolitik«. Für »Sozialpolitik« war der Arbeitskreis IV, für »Öffentliche Finanzwirtschaft« der Arbeitskreis V zuständig. Fragen der »Heimatvertriebene(n) und Flüchtlinge« bearbeitete der Arbeitskreis VI, Probleme des »Rechtswesen(s)« der Arbeitskreis VII und die Kompetenz für »Sicherheitsfragen« hatte der Arbeitskreis VIII.¹⁶⁹

Wichtig auf ost- und deutschlandpolitischem Sektor war primär der Arbeitskreis I, der sich in fünf Arbeitsgruppen (Auswärtiges, Innerdeutsche Beziehungen, Zonenrandgebiet, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Europäisches Parlament) aufteilte.¹⁷⁰

Als Vorsitzender dieses Arbeitskreises und gleichzeitiger Vorsitzender der ersten Arbeitsgruppe »Auswärtiges« fungierte das Mitglied des Fraktionsvorstandes der SPD-Fraktion, der Berliner Bundestagsabgeordnete Kurt Mattick. Zum stellvertretenden Vorsitzenden wurde Alwin Brück gewählt. Mattick war als Arbeitskreisvorsitzender gleichzeitig der Sprecher (Obmann) seiner Fraktion im Auswärtigen Bundestagsausschuß und dessen stellvertretender Vorsitzender. Die zweite Arbeitsgruppe »Innerdeutsche Beziehungen« war zuständig für das Sachgebiet des entsprechenden Parlamentsausschusses und wurde von Max Seidel geleitet, der seine Fraktion als Obmann in diesem Ausschuß vertrat und dessen stellvertretender Vorsitzender war. Als Obmann der dritten Arbeitsgruppe »Zonenrandgebiet« fungierte Egon Höhmann, Alwin Brück leitete in Personalunion die vierte Gruppe »Wirtschaftliche Zusammenarbeit« und den entsprechenden Bundestagsausschuß. Obmann der SPD-Fraktion in diesem Ausschuß war Harry Tallert. Obmänner für Angelegenheiten des Europarates, der Westeuropäischen Union und des Europäischen Parlaments waren Klaus-Peter Schulz (für die beiden ersten Institutionen) und Walter Behrendt, der gleichzeitig die fünfte Arbeitsgruppe des Arbeitskreises I leitete. Die Position des hauptverantwortlichen Referenten des Arbeitskreises hatte der außenpolitische Berater der SPD-Fraktion, Eugen Selbmann, inne.¹⁷¹

Als Hilfsmittel standen dem Arbeitsgruppenvorsitzenden ein Büro mit einem wissenschaftlichen Assistenten und einer Sekretärin zur Verfügung. Heute verfügt der Arbeitskreis I der SPD-Fraktion über insgesamt acht Referenten. Die Arbeitsgruppen sind Teil des zuständigen Arbeitskreises und legen erarbeitete Stellungnahmen und Anträge dem Arbeitskreis vor, der sie nach Prüfung an den Fraktionsvorstand weiterleitet.¹⁷² Herbert Wehner faßte den Fraktionsvorstand und die Vorsitzenden der Arbeitskreise und Arbeitsgruppen zu einem besonderen Gremium zusammen: »Der Vorsitzende der SPD-Fraktion, Herbert Wehner, hat aus diesem Grunde für die SPD-Fraktion ein regelmäßig tagendes Gremium der Vorsitzenden aller Arbeitsgruppen und Arbeitskreise zusammen mit dem Fraktionsvorstand neu geschaffen, das nicht zuletzt angesichts der prekären Mehrheitsverhältnisse der sozialliberalen Koalition kritische Fragen rechtzeitig ansprechen soll. Dieses Gremium ist allerdings kein Entscheidungsgremium . . . Es entwickelt sich dennoch zu einem wichtigen Koordinations- und Führungsorgan der SPD-Fraktion.«¹⁷³

Die FDP-Bundestagsfraktion bildete wegen der geringen Zahl ihrer Mitglieder nur vier Arbeitskreise und verzichtete auf eine weitere Unterteilung in Arbeitsgruppen.

Zum Vorsitzenden des Arbeitskreises I (Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik) wurde zunächst Fritz-Rudolf Schultz gewählt, der dann von Ernst Achenbach abgelöst wurde. Achenbach hatte gleichzeitig die Position des Obmanns seiner Fraktion im Auswärtigen Ausschuß inne, dem er zusammen mit Erich Mende für die FDP angehörte. Achenbachs Stellvertreter als Leiter des Arbeitskreises I waren der Berliner Bundestagsabgeordnete William Borm sowie Kurt Jung.¹⁷⁴

Schäfer gibt in seiner Darstellung der Aufgaben und Funktionen des Bundestages einen Einblick in die Arbeitsweise der Fraktionsarbeitskreise: »Ein Arbeitskreis befaßt sich mit einem Sachproblem, sei es, daß eine Vorlage der Bundesregierung dazu Anlaß gibt, der Arbeitskreis es aus eigener Initiative tut oder der Fraktionsvorstand darum gebeten hat. Der vom Arbeitskreis erarbeitete Vorschlag wird dem Vorstand vorgelegt, der ihn nach Vortrag durch den Arbeitskreisvorsitzenden oder einen Berichterstatter darauf prüft, ob er sich im Rahmen der Gesamtpolitik der Fraktion bewegt. Billigt der Vorstand die Vorlage, dann wird sie auf die Tagesordnung der Vollversammlung gesetzt. Billigt er sie nicht, dann wird der Arbeitskreis sich entweder erneut damit befassen unter Berücksichtigung der Aussprache, die im Vorstand stattfand, oder er wird darum ersuchen, unabhängig von der Meinung des Vorstandes die Beratung des Gegenstandes auf die Tagesordnung der Fraktion zu setzen. Dies wird in der Regel erfolgen. Die Fraktion entscheidet letztlich, wie die angeschnittene Frage weiterhin behandelt werden soll.«¹⁷⁵

Die nicht geringe Bedeutung der Arbeitskreise als Instrumente der fraktionsinternen Meinungs- und Willensbildung, deren Aufgabe in der Aufrechterhaltung eines permanenten Dialogs zwischen ihnen und den zuständigen Ressortministern besteht, leidet jedoch strukturell unter der Unfähigkeit dieser Fraktionsgliederungen, sich wirkungsvoll in den Entscheidungsprozeß der übermächtigen Exekutive und ihrer Mammutbürokratien einzuschalten und ihrerseits über einen ähnlich fachkundigen Expertenapparat zu verfügen.¹⁷⁶ Die wichtigeren Einflußmöglichkeiten der Arbeitskreise lagen im Untersuchungszeitraum auf anderer Ebene: Die Vorsitzenden der für ost- und deutschlandpolitische Fragen zuständigen Arbeitskreise der Koalitionsfraktionen konnten in dem Maße ihr funktionales Gewicht in den Entscheidungsprozeß einbringen, wie sie selbst relevante Gruppierungen in ihren Fraktionen repräsentierten, ohne deren Zustimmung umstrittene Entscheidungen nicht durchsetzbar gewesen wären. Als idealtypische Beispiele für diese Beobachtung können die Vorsitzenden der außenpolitischen Arbeitskreise der Koalitionsfraktionen, Mattick und Achenbach, angeführt werden. Während Mattick die Gruppe der Berliner SPD-Abgeordneten repräsentierte, die durch ihre Kritik am fehlenden Berlin-Vorbehalt im »Bahr-Papier« einen nicht geringen Einfluß auf den ostpolitischen Entscheidungsprozeß ausübte¹⁷⁷, nahm Achenbach durch seine außenpolitische Kompetenz und Orientierungsfunktion für den rechten Parteiflügel eine Schlüsselstellung in seiner Fraktion ein.¹⁷⁸ Beide Parlamentarier wurden von der Exekutive unmittelbar in den Informations-, Konsultations- und Willensbildungsprozeß der Regierung eingeschaltet und in zahlreichen Informationssitzungen direkt von Brandt, Scheel, Bahr und Duckwitz konsultiert. Achenbach nahm sogar an Kabinettsitzungen teil, in denen wichtige ostpolitische Sachverhalte erörtert bzw. entschieden wurden.

Wiederholt fanden gemeinsame Sitzungen der außenpolitischen Arbeitskreise der SPD- und FDP-Fraktion statt, in denen vor allem Egon Bahr die Abgeordneten über Stand und Fortgang der ostpolitischen Verhandlungen informierte.¹⁷⁹ Diese Unternehmungen dienten nicht nur der Herstellung eines gemeinsamen Informationsstan-

des, sondern auch der präventiven Ausräumung von Schwierigkeiten bei der fraktionsinternen und parlamentarischen Durchsetzung von vorbereiteten bzw. schon gefällten Entscheidungen.

Conrad Ahlers bestätigt den Untersuchungsbefund, daß die Arbeitskreise als institutionelle Formationen »nur eine geringe Rolle« im Entscheidungsprozeß spielten.¹⁸⁰

c) Die Bundestagsausschüsse für Auswärtiges und innerdeutsche Beziehungen

Die ständigen Ausschüsse des Bundestages – 17 in der 6. Legislaturperiode – sind Organe des Parlaments, deren Zusammensetzung sich nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen richtet. Sie haben als vorbereitende Beschlußorgane nach § 60 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundestages (in der Fassung vom 22. Mai 1970) die Pflicht, »dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich nur auf die ihnen überwiesenen Vorlagen und Anträge oder mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen dürfen«.¹⁸¹

Nach Art. 45 Abs. 1 und 45 a Abs. 1 muß der Bundestag einen ständigen Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung, einen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten und einen Ausschuß für Verteidigung bestellen, die auch zwischen zwei Wahlperioden tätig werden.

Grundsätzlich ist zwischen »offenen« und »geschlossenen« Ausschüssen zu unterscheiden: An Sitzungen »offener« Ausschüsse können alle Mitglieder des Bundestages als Zuhörer teilnehmen, an Sitzungen »geschlossener« Ausschüsse – Auswärtiger Ausschuß, Verteidigungsausschuß und innerdeutscher Ausschuß – dürfen nur die ordentlichen Mitglieder und ihre Stellvertreter teilnehmen und abstimmen.¹⁸²

Dem Ausschußvorsitzenden, dem die Vorbereitung und Leitung der Ausschußsitzungen obliegt, steht ein Ausschußsekretariat (Ausschußdienst) zur Verfügung. Die Beratungen und Beratungsgegenstände sind sowohl im Auswärtigen Ausschuß als auch im Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen vertraulich. Einsicht in die Protokolle der Ausschüsse erhalten nur ordentliche und stellvertretende Ausschußmitglieder. Jede Fraktion benennt für die Ausschußarbeit einen Obmann (Sprecher), der für eine gemeinsame Haltung der jeweiligen Fraktionsangehörigen im Ausschuß verantwortlich ist. Mögliche Beschlüsse der Ausschüsse entfalten für die Regierung keine rechtliche Bindewirkung, haben aber häufig eine nicht geringe politische Wirkung.

Im Untersuchungszeitraum von Oktober 1969 bis August 1970 behandelte der Auswärtige Ausschuß auf ostpolitischem Feld keine ihm vom Bundestagsplenum überwiesenen ratifikationsbedürftigen internationalen Verträge, sondern war fast ausschließlich als Beobachtungs- und Ausspracheinstanz tätig und fungierte als vertrauliches Gesprächspodium für die außenpolitischen Experten des Parlaments und die außenpolitischen Entscheidungsträger der Bundesregierung. Eine identische Funktion hatte der innerdeutsche Parlamentsausschuß.

In der 6. Legislaturperiode fanden zwischen dem 13. November 1969 und dem 15. Juni 1972 66 Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses statt, der 33 ordentliche Mitglieder umfaßte. Den Ausschußvorsitz führte der frühere Außenminister Dr. Gerhard Schröder (CDU), Stellvertreter war der SPD-Abgeordnete Kurt Mattick. Der Auswärtige Ausschuß bildete drei Unterausschüsse: Für Abrüstung und Rüstungskontrolle, für Rundfunkfragen und für humanitäre Hilfe.¹⁸³

In den Auswärtigen Ausschuß, dem nicht nur in der Öffentlichkeit von allen Parlamentsausschüssen noch immer das größte Prestige zukommt, entsandten die Fraktionen ihre außenpolitischen Experten, die in der Regel mit den prominentesten Parlamentariern identisch waren. Die bekanntesten Mitglieder des Ausschusses waren von der CDU/CSU-Fraktion die Abgeordneten Birrenbach, Czaja, von Eckardt, von und zu Guttenberg, Hallstein, Kliesing (Obmann), Majonica, Marx und Schröder. Die SPD-Fraktion vertraten die Abgeordneten Hupka, Mattick (Obmann), Carlo Schmid, Wehner, Wienand und Wischniewski, für die FDP saßen die Abgeordneten Achenbach und Mende in diesem Gremium.¹⁸⁴

Bundeskanzler Brandt, Außenminister Scheel, die Staatssekretäre Bahr und Duckwitz sowie Beamte des Auswärtigen Amtes informierten im Berichtszeitraum den Auswärtigen Ausschuß über vertrauliche ostpolitische Sachverhalte der laufenden Verhandlungen mit der Sowjetunion und Polen. Da über alle Erörterungen im Ausschuß Vertraulichkeit vereinbart wurde, können – bis auf Aussagen einzelner ehemaliger Ausschußmitglieder – kaum zuverlässige und exakte Angaben über die *Qualität* der Informationen der Regierung gemacht werden. Publizistische Indiskretionen lassen aber den vorsichtigen Schluß zu, daß etwa Staatssekretär Bahr auch über Einzelheiten seiner Mission in Moskau berichtet hat.¹⁸⁵

Während Herbert Hupka die Unterrichtung des Ausschusses durch Vertreter der Regierung als »ausführlich, was die Länge der Information anbelangte, ja – nicht jedoch inhaltlich«¹⁸⁶ qualifizierte, stellte Karl Wienand fest, daß der »Auswärtige Ausschuß 300 % besser informiert (war) als je vorher. Die Regierung ging in ihrer Information bis zur Grenze des Möglichen und hatte die Grenze schon überschritten.«¹⁸⁷ Auch Karl Moersch bestätigte, daß der Ausschuß »umfassend informiert worden« sei, »meist von den Experten des Auswärtigen Amtes (von Schenck, Stabreit, von Staden, Lahn) selbst«. Wie der ehemalige Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt berichtet, sei der CDU/CSU-Abgeordnete Kiep, stellvertretendes Mitglied des Auswärtigen Ausschusses, nicht mehr zu den Ausschußsitzungen gekommen, weil er – so Moersch – »nicht mehr hören konnte, was da gefragt wurde. Keine Regierung der Welt hätte in ihrer Information weitergehen können.«¹⁸⁸

Wie Ministerialrat Dr. Jung vom Ausschußsekretariat dem Verfasser mitteilte, liege es »in der Natur der Sache, daß die Opposition die von der Regierung gegebene Information oft ungenügend fand. Es läßt sich von hier aus nicht beurteilen, wieweit und ob überhaupt die Entscheidungen der Regierung durch die Beratungen in den zuständigen Gremien beeinflusst worden sind. Von einem Informationsmonopol der Ausschußvorsitzenden kann übrigens keine Rede sein . . . Es läßt sich von außen nicht hinreichend sicher feststellen, welche Entscheidungen der Regierung durch die Ausschußberatungen beeinflusst wurden.«¹⁸⁹

Daß die im Auswärtigen Ausschuß ausgetauschten Argumente und die von der Opposition dort vorgebrachte differenzierte Detailkritik¹⁹⁰ in den zahlreichen ost- und deutschlandpolitischen Bundestagsdebatten im November 1969, Februar, Mai und Juni 1970 in wenig differenzierter und publizistisch herausgehobener Form wieder auftauchten, kann aber als sicher gelten. Auch haben – wie die Untersuchung der einzelnen Entscheidungsabläufe deutlich zeigt – sowohl die Regierung als auch die CDU/CSU-Opposition mit Hilfe gezielter Indiskretionen aus den Ausschußberatungen versucht, die Öffentlichkeit für ihre Vorstellungen zu mobilisieren und den Publizitätswert ihrer Argumente zu erhöhen.

Angenommen werden kann mit hoher Wahrscheinlichkeit auch, daß die heftige, teilweise mit polemischen Argumentationsmustern durchsetzte Kritik der Unionsparteien am sogenannten »Bahr-Papier« in den Beratungen des Ausschusses eine nicht geringe Rolle spielte und die nur auf schmaler parlamentarischer Basis agierende Regierung Brandt/Scheel, insbesondere die Kabinettsmitglieder Schmidt, Leber und Genscher sowie Staatssekretär Dahrendorf veranlaßt hat, durch eine zumindest partielle Übernahme einiger Änderungswünsche und Anregungen der CDU/CSU-Ausschußmitglieder in das Verhandlungskonzept der Bundesregierung für Moskau die Aussichten für eine parlamentarische Durchsetzung der Ostpolitik zu vergrößern.¹⁹¹ Die Kerninhalte und die strategische Ausrichtung der Ostpolitik konnte der Auswärtige Ausschuß im Untersuchungszeitraum sicherlich nicht beeinflussen. Ernst Majonica, ehemaliger außenpolitischer Experte der CDU/CSU-Opposition und Mitglied des Ausschusses, zeichnet wohl ein realistisches Bild von dessen Einflußmöglichkeiten: »Der Ausschuß als Institution war nie einflußreich; allerdings waren manchmal Mitglieder des Ausschusses, politische Persönlichkeiten, sehr wirkungsvoll in der Durchsetzung ihrer Vorstellungen.«¹⁹²

Günther Patz formuliert nach einer Untersuchung der politischen Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses anhand von vier Fallstudien ein wenig substantielles Ergebnis: »Werden Überlegungen und Ergebnisse der Ausschußberatungen als ein weiteres Mittel benutzt, um zusätzliche Wählerstimmen zu werben oder aber um einen Wechsel von einer Partei zur anderen herbeizuführen, dann hört ein parlamentarischer Ausschuß auf, eine mitentscheidende Institution zu sein. Mit anderen Worten, je deutlicher und exklusiver ein Ausschuß seine Politik an die offiziellen und »verantwortlichen« Entscheidungsträger richtet, desto ausgeprägter kann sich die Rolle eines parlamentarischen Ausschusses als »mit-entscheidende« Institution entwickeln.«¹⁹³

Auf die Zeit von Oktober 1969 bis zum Abschluß des Moskauer Vertrages Mitte August 1970 angewandt, scheint sich dieser recht allgemeine Befund zu bestätigen. In dem Maße, wie die CDU/CSU-Opposition die in vertraulichen Gesprächen und Beratungen erhaltenen Informationen aus politischen oder taktischen Gründen zur Basis ihrer Argumentation in der Öffentlichkeit machte, ja sich durch diese Informationen in ihren Befürchtungen bestätigt sah und dies immer wieder mit großem publizistischem Aufwand vortrug, reduzierten sich ihre Einflußmöglichkeiten auch im Auswärtigen Ausschuß. Lediglich der Ausschußvorsitzende Schröder, der sich eher vorsichtig-abwartend zur Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel, nie aber zu den Ergebnissen oder Überlegungen der Ausschußberatungen, weder direkt oder indirekt, äußerte, wurde vorwiegend aus taktischen Gründen von der Regierung immer wieder bevorzugt unterrichtet und häufig zusammen mit dem Vorsitzenden des innerdeutschen Ausschusses, Gradl, informiert und konsultiert.

Der Bundestagsausschuß für innerdeutsche Beziehungen bestand aus 25 Mitgliedern und wurde von dem Berliner CDU-Bundestagsabgeordneten und früheren Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte – im November und Dezember 1966 zugleich für gesamtdeutsche Fragen – Dr. Johann Baptist Gradl geleitet, als stellvertretender Vorsitzender fungierte der Leiter der entsprechenden Arbeitsgruppe in der SPD-Fraktion, Seidel.¹⁹⁴

Dieser Ausschuß trat zwischen dem 13. November 1969 und dem 22. September 1972 zu 76 Sitzungen zusammen.¹⁹⁵ Im Gegensatz zum Auswärtigen Ausschuß entsandten die Fraktionen in den innerdeutschen Parlamentsausschuß kaum prominente Abgeordnete. Neben dem Vorsitzenden Gradl und Richard von Weizsäcker von der

CDU/CSU-Fraktion waren von der SPD Kurt Mattick und von der FDP William Borm die bekanntesten und wohl auch einflußreichsten Parlamentarier.¹⁹⁶

Unterrichtet über deutschlandpolitische Sachverhalte wurde der innerdeutsche Ausschuß im Untersuchungszeitraum von Egon Franke, dessen Parlamentarischem Staatssekretär Herold, Horst Ehmke und Beamten des Innerdeutschen Ministeriums. Darüber hinaus informierten Scheel, Duckwitz und Bahr wiederholt beide Ausschußvorsitzende (Schröder und Gradl) zusammen mit den Fraktionsvorsitzenden. In derartigen Informationsgesprächen gelang es Gradl in Einzelfällen, auf operative Vorhaben der Regierung mit eigenen Anregungen Einfluß zu nehmen.¹⁹⁷

Interessant in diesem Zusammenhang sind Ausführungen Gradls zur ost- und deutschlandpolitischen Information der Opposition durch die damalige Bundesregierung: »Die Information war der Bedeutung der Sache angemessen, soweit es sich um das Problem handelte. Über die Ost- und Deutschlandpolitik im allgemeinen gab es einen Informationsfluß, der umfänglich war, aber in wesentlichen Fragen das Gefühl hinterließ, daß das letztlich Wesentliche zurückgehalten wurde. Die Kritik der CDU/CSU-Fraktion richtete sich im übrigen weniger gegen die Art der Information als dagegen, daß die damalige Bundesregierung zu rasch verhandelte und politische Trümpfe voreilig und ohne genügende Gegenleistung ungesichert aus der Hand gab.«¹⁹⁸

Durch die exponierte Stellung Herbert Wehners im deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß und die starke ost- und deutschlandpolitische Präferenz des Bundeskanzleramtes mit Willy Brandt, Egon Bahr und Ulrich Sahn blieb der Einfluß des Ausschusses auf den Entscheidungsprozeß der Regierung – von einzelnen informellen Kontakten mit dem Vorsitzenden abgesehen – sehr begrenzt.

d) Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion als Oppositionszentrum

Die Ablösung der CDU/CSU und ihrer 20jährigen Regierungsverantwortung im Oktober 1969 durch die sozialliberale Koalition bedeutete den ersten Machtwechsel in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Obwohl sich nicht nur zahlreiche Oppositionspolitiker immer wieder gegen den Terminus vom »Machtwechsel«¹⁹⁹ gewehrt und ihn als demagogisch bezeichnet haben, umschreibt er adäquat die politische und parlamentarische Situation im Herbst 1969:

Erstmalig wurden die Regierungsparteien CDU und CSU auf die Oppositionsbänke verwiesen und ein Sozialdemokrat zum Bundeskanzler gewählt. Daß diese Tatsache besonders im westlichen Ausland – und dort nicht nur von der öffentlichen Meinung – zuweilen falsch perzipiert und eingeordnet wurde und der Gewöhnungsprozeß an die neuen Entscheidungsträger in Bonn und ihren veränderten Stil mehr Zeit als zunächst angenommen in Anspruch nahm, wird im Laufe der Untersuchung noch im einzelnen zu zeigen sein.

Der Machtwechsel legte zwei große strukturelle Lücken im Aufbau der CDU/CSU-Organe frei, die erkennen ließen, daß der neuen Opposition die wichtigsten organisatorischen Voraussetzungen für eine wirksame Ausübung der Oppositionsfunktion fehlten: einmal, im Gegensatz zur langjährigen Oppositionspartei SPD, die Verzahnung zwischen Parteiapparat und Bundestagsfraktion, was aus der Tatsache resultierte, daß die CDU/CSU-Fraktion als Regierungsfraktion bis 1969 mit dem Regierungsapparat verflochten war und sich auf allen Ebenen seiner Informationen und Experten bediente. Der Aufbau eigener Informations- und Beratungsinstanzen unterblieb. Rai-

ner Barzel weist auf diese ab Herbst 1969 deutlich zutage tretende Unterlassung hin, wenn er ausführt, »daß die CDU als Kanzlerpartei seit den Zeiten Konrad Adenauers immer im Schatten des Palais Schaumburg gestanden hat. Ihre Taten wurden vor allem an den Taten der Bundesregierung und des Bundeskanzlers gemessen. Deshalb mußte die CDU große organisatorische Veränderungen vornehmen.«²⁰⁰

Zweitens mußte eine spezifische Ausrichtung der gesamten organisatorischen und personellen Fraktionsstruktur auf die neuen Oppositionsaufgaben in die Wege geleitet werden, die bislang ausschließlich auf den Regierungsapparat fixiert war.²⁰¹

Mitglieder der neuen Fraktion waren neben zwei Altbundeskanzlern 18 ehemalige Bundesminister, vier Parlamentarische und zwei beamtete Staatssekretäre außer Diensten.²⁰²

Es war Rainer Barzel, der die notwendige Umstrukturierung der Fraktion mit großem organisatorischen Talent, mit Beharrlichkeit und Entschlossenheit anpackte und so seiner Partei und ihren Vertretern über den »Schock« des Verlustes der Regierungsverantwortung hinweghalf. Die neu formierte Oppositionsfraktion stellte sich unter Barzels Führung am schnellsten auf die neue Situation ein.²⁰³

Allerdings wurden ebenso notwendige wie wichtige programmatische Überlegungen über eine grundsätzliche politische Oppositionsstrategie nicht angestellt. Nicht zuletzt deshalb schien sich in der Folgezeit der Eindruck zu verstärken, daß die CDU/CSU den Machtwechsel von 1969 nicht eigentlich »bewältigt« habe und ihre Oppositionsrolle lediglich mit hektischer Geschäftigkeit und improvisierten Alternativen auf parlamentarischer Ebene ausfülle.²⁰⁴

Im Frühjahr 1971 war die Reorganisation der Oppositionsfraktion abgeschlossen. Als wichtigstes Charakteristikum dieser Phase der Umstrukturierung kann die eindeutige Herausbildung des Oppositionszentrums in der Fraktion gelten: »Formuliert und entschieden wird die Politik der Union in der Fraktion.«²⁰⁵ Rainer Barzel, der ehemalige Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Ackermann, und der damalige Parlamentarische Geschäftsführer der Oppositionsfraktion, Köppler, stimmen diesem Befund ohne Einschränkung zu.²⁰⁶ Dies war nur zu einem kleineren Teil darauf zurückzuführen, daß sich die neue Bundestagsfraktion unter der Führung Barzels am raschesten auf die neue parlamentarische Konstellation und ihre neuen Aufgaben einstellte und die organisatorischen Änderungen ohne große Verzögerung einleitete. Ausschlaggebend war einmal, daß der Fraktion die führenden und erfahrensten Politiker aus CDU und CSU mit Ausnahme einiger Länder-Ministerpräsidenten angehörten, zweitens, daß alle wesentlichen Stellungnahmen zu außen- und insbesondere ostpolitischen Fragen ab Herbst 1969 von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion herausgegeben und von deren führenden Mitgliedern präsentiert wurden.

Das Gewicht der Fraktion verstärkte sich noch durch die Übernahme des Amtes des Parteivorsitzenden der CDU durch Barzel im Oktober 1971 und schließlich durch dessen Bestimmung zum Kanzlerkandidaten der Unionsparteien für die Bundestagswahlen 1972.²⁰⁷

Neben dem am 16. Oktober 1969 erstmals für die gesamte 6. Legislaturperiode gewählten Fraktionsvorsitzenden Barzel bestand der Fraktionsvorstand der CDU/CSU aus den Abgeordneten Kiesinger, Strauß und Erhard, die entweder wegen ihrer ehemaligen Ämter oder ihrer damaligen Position in ihrer Partei (Vorsitzende von CDU und CSU) in den Vorstand berufen worden waren und nur beratende Funktion hatten, ferner aus den sechs stellvertretenden Vorsitzenden Frau Griesinger, Katzer, Stoltenberg, Struwe, Windelen und Wörner. Als weiterer stellvertretender Fraktions-

vorsitzender und zugleich Vorsitzender der CSU-Landesgruppe fungierte Richard Stücklen. Die sechs stellvertretenden Vorsitzenden verfügten über je einen Persönlichen Referenten, zwei Referenten hatten neben Barzel auch Strauß, Stücklen und Katzer. Weitere Mitglieder des Fraktionsvorstandes waren die sechs Arbeitskreisvorsitzenden Benda (Arbeitskreis I: Allgemeine und Rechtsfragen), Götz (Arbeitskreis IV: Sozial- und Gesellschaftspolitik), Martin (Arbeitskreis VI: Wissenschaft und Publizistik), Marx (Arbeitskreis V: Auswärtige, gesamtdeutsche, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik), Müller-Hermann (Arbeitskreis II: Wirtschaft und Ernährung) und Pohle (Arbeitskreis III: Haushalt, Steuern und Finanzen). Den sechs Arbeitskreisen der Fraktion entsprachen die neugebildeten sechs Arbeitsgruppen der CSU-Landesgruppe. Ferner waren den Arbeitskreisen, die jeweils über drei bis acht Referenten verfügten, über 40 ständige und Ad-hoc-Arbeitsgruppen zugeordnet.²⁰⁸

Auch die fünf Parlamentarischen Geschäftsführer Rasner, Wagner, Rösing, Köppler und von Wrangel, CDU-Generalsekretär Heck und der ehemalige Wirtschaftsminister und CDU-Schatzmeister Schmücker sowie Bundestagspräsident von Hassel, Vizepräsident Jaeger und der Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Bundestages, Leicht, gehörten dem Fraktionsvorstand, allerdings nur in beratender Funktion, an. Hinzu kamen 40 von der Vollversammlung gewählte Fraktionsmitglieder.²⁰⁹

Den insgesamt sieben stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden wurden mit Ausnahme von Richard Stücklen besondere Aufgabengebiete zugeordnet.²¹⁰ Stücklen war wichtigster Verbindungsmann zur CSU und zu Franz Josef Strauß, der sich an der täglichen Fraktionsarbeit kaum beteiligte.

Frau Griesinger war für Frauenfragen, Mitarbeiterbetreuung in Fraktion und Parlament sowie für die soziale Betreuung der Abgeordneten zuständig, Hans Katzer für die Koordinierung im Bereich der Gesellschaftspolitik und Gerhard Stoltenberg, der Anfang Juni 1971 als Ministerpräsident von Schleswig-Holstein in die Landespolitik überwechselte, für die gesamte wirtschaftspolitische Koordinierung. Detlef Struve oblag die Zuständigkeit für die Agrarpolitik, Heinrich Windelen hielt Verbindung zu den Länderparlamenten und Regierungen und war für die Personal- und Informationskontakte zu den Ressorts verantwortlich. Manfred Wörner schließlich deckte den Bereich der Verteidigungspolitik ab. Franz Josef Strauß fungierte als finanzpolitischer Sprecher der Fraktion.

Katzer und Stoltenberg war außerdem der im Januar 1970 errichtete Planungsstab der Fraktion zugeteilt, der vom ehemaligen Ministerialdirektor im Bundesarbeitsministerium, Frank, geleitet wurde. Für den von Werner Marx geführten Arbeitskreis V (Auswärtige, gesamtdeutsche, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik) war der Planungsstab nicht zuständig, die Planungsaktivitäten in diesem Bereich oblagen dem Arbeitskreis selbst, was die fraktionsinterne Position seines Vorsitzenden noch verstärkte.

Von den fünf Parlamentarischen Geschäftsführern, zwischen denen ab November 1971 eine Arbeitsteilung bestand, stellten im ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß Olaf von Wrangel und insbesondere Will Rasner die einflußreichsten Mitarbeiter Barzels dar. Während von Wrangel Verbindung zur Presse hielt und als wichtigster außenpolitischer Sprecher in Aktion trat, nahm Rasner bis zu seinem Tod im Oktober 1971 die Position eines »Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers« ein, der für das gesamte Fraktionsmanagement verantwortlich zeichnete und der dienstälteste Parlamentarische Geschäftsführer des Bundestages (seit 1955) überhaupt war.

Der für den ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß wichtigste Arbeitskreis V, der für alle Fragen der auswärtigen, gesamtdeutschen, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik zuständig war, gliederte sich zunächst in vier Arbeitsgruppen: Außenpolitik (Vorsitz: Dr. Kliesing), Innerdeutsche Beziehungen (ab Dezember 1969: Gesamtdeutsche Politik, Vorsitz: Dr. von Weizsäcker), Verteidigungspolitik (Vorsitz: Dr. Klepsch), und Entwicklungspolitik (Vorsitz: Walther Leisler Kiep). Die Arbeitsgruppenvorsitzenden fungierten gleichzeitig als Obleute in den jeweiligen Parlamentsausschüssen. Ein Koordinierungsausschuß »Europapolitik« wurde später zusätzlich gebildet. Alle Arbeitskreise und Arbeitsgruppen waren fraktionsoffen, d. h., allen Fraktionsangehörigen gingen Einladungen zu deren Sitzungen zu. Den Vorsitz des Arbeitskreises V führte Dr. Werner Marx, zu seinem Stellvertreter wurde der ehemalige Parlamentarische Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Freiherr zu Guttenberg, gewählt. Beide Politiker saßen auch im Auswärtigen Bundestagsausschuß. Da die CDU/CSU-Fraktion eine Besetzung der Position von Arbeitskreisvorsitzendem, Obmann und Bundestagsausschußvorsitzendem in Personalunion grundsätzlich nicht vornahm, »weil die Aufgaben so weitreichend und umfangreich sind, daß sie kaum gleichzeitig von einer Person erledigt werden können«, ²¹¹ übertrug sie Dr. Gerhard Schröder und nicht Werner Marx den Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages. Der Arbeitskreis V verfügte über sechs Referenten, ab Juni 1970 war Klaus Herrmann zuständiger Referent für die Ostpolitik und gleichzeitig persönlicher Mitarbeiter des Vorsitzenden Dr. Marx. ²¹²

Auf außenpolitischem und damit auch ostpolitischem Gebiet war Rainer Barzels Position als Koordinator und Sprecher der Gesamtfraktion unbestritten. Zusammen mit Katzer und Stoltenberg – beide jeweils verantwortlich für den gesamten Bereich der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik und in Personalunion auch stellvertretende Parteivorsitzende der CDU – bildete er die politisch wichtigste Leitungsinstanz der Fraktion.

In allen Fragen, auch der ost- und deutschlandpolitischen Thematik, beriet sich Barzel am engsten mit Richard Stücklen und Will Rasner. Ferner hielt der Oppositionsführer im Vorfeld ost- und deutschlandpolitischer Stellungnahmen und Entscheidungen engen Kontakt zum zuständigen Arbeitskreisvorsitzenden Werner Marx, ²¹³ zum außenpolitischen Experten der Fraktion Dr. Kurt Birrenbach und zu den beiden Parteivorsitzenden Kiesinger und Strauß. ²¹⁴

Barzels engste persönliche Mitarbeiter waren (ab Ende 1971) der Leiter seines Büros, Ministerialrat Ludwig Rehlinger – bis zum Spätherbst 1971 erster Präsident der Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben ²¹⁵ – und Barzels Persönlicher Referent (seit 1967), der spätere Bundesgeschäftsführer der CDU, Dr. Ottfried Hennig, der seit Oktober 1976 dem Bundestag angehört. Beide Mitarbeiter fungierten teilweise auch als Berater, nahmen jedoch nicht die Ratgeberfunktion eines »Küchenkabinetts« ein. ²¹⁶ Mit hoher Wahrscheinlichkeit hatte aber Rehlinger aufgrund seiner Erfahrung als ehemaliger Präsident der Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben und Vertrauter Barzels aus dessen Zeit als Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen (1962/1963) ²¹⁷ informellen Einfluß auf die deutschlandpolitische Meinungsbildung des Oppositionsführers.

Nach Aussagen von früheren Kollegen und Mitarbeitern führte Barzel vor Entscheidungen in der Fraktion immer zahlreiche persönliche Gespräche mit wichtigen und kompetenten Fraktionskollegen. ²¹⁸

Neben diesen engen informellen Fühlungen beriet sich der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende in allen entscheidenden Fragen mit dem sogenannten »Elferrat«, in dem Entscheidungen vorbereitet und formuliert wurden. Dieses wichtigste informelle Führungs- und Entscheidungsgremium der damaligen Oppositionsfraktion bestand aus dem engeren Fraktionsvorstand, der sich aus dem Vorsitzenden, seinen sieben Stellvertretern, den fünf Parlamentarischen Geschäftsführern, den sechs Arbeitskreisvorsitzenden sowie aus den Parteivorsitzenden Kiesinger und Strauß und CDU-Generalsekretär Heck zusammensetzte.²¹⁹ In den Sitzungswochen des Parlaments trat in der Regel montags der »Elferrat« und am Dienstag der Fraktionsvorstand zusammen. Dieser Reihenfolge entsprach auch die Bedeutung der Gremien. Obwohl die Existenz des sogenannten »Elferrats« nicht in der Arbeitsordnung der Fraktion verankert war, stellte er und nicht der mit über 60 Mitgliedern als Führungsorgan personell zu umfangreiche Fraktionsvorstand die zentrale Leitungsinstanz der 242 Mitglieder (plus acht Berliner Vertreter) umfassenden Fraktion dar. Im »Elferrat«, in dem die wichtigsten Gruppierungen der Unionsparteien vertreten waren, wurde der Spielraum wichtiger Entscheidungen sondiert und die Entscheidungen selbst grundsätzlich abgesprochen und vorformuliert. In diesem Gremium wurde – so Barzel – »fast alles«²²⁰ besprochen.

Die Frage nach seinen ständigen Konsultationspartnern beantwortete Barzel mit dem Hinweis auf »alle Mitglieder der engeren Fraktions- und Parteiführung«, womit sowohl die Bedeutung des »Elferrats« als auch der informellen Kontakte zu Kiesinger, Katzer und Stoltenberg unterstrichen wird.²²¹

Hennig berichtet, daß sich der Oppositionsführer »in besonderem Maße auf seinen Fraktionsvorstand wie auf die sachlich zuständigen Kollegen, also insbesondere Arbeitskreisvorsitzende«, gestützt habe.²²²

Auffallend an der Organisation der Fraktion war, daß der frühere Außen- und Verteidigungsminister und Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages, Gerhard Schröder, keinem der Führungsgremien, weder dem Elferrat noch dem Fraktionsvorstand, angehörte und sich im Untersuchungszeitraum fast ausschließlich in Interviews und nicht im Parlament oder in seiner Fraktion zu politischen Fragen äußerte und auf diese Weise eine – wie Zundel zutreffend formuliert – »Außenereiterrolle kultiviert(e)«.²²³ Gerade durch seine sorgfältig wahrgenommene überparteiliche bzw. überfraktionelle Funktion als Ausschußvorsitzender bot sich Schröder der Regierung als Informations- und Gesprächsadressat bei vertraulichen außenpolitischen Materien an.²²⁴

Barzels Position innerhalb seiner Fraktion war im Berichtszeitraum unangefochten. Er bestimmte und koordinierte entscheidend die Aktionen der CDU/CSU-Opposition gegen die Regierung. In allen großen außen- und deutschlandpolitischen Debatten zwischen Oktober 1969 und August 1970 trug er die Kernargumente der Opposition vor. Durch die immer wieder mit besonderem Nachdruck demonstrierte parlamentarische »Statusgleichheit« mit dem Bundeskanzler und eine systematische, in Form eines parlamentarischen »Zweikampfes« betriebene persönliche Konfrontationspolitik gegenüber Willy Brandt gelang es Barzel – allerdings um den »Preis« einer Auffrischung seines Negativimages in der Öffentlichkeit –, zumindest nach außen das Bild einer geschlossenen, immer präsenten und schlagkräftigen Opposition und eines dynamischen, dem Regierungschef in jeder Hinsicht gewachsenen Oppositionsführers zu vermitteln.²²⁵ Sein taktisches Geschick ließ ihn nicht zu einem Repräsentanten einer außenpolitischen Führungsgruppe, eher zu einem integrationsfähigen.

Moderator der einzelnen Meinungsrichtungen in seiner Fraktion werden, die er mit Zurückhaltung, aber Konsequenz kanalisierte und zusammenfaßte.²²⁶

Zwischen Oktober 1969 und August 1970 waren zwei große Linien im taktischen und strategischen Verhalten Barzels gegenüber der Regierung auszumachen: Zunächst versuchte er mit Hilfe einer kooperativen, auf Betonung von Gemeinsamkeit angelegten Strategie, Einfluß auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Exekutive zu nehmen.²²⁷ Etwa ab Mitte Januar 1970, noch vor Bekanntwerden des SPIEGEL-Interviews von Herbert Wehner, in dem der SPD-Fraktionsvorsitzende äußerte, er brauche die Opposition nicht,²²⁸ schwenkte Barzel mehr in die Richtung auf eine Konfrontationsstrategie ein, wie sie von Strauß und Kiesinger propagiert wurde, ohne sich allerdings auf eine endgültige ablehnende Stellungnahme zur Ostpolitik festlegen zu lassen.²²⁹ Bereits am 13. Januar – nach einer gemeinsamen Beratung zwischen Regierung und Opposition im Kanzleramt, in der Herbert Wehner die Anregung Barzels ablehnte, die gemeinsame Bundestagsentschließung vom 26. September 1968 neu zu beraten und einzubringen – schien dem Oppositionsführer klargeworden zu sein, daß seine Absicht, »die jetzt notwendige ostpolitische Phase der Politik der Bundesrepublik Deutschland zur gemeinsamen Sache von Regierung und Opposition (zu) machen«,²³⁰ gescheitert war. Allerdings lehnte Barzel auch in der Folgezeit die Ostverträge nie grundsätzlich ab, sondern versuchte in immer neuen Anläufen, sowohl fraktionsintern als auch im vertraulichen Dialog mit der Regierung, die Verträge für seine Fraktion durch »Nachbesserungen« zustimmungsfähig zu machen.²³¹

Barzel blieb grundsätzlich der wichtigste Informationsadressat der Regierung, der immer wieder von den Entscheidungsträgern der Regierung Brandt/Scheel (Brandt, Scheel, Ehmke, Bahr, Duckwitz, Ahlers und hohen Beamten des Auswärtigen Amtes) persönlich unterrichtet und auch in vertrauliche Sachverhalte eingeweiht wurde. »Es gab« – so Barzel über seine Information durch die Regierung – »zahlreiche Informationssitzungen. Die inhaltliche Information aber war oft unzureichend und gelegentlich sogar unzutreffend.«²³² In seinem Anfang März 1978 erschienenen neuen Buch bekräftigt Barzel detailliert diese Einschätzung: »Als ich im Frühjahr 1970 begann, die Politik des Einwirkens systematisch zu betreiben, mußte ich leider bald merken, daß ich – höflich gesagt – unvollständig unterrichtet wurde: Ich wußte, daß Bahr in Moskau schon über schriftlich vorliegende Texte verhandelte, mir aber sagte man: Er sondiere nur, und Texte gebe es noch keine. Seither bestand ich öffentlich darauf, die Protokolle der Verhandlungen als Geheimsache einsehen zu dürfen. Diese immer wiederholte Forderung – meine Antwort auf den Versuch, mich an der Nase herumzuführen – erwies sich als gewichtige Waffe hinsichtlich der öffentlichen Meinung. Der Eindruck setzte sich fest, die Bundesregierung habe etwas zu verbergen. Und das war ja auch so. Berechtigtes Mißtrauen entstand.«²³³

Allerdings relativiert Barzel seine Aussage an anderer Stelle seiner Ausführungen und umreißt damit treffend das Dilemma, in welches ihn das Taktieren der Regierung gebracht hatte: »Immer mehr kam ich in eine schwierige Lage: Brandt, Scheel und Bahr wollten mit mir im Gespräch bleiben, um mich möglichst auf dem laufenden zu halten und meine Meinung einzuholen. Die westlichen Botschafter hielten es auch so. Sollte ich das ablehnen, um – ohne Information – freier zur Kritik zu sein? Oder: Sollte ich das annehmen, um einwirken zu können? Das ist eine grundsätzliche Frage für die Strategie jeder Opposition. Ich entschied mich für das Einwirken . . .«²³⁴

Karl Wienand hingegen berichtete dem Verfasser, daß er sich persönlich »dafür eingesetzt« habe, »daß die Schweigepflicht bei vertraulichen Informationen nicht für den

Fraktionschef der CDU/CSU gegenüber seiner Fraktion gilt und der CSU-Vertreter bei derartigen Informationssitzungen Strauß direkt informiert«. Die »strukturelle Schwierigkeit«, so Wienand, habe in der »Weitergabe der Informationen durch den Oppositionsführer an die Fraktion« bestanden und sei durch das Mißtrauen der einzelnen Flügel zueinander erschwert worden. Nicht informiert zu sein sei »Vorwand und Kleister für die Opposition« gewesen. Außerdem habe Barzel »häufig keinen Gebrauch von Informationsangeboten der Regierung« gemacht.²³⁵ Auch Staatssekretär Frank bezeichnete die »generelle Information« der Opposition als »gut«.²³⁶ Ehemalige Mitarbeiter und Kollegen Barzels, wie Ackermann, Köppler, Hennig und Gradl, kritisieren Qualität und Zeitpunkt der Regierungsinformationen und bestreiten eine wesentliche Einwirkungsmöglichkeit der Opposition auf den ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß.²³⁷

Conrad Ahlers qualifiziert die Informationspolitik der damaligen Bundesregierung auf ostpolitischem Feld als relativ befriedigend: »Die Information der Opposition verlief auf verschiedenen Ebenen und bietet deshalb ein komplexes Bild. Zum Beispiel wurde Barzel persönlich recht gut, wenn auch oft verspätet, informiert . . . Aber generell war natürlich die Information der Opposition nicht besser als die Information des Kabinetts und der Führung der Regierungsfaktionen, von den »normalen« Abgeordneten aller Parteien ganz zu schweigen. Natürlich gab es auch taktische Informationen in großem Umfang, um die »Tauben« zu bewegen, sich für eine Zustimmung oder wenigstens eine Stimmenthaltung der Opposition zu den Ostverträgen einzusetzen.«²³⁸

3. Die Koordinierung der Entscheidungsvorbereitung der Exekutive

Das nach dem Regierungswechsel zum Entscheidungszentrum ausgebaute Bundeskanzleramt versetzte den Bundeskanzler in die Lage, besser informiert zu sein und schneller als seine Vorgänger entscheiden zu können.²³⁹ Die von Horst Ehmke systematisch und konsequent betriebene personelle und strukturelle Reorganisation des Amtes²⁴⁰ konzentrierte in kurzer Zeit beim Regierungschef ein Informations- und Entscheidungsmonopol, das den Kanzler gleichzeitig von Angriffen der parlamentarischen Opposition und bürokratischer Interessengruppen abschirmte und schützte. Willy Brandt war nach seinem Amtsantritt dank seiner Erfahrung als Berliner Regierender Bürgermeister und Außenminister schon nach kurzer Zeit in der Lage, den auf seinen Arbeitsstil ausgerichteten Apparat zu nutzen und ihn in das breit gefächerte Beratungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsinstrumentarium der Regierung zu integrieren.

»Der Bundeskanzler« – so beschreibt Conrad Ahlers Brandts Regierungsstil – »ist ein entscheidungsfreudiger Politiker. Er ist kein Anhänger einer kollektiven Führung.«²⁴¹ Obwohl Brandts Kabinettsführung zügig und von Sachkenntnis geprägt war und er selbst nicht nur im Kanzleramt, sondern auch innerhalb der Koalition die politisch dominierende Figur darstellte,²⁴² scheint Ahlers' Beschreibung nicht völlig korrekt zu sein. Karl Wienand qualifiziert den damaligen Bundeskanzler als »Liebhaber des Teamwork, Zögerer, nicht entscheidungsfreudig aber tolerant und Aktenarbeiter«.²⁴³ Zutreffend dürfte sein, daß Brandt ein routinierter und fleißiger Aktenleser war, der die täglichen Telegramme der Auslandsmissionen und die vom BND zusammengestellten Lageinformationen gründlich studierte. Er bevorzugte deutlich das Einzelgespräch mit seinen engsten Beratern und Mitarbeitern.²⁴⁴ Ahlers schreibt diesen infor-

mellen Kontakten eine besondere Bedeutung zu, »sie sind die dialogische Ergänzung des einsamen Nachdenkens«. ²⁴⁵

Sein engster Mitarbeiter war auf ost- und deutschlandpolitischem Gebiet mit großem Abstand der beamtete Staatssekretär im Kanzleramt und Freund Brandts, Egon Bahr, der seit 1960 eng mit Willy Brandt zusammenarbeitete und gemeinsam mit ihm die Grundzüge einer neuen ost- und deutschlandpolitischen Konzeption entworfen hatte. Zum unmittelbaren Beraterkreis des Bundeskanzlers gehörten weiterhin der Chef des Kanzleramtes, Horst Ehmke, der SPD-Fraktionsvorsitzende Herbert Wehner, der Leiter der Abteilung II im Kanzleramt, Ulrich Sahn, Brandts persönlicher Freund und Parteigenosse Leo Bauer, ferner auch SPD-Bundesgeschäftsführer Hans-Jürgen Wischnewski, Regierungssprecher Conrad Ahlers und in deutschlandpolitischen und Berliner Fragen der dortige Regierende Bürgermeister und frühere Staatssekretär Brandts im Auswärtigen Amt, Klaus Schütz. ²⁴⁶ Auch Helmut Schmidt wurde von Brandt wiederholt konsultiert.

Der Kontakt zwischen Wehner und Brandt war nach Meinung von Augenzeugen schon damals schwach und ging in der Regel nicht über eine gemeinsame regelmäßige Teilnahme an den Sitzungen der Partei- und Fraktionsgremien hinaus. Die Annahme, daß in Vier-Augen-Gesprächen zwischen Wehner und Brandt »die großen strategischen Linien der Politik erörtert werden« ²⁴⁷ bzw. wurden, wie dies Zundel vermutet, scheint zumindest sporadisch zuzutreffen. Eugen Selbmann bezeichnete Bahr und Wehner als die wichtigsten ostpolitischen Berater des Kanzlers. ²⁴⁸

Während Bahr mehr den außenpolitischen Bereich abdeckte und hierbei eng mit Sahn und dessen Stellvertreter Sanne – der Bahr nach Moskau begleitete – zusammenarbeitete, war Ehmke für den gesamten innenpolitischen Sektor verantwortlich. ²⁴⁹ Beide, Bahr und Ehmke, unterrichteten laufend Herbert Wehner und bildeten auf diese Weise eine permanente Kommunikationsbrücke zwischen Kanzleramt und Fraktion: Ehmke traf jeden Montagmorgen gegen 7.30 Uhr mit Wehner zum Frühstück zusammen, Bahr sah den SPD-Fraktionsführer ebenfalls regelmäßig an diesem Tag. ²⁵⁰ In allen Berlin betreffenden Angelegenheiten konsultierten Brandt und Bahr Bürgermeister Klaus Schütz, der auch zu wichtigen Kabinettsitzungen eingeladen wurde.

Der ständige Kontakt des Kanzlers zum SPD-Hauptquartier lief vor allem über Hans-Jürgen Wischnewski; Brandts Verbindungsmann zum linken Parteiflügel war Jochen Steffen, der SPD-Landesvorsitzende von Schleswig-Holstein. Willy Brandt nahm regelmäßig an den Sitzungen der Parteigremien teil und arbeitete in der SPD-Zentrale mehrere Stunden wöchentlich Parteiangelegenheiten auf. ²⁵¹

Neben Bahr und Ehmke bildete der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion und enge Vertraute Wehners, Karl Wienand, eine zentrale Schaltstation im Kommunikationsstrang zwischen Kanzleramt und Fraktion. Über Wienand liefen die wichtigsten Kontakte zwischen Wehner und Brandt. ²⁵²

Leo Bauer nahm für den Bundeskanzler Kontakte im in- und ausländischen Parteibereich und zur Presse wahr und arbeitete Entwürfe der Reden Brandts aus. Nach Ansicht von Ahlers und Selbmann verfügte er über keinen großen Einfluß auf Entscheidungen des Kanzlers. ²⁵³ Bauer hatte noch während des Regierungswechsels die personalpolitische Entscheidung Willy Brandts kritisiert, Conrad Ahlers zum neuen Leiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und Regierungssprecher zu berufen – vermutlich machte sich Bauer, der damals als Journalist beim »Stern« und später als Chefredakteur der theoretischen SPD-Zeitschrift »Die Neue Gesellschaft«

arbeitete, selbst Hoffnungen auf dieses Amt –, was Brandt verstimmte. Zu Herbert Wehner hatte Bauer intensive Kontakte, was wiederum Bauers informellen Einfluß auf den Bundeskanzler reduzierte.²⁵⁴

Brandts Verhältnis zu Walter Scheel war von einer fast nahtlosen Übereinstimmung in allen wesentlichen außenpolitischen Fragen gekennzeichnet. Dieser Tatbestand entschärfte das sich wegen der Prädominanz des Kanzlers auf ostpolitischem Feld institutionell herausbildende Konfliktpotential zwischen beiden Entscheidungsträgern bereits im Vorfeld. Scheel und Brandt pflegten ein regelmäßiges persönliches Gespräch, das häufig in privatem Rahmen stattfand und in dem der Kanzler mit seinem Außenminister sicherlich die Grundlinien der gemeinsamen Ostpolitik erörterte, ohne aber operative Details konkret festzulegen. Obwohl beide Spitzenpolitiker privat nicht miteinander befreundet waren und sehr unterschiedliche Charaktere aufwiesen, war das persönliche Verhältnis zwischen beiden Parteivorsitzenden von gegenseitigem Respekt und Achtung gekennzeichnet.²⁵⁵

Über seinen Vertrauten, Staatssekretär Georg Ferdinand Duckwitz vom Auswärtigen Amt, der an den täglichen Lagebesprechungen im Kanzleramt teilnahm und dort über die eingegangenen Berichte und Informationen aus dem Ausland referierte, hatte Brandt einen ständigen Draht zu den wichtigen Arbeitseinheiten des Auswärtigen Amtes. Verstärkt wurde der direkte Einfluß des Bundeskanzlers auf die außenpolitische Bürokratie noch durch die Teilnahme Ulrich Sahms an der täglichen Direktoren- (= Abteilungsleiter-)Konferenz im Auswärtigen Amt: Nach dem Ende der »kleinen Lage« im Bundeskanzleramt gegen 9 Uhr begleitete Sahn Duckwitz in das Auswärtige Amt, wo um 10 Uhr die Abteilungsleiterbesprechung begann.²⁵⁶

Nach der Ablösung von Duckwitz am 1. Juni 1970 durch Paul Frank, ebenfalls einem ehemaligen engen Mitarbeiter Brandts während dessen Amtszeit als Außenminister, nahm der neue Staatssekretär auf Anweisung Walter Scheels nur an der jeden Dienstag von 8.30 Uhr bis 9.30 Uhr stattfindenden »großen Lage« mit BND-Chef Wessel und Staatssekretär Birckholtz vom Verteidigungsministerium teil.²⁵⁷

Im Bundeskabinett waren besonders Innenminister Genscher, Verteidigungsminister Schmidt, Finanzminister Möller und Verkehrsminister Leber einflußreiche Gesprächs- und Diskussionspartner des Bundeskanzlers. Genscher hielt außerdem Verbindung zur FDP-Fraktion und zu Kanzleramtschef Ehmke und war die wichtigste Schaltstelle des Koalitionspartners FDP im Entscheidungsprozeß. Durch seine Präsenz in neun von zehn Kabinettsausschüssen und in den wichtigsten informellen Koalitionsgremien hatte seine Stimme erhebliches Gewicht. Da ihm als Innenminister auch die Kompetenz für Verfassungsfragen zukam, war er auf ostpolitischem Terrain eines der einflußreichsten Kabinettsmitglieder überhaupt, was durch sein zögerndes Verhalten in der Frage einer frühzeitigen Aufnahme der Moskauer Vertragsverhandlungen noch im Juni 1970 besonders deutlich dokumentiert wird.²⁵⁸

Formal stellte das Kabinett das wichtigste Entscheidungsorgan der Exekutive dar. Trotz des jeden Montag stattfindenden Treffens der Koalitionsspitzen darf die Bedeutung des Bundeskabinetts nicht unterschätzt werden, »weil es viele Leute mit sehr individuellen Ansichten gab«, ²⁵⁹ wie etwa Karl Schiller, Erhard Eppler oder Josef Ertl. Die Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick wurden häufig in die Kabinettsberatungen eingeschaltet, um die fraktionsinterne und parlamentarische Durchsetzung der beabsichtigten Entscheidung(en) zu gewährleisten.

Auf der oberen und mittleren Leitungsebene der Ministerialbürokratie gab es neben dem täglichen Informations- und Meinungsaustausch Duckwitz/Sahn besonders zwi-

schen dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen erstmals eine sehr enge operative Abstimmung, die über die Abteilungsleiter- und Unterabteilungs- (bzw. Gruppen-/Referats-)Ebene lief. Die wichtigsten Kommunikationsstränge waren zwischen dem Leiter der Abteilung II des Kanzleramtes, Sahm, bzw. dessen Stellvertreter Sanne, und dem Leiter der Abteilung II im Innerdeutschen Ressort, Weichert, sowie zwischen dem dortigen Leiter der Unterabteilung II A, Schierbaum, und dem Leiter des Referats II/2 im Bundeskanzleramt, Stern, geknüpft.²⁶⁰

Ferner nahm Staatssekretär Wetzel vom Innerdeutschen Ministerium jeden Montagvormittag im Kanzleramt an der sogenannten »Staatssekretärsrunde« teil. In diesem vom Chef des Bundeskanzleramtes geleiteten Gremium versammelten sich die beamteten Staatssekretäre aller Ressorts zu einer Besprechung über wichtige Projekte einzelner Häuser. Zusammen mit der von Ehmke neu aufgebauten Planungsabteilung diente auch diese institutionalisierte Zusammenkunft einer besseren gegenseitigen Information und Koordinierung der Regierungspolitik.²⁶¹

Zur Vorbereitung wichtiger Entscheidungen wurden interministerielle Arbeitsgruppen gebildet, die sich aus leitenden Beamten der verantwortlichen Ressorts zusammensetzten. Im Berichtszeitraum war dies vor allem der Beraterkreis, welcher die beiden innerdeutschen Gipfeltreffen von Erfurt und Kassel vorbereitete und von Sahm und Weichert geleitet wurde. Ihm gehörten neben weiteren Vertretern des Kanzleramtes und des Innerdeutschen Ministeriums leitende Beamte des Deutschland- und Berlin-Referates des Auswärtigen Amtes an.²⁶²

Auf Koalitionsebene stellte das jeden Montagmittag stattfindende Koalitionsarbeitsessen das entscheidende Abstimmungsforum dar. An diesem Treffen nahmen neben den Parteivorsitzenden Brandt und Scheel alle wichtigen Politiker und Funktionsträger von SPD und FDP teil. Durch die häufige Beteiligung der Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick an Kabinettsitzungen wurden die Koalitionsfraktionen direkt in den Meinungs- und Willensbildungsprozeß der Exekutive einbezogen. Verstärkt wurde diese Verklammerung durch die fast regelmäßige Teilnahme der führenden Regierungsmitglieder an den Vorstands- und Plenarsitzungen ihrer Fraktionen.

Die einflußreichsten koalitionsinternen Schaltstellen im parlamentarischen Bereich waren Herbert Wehner und sein Parlamentarischer Geschäftsführer Karl Wienand auf SPD-Seite, im Lager des kleineren Koalitionspartners Wolfgang Mischnick und dessen Parlamentarischer Geschäftsführer Werner Mertes.²⁶³ Das Quartett Wehner – Wienand – Mertes – Mischnick sorgte für das gesamte parlamentarische Management der sozialliberalen Koalition und die entscheidende parlamentarische Absicherung der Regierungsinitiativen sowie für einen umfassenden gegenseitigen Informationsaustausch. Das besonders enge persönliche Vertrauensverhältnis zwischen Wehner und Mischnick trug wesentlich zu einer reibungslosen Zusammenarbeit beider Fraktionen bei. Mertes und Wienand waren neben Mischnick und Wehner die wichtigsten Teilnehmer am Koalitionsgespräch aus den Fraktionen.²⁶⁴

Die außen- und deutschlandpolitischen Arbeitskreise der Koalitionsfraktionen stimmten sich wiederholt in gemeinsamen Sitzungen ab. Auch informierten Regierungsmitglieder die zu gemeinsamen Beratungen zusammengetretenen Arbeitskreise über den Stand der ostpolitischen Verhandlungen der Exekutive.²⁶⁵

Parallel zu den Fraktionsgremien beschäftigten sich auch die Parteivorstände und Präsidien von SPD und FDP mit Fragen der Ost- und Deutschlandpolitik, deren Mitglieder mit den Spitzenpolitikern der Koalition identisch waren. Besonders in den Füh-

rungsgremien der FDP wurden vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Abspaltung des nationalliberalen Flügels grundsätzliche Fragen diskutiert und auch auf das taktisch-politische Verhalten von Regierungsmitgliedern eingewirkt. So mußte Walter Scheel im FDP-Präsidium wegen seiner indifferenten Haltung gegenüber der dominierenden Rolle des Kanzleramtes in außenpolitischen Belangen heftige Kritik hinnehmen. Auch seine Absicht, die Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion so rasch wie möglich aufzunehmen, stieß in den Führungsorganen auf Widerstand und trug dazu bei, daß der Außenminister dieses Vorhaben zeitlich korrigierte.²⁶⁶ Damit waren alle wichtigen Stationen an das Informations- und Koordinationsnetz der SPD/FDP-Koalition angeschlossen und in den Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Exekutive integriert. Conrad Ahlers beschreibt diesen funktionalen Kreislauf: »Die wichtigsten Etappen dieses Beratungsprozesses sind das Kabinett und seine Ausschüsse, der Fraktionsvorstand und die Regierungsfraktionen, die Koalitionsgespräche, die mindestens einmal in der Woche stattfinden, die Arbeitskreise der Fraktionen, die führenden Männer der Opposition und die gesellschaftlichen Gruppen. Vorgeschaltet sind natürlich die Gespräche mit den funktionellen Mitarbeitern und anderen Beratern.«²⁶⁷

II. Nichtinstitutionalisierte (informelle) Entscheidungs determinanten

1. Personelle Beeinflussungsfaktoren (Kanzlerberater, Fraktionsvorsitzende Parteifunktionäre) und ihr Selbstverständnis

a) Egon Bahr²⁶⁸

Was Egon Bahr von allen anderen Beratern und Mitarbeitern Willy Brandts unterschied und unterscheidet, ist seine seit 1960 bestehende enge persönliche Freundschaft mit Brandt, seine bedingungslose Loyalität zu ihm sowie sein daraus resultierender Einfluß auf die konzeptionellen und operativen Entwürfe einer neuen Ost- und Deutschlandpolitik, die Brandt zusammen mit Bahr in seiner Amtszeit als Berliner Regierender Bürgermeister entwickelte. Vermutlich gibt es niemanden in der Umgebung Willy Brandts, der über tiefere Einblicke in das politische Denken Brandts verfügt als Egon Bahr. Diese Tatsache allein machte ihn seit Anfang der sechziger Jahre zum mit Abstand wichtigsten Berater und Mitarbeiter des damaligen Bürgermeisters, späteren Außenministers und Bundeskanzlers.

Im folgenden soll nicht versucht werden, die einzelnen Stationen des Bahrschen Lebensweges nachzuzeichnen und die Genese der im Teamwork mit Brandt konzipierten ost- und deutschlandpolitischen Entwürfe und ihre Prämissen aufzuzeigen, sondern einige wesentliche konzeptionelle Denkansätze Bahrs auf diesem Feld darzustellen, die dann von der Regierung Brandt/Scheel zumindest teilweise in die Praxis umgesetzt wurden. Der Verfasser greift dabei teilweise auf die bereits an anderer Stelle aufgezeigten Grundvorstellungen Bahrs zurück.²⁶⁹

Egon Bahr, von 1960 bis 1966 Senatssprecher in Berlin,²⁷⁰ wechselte mit Brandt Ende 1966 ins Auswärtige Amt, wo er als Sonderbotschafter und Leiter des Planungsstabes²⁷¹ über neun Monate lang das Konzept einer neuen Ostpolitik in allen Details und Abläufen bis hin zu einer Europäischen Sicherheitskonferenz durchspielte und operativ vorbereitete.²⁷² Zu seinen wichtigsten Mitarbeitern im Planungsstab gehörte damals schon der spätere stellvertretende Leiter der Abteilung II im Bundeskanzleramt, Carl-Werner Sanne, den Bahr nach dem Regierungswechsel im Herbst 1969 mit ins Kanzleramt nahm und der Bahr bei dessen Sondierungen in Moskau begleitete. Einer von Bahrs weiteren Denkpartnern war auch der Leiter der Politischen Abteilung I, Ministerialdirektor Dr. Paul Frank, der zu Bahr allerdings eher ein distanziert-kühles Verhältnis hatte,²⁷³ das nicht zuletzt auf dessen privilegierten Zugang zu Brandt und seine Sonderrolle in der Bürokratie des Auswärtigen Amtes zurückzuführen war.

Im Oktober 1969 wurde Bahr beamteter Staatssekretär im Bundeskanzleramt, wo ihm der gesamte außenpolitische Aufgabenbereich zugeordnet war und er eng mit der Abteilung II unter Ministerialdirektor Sahm, der ebenfalls aus dem Auswärtigen Amt kam, zusammenarbeitete.²⁷⁴

Von allen wichtigen und einflußreichen Entscheidungsträgern der sozialliberalen Koalition vertrat und vertritt Bahr am konsequentesten und letztlich kompromißlosesten das Ziel einer nationalstaatlichen Wiedervereinigung Deutschlands.

Er selbst versteht sich als »nationalbewußter Mensch«, nicht als Nationalist.²⁷⁵ Richard Löwenthal beschreibt als einen von Bahrs wesentlichen Charakterzügen »ein fast romantisch zu nennendes leidenschaftliches Interesse an der nationalen Einheit der Deutschen«.²⁷⁶

Bahr führt sein ausgeprägtes Nationalbewußtsein auf historische Erfahrungen zurück: »Ich sehe doch überall, daß die Nation noch immer das Element ist, in dem sich ein Volk in staatlicher Einheit wiederfindet, identifiziert, bewußt wird.«²⁷⁷

An anderer Stelle wird Bahr noch deutlicher: »Ich glaube ein Mensch zu sein mit Sinn für Geschichte, und mein historischer Sinn ist beleidigt und es geht mir im wahrsten Sinne des Wortes »contre coeur«, glauben zu sollen, daß die Teilung eines großen Volkes eine geschichtliche Endgültigkeit hat. Das kann nicht stimmen.«²⁷⁸

Er hält die Nation für eine stärkere Antriebskraft als Ideologien: »Ich habe de Gaulle immer für ein Glück gehalten im stillen; die Nation ist für den einzelnen die Möglichkeit, sich zu identifizieren. Die Nation ist unverzichtbar; sie wird auf lange Sicht auch stärker sein als die Ideologie.«²⁷⁹ Auf die Frage des Verfassers, ob nicht die Zeit Tag für Tag gegen seine historische Zielprojektion der Einheit der Nation arbeite, weist Bahr auf die historische Dimension dieses Zieles hin:

»Ich kann, wenn ich der Auffassung bin, daß es sich um eine historische Größenordnung handelt, nicht das, was gestern, heute und morgen passiert, daran messen wollen. Ich rechne, wenn ich historisch rechne, damit, daß zwei volletablierte Staaten eines Tages einen Prozeß beginnen müssen, und alles, was bis zu diesem Prozeß beginnt, ist egal – oder fast egal – für den historischen Prozeß, d. h., es spielt keine entscheidende Rolle . . .«²⁸⁰

Die Entwicklung zur Supranationalität hin – so Bahr – behindere diese Entwicklung nicht: »Ich halte die Nation für ein stärkeres Motiv als die Vernunft der Supranationalität.«²⁸¹

Auch psychologisch nachwirkende Umfeldbedingungen und Schlüsselerlebnisse aus Bahrs Jugend haben sein Nationalbewußtsein maßgeblich beeinflusst und geprägt: Das Aufwachsen in einer »preußischen« Stadt, die nationale Gesinnung in seinem bürgerlichen Elternhaus – Bahrs thüringischer Geburtsort Torgau hieß damals »Klein-Potsdam« –, die Erfahrung nach dem Zweiten Weltkrieg, »daß Sieger auch in der Lage sind, sich schrecklich zu irren, und daß die Größe und die Macht nichts damit zu tun haben, ob die auch klug sind . . ., daß es keinen Staat gibt, der irgend etwas wegen der blauen Augen eines anderen macht, sondern immer aus eigenen Interessen heraus handelt . . .«²⁸² die Nichtzulassung zum Studium nach dem Abitur 1940 wegen seiner »nichtarischen« Herkunft, die unehrenhafte Entlassung aus der Armee wegen »Einschleichens in die Wehrmacht« aus dem gleichen Grund, der Bau der Berliner Mauer und der Tod des Ost-Berliner Bauarbeiters Peter Fechter 1962 an der Mauer²⁸³ – all dies hat sich tief in Bahrs Erinnerung eingegraben und sein politisches Denken geformt.

Bahrs tiefe Ablehnung jeder Form von Weltverbesserung, die eine Durchsetzung ihrer Ziele mit den Mitteln der Diktatur und der Menschenverachtung anstrebt, dokumentiert sich plastisch in einem mehrstündigen Gespräch mit dem Bayerischen Rundfunk, das in Auszügen am 19. Mai 1973 in Form eines Selbstporträts gesendet wurde.²⁸⁴

Bahr erzählte in dieser Sendung die Episode von der »illegalen« Fahrt seiner halbseitig gelähmten jüdischen Großmutter, die er sehr verehrte, von Ostpreußen nach Berlin. Erst mit den Ausweispapieren eines anderen Flüchtlings war sie wieder »existent« und »legal«: »Das ist für einen jungen Menschen ein sicher nicht zu vergessendes Erlebnis.«²⁸⁵

Das wahrscheinlich in seiner Wirkung ausschlaggebendste psychologische Motiv für Bahrs deutschlandpolitische Zielvorstellungen geht auf die Verletzung seines Nationalgefühls, auf seine »nationale Diskriminierung« durch das NS-Regime zurück, die Bahr noch immer nicht völlig verarbeitet zu haben scheint und die er vermutlich mit seinem engagierten Eintreten für die Wiederherstellung der nationalen Einheit Deutschlands kompensiert – ein Bedürfnis, das er in seiner Jugend nicht befriedigen durfte, jene Suche nach »nationaler Geborgenheit«, die ihm damals verwehrt wurde. Willy Brandt bestätigt indirekt diese Vermutung: »Egon trägt schwer an dieser Geschichte. Das Kriegsgeschehen kommt immer wieder in ihm hoch.«²⁸⁶

Einen zentralen Markierungspunkt in der Entwicklung der ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen Egon Bahrs stellt seine Tutzingener Rede vom 15. Juni 1963 dar, in der er die später auch von seinen politischen Gegnern immer wieder zitierte und kritisierte Formel vom »Wandel durch Annäherung« prägte.²⁸⁷ Das in seinem Tutzingener Diskussionsbeitrag entwickelte Konzept lief darauf hinaus, der DDR die aus ihrem Selbsterhaltungstrieb resultierende Angst »graduell so weit zu nehmen, daß auch die Auflockerung der Grenzen und der Mauer praktikabel wird, weil das Risiko erträglich ist«.²⁸⁸

Bahr qualifiziert die Vermutung, daß er mit seinen Ausführungen in Tutzing bewußt über das hinausgegangen sei, was Brandt damals in seiner offiziellen Funktion konzeptionell sagen konnte, um die gemeinsam entwickelte Linie erst einmal in der Öffentlichkeit zu testen, als »reinen Unsinn«: »Der entscheidende Punkt war die Rede, die er gehalten hat, und die liest sich auch heute noch sehr gut. Dann habe ich hinterher überlegt, was ich eigentlich machen könnte, und da ist mir plötzlich – 48 Stunden, bevor ich da hingefahren bin – eingefallen, du kannst einen Aspekt von dem, was Brandt sagte, einmal exemplifizieren, nämlich deutsche Friedenspolitik zu exemplifizieren, zu fragen, was würde es bedeuten, wenn man es ein bißchen systematisch durchdenken würde. Das war alles.«²⁸⁹

Daß seine in die Debatte geworfene Formel, die damals vor allem von der Berliner CDU heftig attackiert wurde,²⁹⁰ als politisch-programmatisches Konzept nur für eine *begrenzte* Zeit gelten sollte und nach Bahrs Auffassung lediglich die deutsche Konsequenz einer sich 1963 abzeichnenden globalen Entspannungspolitik darstellte, machte Bahr immer wieder besonders deutlich: »Die Formel hat rückblickend gesehen eine interessante meinungsbildende Diskussion in der Bundesrepublik und ein bißchen darüber hinaus verursacht. Insofern hatte sie etwas Gutes. Zweitens: Die Formel war gedacht für ein Verhalten, das die deutsche Konsequenz aus einer weltweiten Änderung der Haltung gegenüber kommunistisch regierten Ländern bedeutete, und sie war gedacht als deutsche Formel für einen zeitlich limitierten Übergang bis zur Wiedervereinigung. Man muß rückwirkend sehen, daß die Umstände sich gründlich geändert haben. Das heißt, die Voraussetzungen, unter denen diese Formel damals entwickelt wurde, gelten heute nicht mehr. Man kann heute nicht mehr von einem zeitlich limitierten Übergang zur Wiedervereinigung sprechen. Wir haben heute das geregelte Nebeneinander zwischen zwei Staaten zeitlich nicht limitiert. Damit hat die Formel ›Wandel durch Annäherung‹ heute keine Bedeutung mehr . . . Ein wesentlicher Fak-

tor der damaligen Formel ist geändert worden, schon 1964, nämlich seit 1964 gibt es jenen langjährigen Freundschaftsvertrag zwischen der Sowjetunion und der DDR. Spätestens dann war es nicht mehr möglich, eine Politik zu konzipieren, an deren konzipiertem Ende die Wiedervereinigung steht. Das ist der Unterschied.«²⁹¹

Hinter dem von Bahr skizzierten Denkansatz steht, zumindest in Umrissen und unausgesprochen, die Absicht und Hoffnung, das System der DDR langfristig verändern zu können und eine Konvergenz der Systeme zu erreichen. Die Frage nach dieser strategischen Zielrichtung seiner Formel bejaht Bahr vorsichtig, »aber dies ist ein langfristiges Ziel. Sie dürfen nicht vergessen, daß ›Wandel durch Annäherung‹ im Grunde ein Konzept war, das sich inzwischen überholt hat; es war ein Konzept, das einen Zwischenzustand oder einen Übergangszustand, eine zeitlich limitierte Periode zur Wiedervereinigung vorsah, und dies ist heute nicht mehr möglich, weil die Frage der Wiedervereinigung keinen zeitlich begrenzten Übergangszustand verlangt, sondern einen historischen Prozeß.«²⁹²

Richard Löwenthal vertritt die Ansicht, daß die sowjetische Intervention in der Tschechoslowakei im August 1968 in Bahrs Denken »eine Wendung« gebracht habe.²⁹³ An die Stelle des »Wandels durch Annäherung« sei ab 1969 »Sicherheit durch Normalisierung« getreten.²⁹⁴ Noch während seiner Tätigkeit als Chef des Planungsstabes im Auswärtigen Amt habe er an seiner Formel von 1963 festgehalten.²⁹⁵

Bahr selbst verneint dies: »›Wandel durch Annäherung‹ war schon 1968 keine operative Anleitung mehr, dies war 1963. Schon 1964 mit dem Freundschaftsvertrag zwischen DDR und UdSSR hat sich eine prinzipielle Änderung ergeben. Als dann die Sache 1968 passierte, wußte man nicht, ob dies eine Pause oder ein Ende sein würde. Es hat sich glücklicherweise als eine Pause erwiesen.«²⁹⁶

Den durch die gezielte Veröffentlichung einer unter seiner Leitung 1968 im Planungsstab des Auswärtigen Amtes angefertigten Studie über eine mögliche Überwindung der europäischen Blockbildung²⁹⁷ und durch konzeptionelle Äußerungen gegenüber dem amerikanischen Politologen Prof. Hahn im Jahr 1969²⁹⁸ entstandenen Verdacht – der teilweise in demagogischer und unterstellender Weise vorgebracht wurde und völlig zu verkennen scheint, daß Bahrs Denkmodell lediglich die Bedingungen herausarbeitet, unter denen eine Wiedervereinigung Deutschlands *theoretisch* vorstellbar wäre –, er betreibe eine Neutralisierung Mitteleuropas,²⁹⁹ hat Bahr immer wieder entschieden zurückgewiesen:

»... ich bin immer gegen Neutralität gewesen. Ich bin zu keinem Zeitpunkt für eine Neutralisierung Deutschlands eingetreten, weil ich das für unmöglich halte. Dazu ist diese Bundesrepublik plus DDR zu groß. Die Gewichte sind zu groß. Österreich ist das Äußerste, was ich mir an Neutralisierung vorstellen kann. Das, was damals als Planspiel gemacht worden ist, ging darauf, ob man in einem Endzustand, das heißt weit über das, was Sie für das Jahr 2000 als Frage gestellt haben, hinausgeht, ob man in einem Endzustand sich etwas vorstellen kann, auf dem beide Bündnissysteme abgebaut werden, sowohl der Warschauer Pakt wie die NATO. Daß die NATO kein Endziel ist, ist bekannt, das hat schon Adenauer gesagt, die brauchen wir zur Verteidigung. Aber wir können ja nicht vergessen, daß wir Europäer sind, und Europa endet nicht am Eisernen Vorhang.«³⁰⁰

Willy Brandt, dem an dem gemeinsam entwickelten ost- und deutschlandpolitischen Konzept ein erheblicher Anteil zukommt, hat sich mit hoher Wahrscheinlichkeit Bahrs taktische und strategische Überlegungen zur nationalstaatlichen Wiedervereinigung nicht zu eigen gemacht und vertritt einen mehr europäischen Lösungsansatz

der deutschen Frage.³⁰¹ Gemeinsam ist beiden Politikern die – wie Carola Stern treffend formuliert – »Freude am Sinnieren, Spekulieren, Formulieren, die Lust am Politisch-Philosophischen«.³⁰²

Bahrs Stärken in der Konzipierung von Politik, sein analytischer Verstand, seine präzise Arbeitsmethodik, seine Vorliebe für theoretisch-strategische Planspiele und experimentelles Denken und seine ausgeprägte Pflichtauffassung offenbaren gleichzeitig seine Schwächen.

Als »Schreibtischarbeiter« mit einer Vorliebe für die Argumentation im Dialog verfügt der »Theoretiker« Bahr über einen offenbar nur wenig ausgeprägten Sinn für die Durchsetzbarkeit von Politik im Parlament und in der Öffentlichkeit. Sein Hang zu oft übertriebener, gespielter »konspirativer« Geheimhaltung seiner Arbeit und seine Scheu vor öffentlichen Auftritten – etwa in Wahlkämpfen³⁰³ – haben sein Image als »Graue Eminenz« und »konspirierender Diplomat« auch in der Öffentlichkeit verstärkt und die Legendenbildung seit seinen Sondierungen in Moskau noch nachhaltiger angeregt. Wiederholt wurden von Bahr entworfene Konzepte nicht übernommen oder korrigiert. So verwurden Brandt, Ehmke und Bauer Anfang Januar 1970 von Bahr abgezeichnete Entwürfe zum Bericht zur Lage der Nation, die lediglich eine Darstellung der Gesellschaftssysteme beider deutschen Staaten ohne politische Wertung enthielten.³⁰⁴

Richard Löwenthal attestiert Bahr neben seinem besonders ausgeprägten Nationalbewußtsein »eine große Nüchternheit, Klarheit und Zähigkeit im Entwickeln und Durchhalten seiner Verhandlungskonzepte und drittens ein hohes persönliches Verantwortungsgefühl gegenüber den Bewohnern West-Berlins«.³⁰⁵

Walter Wodak, von 1964 bis September 1970 österreichischer Botschafter in Moskau und Augen- und Ohrenzeuge der Bahrschen Mission in Moskau, qualifiziert die Verhandlungsfähigkeit Bahrs ähnlich:

»Ich persönlich, der aus unmittelbarer Nähe den Gang der Marathonverhandlungen Bahrs mit Gromyko verfolgen konnte, glaube zu wissen, daß Staatssekretär Bahr mit einer geradezu an Verbissenheit grenzenden Beharrlichkeit und Hingebung die Interessen seines Landes in Moskau vertreten hat; dies galt insbesondere dem Fragenkomplex Berlin.«³⁰⁶

Mit hoher Wahrscheinlichkeit besaß die ab Oktober 1969 eingeleitete Ost- und Deutschlandpolitik für Egon Bahr – in geringerem Umfang wohl auch für Willy Brandt, bei dem allerdings ein starkes moralisches Aussöhnungsmotiv hinzukommt³⁰⁷ – einen eher abstrakten politisch-philosophischen Stellenwert als Instrument zur Erreichung des Ziels der nationalstaatlichen Wiedervereinigung. Für Herbert Wehner hingegen standen die praktischen und humanen Konsequenzen und die zu begleichenen »Preise« dieser Politik im Vordergrund seiner politischen Überlegungen. Nur vor diesem Hintergrund ist die noch heute hörbare Kritik Wehners an der Tutzing-Formel Bahrs zu verstehen.³⁰⁸

Auch die sowjetischen Entscheidungsträger scheinen nach den Vorverhandlungen mit dem deutschen Unterhändler die »Gefährlichkeit« von Bahrs nationalstaatlicher Wiedervereinigungskonzeption erkannt zu haben. Sowjetische Diplomaten äußerten indirekt und auf informellen Kanälen ihre Enttäuschung und Kritik über die vermutlich anfangs nicht richtig eingeschätzte Dynamik des Bahrschen Verhandlungskonzeptes,³⁰⁹ mit dem – aus sowjetischer Sicht – der deutsche Unterhändler versucht habe, die Sowjets trickreich auszuhebeln und Festlegungen über den Kopf der DDR hinweg zu treffen. Erst Scheel gelang es während der Moskauer Vertragsverhandlungen

gen, die latente sowjetische Skepsis völlig auszuräumen und entsprechende »Verdachtsmomente« zu entkräften.

In der Umgebung des Bundeskanzlers bildeten ab Oktober 1969 vor allem Horst Ehmke, Herbert Wehner und Leo Bauer ein wichtiges und mehr praxisbezogenes Korrektiv für die Vorstellungen und Entwürfe Bahrs. Trotz dieses vorgeschalteten Filtermechanismus war Egon Bahr in allen ost- und deutschlandpolitischen Fragen nicht nur der kompetenteste, sondern auch der einflußreichste persönliche Vertraute Brandts.

b) Herbert Wehner

Das persönliche Verhältnis zwischen Herbert Wehner und Willy Brandt gehört zu den zwiespältigsten und kompliziertesten Beziehungen zwischen politischen Entscheidungsträgern in der Bundesrepublik überhaupt.

Es ist nahezu unmöglich, diese Beziehungsstruktur, ihre politisch-psychologischen Ursachen und Bedingungen und ihren Stellenwert bei der Formulierung gemeinsamer Politik freizulegen. Ebenso unmöglich scheint es auf den ersten Blick, Grundzüge des Wesens von Herbert Wehner ohne grobe psychologische Vereinfachung und ohne Detailkenntnisse über den Menschen und Politiker Wehner und seine Motive – über die auch in der Umgebung Wehners nur wenige verfügen³¹⁰ – zu erklären und transparent zu machen. Aufschlußreich ist, daß Willy Brandt in seinen außenpolitischen Memoiren mit keinem Wort auf die Rolle Wehners im politischen Entscheidungsprozeß ab Herbst 1969 eingeht.

Die zu Wehners 70. Geburtstag von Freunden und Kollegen vorgelegten, teilweise sehr journalistisch und wenig aufhellend geratenen »Beiträge zu einer Biographie«³¹¹ zeigen die Schwierigkeiten mit dem Untersuchungsgegenstand Wehner exemplarisch auf.

Allerdings vermochte es das Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL erstmalig in einer vierteiligen, sorgfältig recherchierten Serie, die im Juli 1977 erschien und im März 1978 in erweiterter Form als Buch vorgelegt wurde, die politische Zielsetzung und die Motivation Wehners in entscheidenden Details freizulegen.³¹²

Im folgenden soll auf der Grundlage des bisher vorliegenden biographischen Materials der Versuch gemacht werden, die konzeptionellen Grundüberlegungen Wehners und ihren Einflußgrad auf die praktische Politik, insbesondere die Ost- und Deutschlandpolitik, die Wehner bei allen Überlegungen nie aus dem Blickfeld verloren hat, skizzenhaft darzustellen und damit auch Wehners Gewicht im ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß der sozialliberalen Koalition zu verdeutlichen.

Herbert Wehner, wie Wolfgang Mischnick in Dresden geboren – vermutlich erklärt gerade dies die starke persönliche Affinität beider Politiker –, haftet bis zum heutigen Tag in der Öffentlichkeit sein »Kommunisten-Image« an. Immer wieder wurde er im Rahmen von Parlamentsdebatten von Oppositionsabgeordneten an seine »kommunistische Vergangenheit« erinnert. Wahrscheinlich hat Wehner dieses Trauma des sich persönlich und politisch Ausgestoßenfühlers, des Ausgestoßen- und Verirrtseins nie völlig überwunden: »Wer einmal Kommunist war« – so Wehner sarkastisch-bitter vor dem Bundestag –, »den verfolgt Ihre gesittete Gesellschaft bis zum Lebensende, und wenn es geht, läßt sie ihn auch noch durch Terroristen umbringen. Das weiß ich, das

ist so, und deswegen habe ich damals Kurt Schumacher gesagt: Die werden mir noch die Haut vom lebendigen Leibe abziehen.«³¹³

1923 trat Wehner in die Sozialistische Arbeiterjugend ein, 1927 wurde er Mitglied der Kommunistischen Partei und 1930 Abgeordneter des Sächsischen Landtages. Nach seiner Emigration 1935 und seiner Tätigkeit in der Komintern, die ihn 1941 nach Schweden führte, wurde er dort verhaftet und 1942/43 zu einem Jahr Zwangsarbeit verurteilt. Im August 1944 kam Wehner frei, verließ 1946 das schwedische Exil und trat im gleichen Jahr noch der SPD bei. Kurt Schumacher forderte ihn 1949 zur Kandidatur für den Bundestag auf, wo Wehner von 1949 bis Ende 1966 den Vorsitz des Bundestagsausschusses für gesamtdeutsche Fragen innehatte. Im Dezember 1966 wurde er als Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen Mitglied des Kabinetts der Großen Koalition.

Der hervorstechendste Grundzug im Wesen und Denken Herbert Wehners ist eine starke menschliche und soziale Komponente, die besonders seine politische Konzeption, welche eine Wiederherstellung der Einheit der deutschen Arbeiterbewegung zum Ziel hat, maßgeblich geprägt und beeinflusst hat. Seine politischen Vorstellungen fußen – so Eugen Selbmann – »zutiefst im sozialen und menschlichen Bereich«.³¹⁴ Wehners Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit – als einer »überautoritären« und mitleidlosen Persönlichkeit – stellt in vielen Details gleichsam eine im negativen Sinn »idealtypische« Umkehrung seines wirklichen Wesens dar, das ihm als Selbstschutz und abschirmende Panzerung dient.³¹⁵ Mitarbeiter, Kollegen und Freunde Wehners berichten besonders von seiner ausgeprägten Mitleidensfähigkeit, seinem großen Engagement in allen sozialen Fragen, die an ihn herangetragen werden, einem starken Solidaritätsgefühl, seiner Sensibilität, seiner Loyalität und von seinem hohen Pflichtgefühl.³¹⁶

Nicht zuletzt resultieren die Spannungen zwischen Brandt und Wehner aus ihrer unterschiedlichen Vergangenheit, dem damit verbundenen andersgearteten politischen Erfahrungshorizont und in starkem Maße auch aus im Grunde gegensätzlichen Auffassungen über Stellenwert und Ziel der gemeinsam vertretenen ost- und deutschlandpolitischen Konzeption. Wehner betrachtete die im Herbst 1969 eingeleitete Spannungspolitik nach Osten weniger unter abstrakten politisch-philosophischen Gesichtspunkten, wie Bahr und Brandt, sondern betonte immer wieder deren menschlich-soziale Komponente, ihre Funktion als Plattform, von der aus die DDR in einen offensiven gesamtdeutschen Dialog hineingezogen werden sollte.³¹⁷ »Brandt und Bahr« – so zitiert Binder Herbert Wehner – »wollten die Nation. Aber sie wollten für die Nation nicht damit bezahlen, daß sie Gefangene retteten und Familien zusammenführten. Sie wollten die DDR unterminieren.«³¹⁸

Egon Bahrs programmatische Formel vom »Wandel durch Annäherung« lehnte er von Anfang an bis zum heutigen Tag mit Entschiedenheit ab,³¹⁹ weil eine derartige Strategie letzten Endes auf eine Selbstaufgabe des DDR-Regimes hinauslaufe und damit jede Möglichkeit eines gesamtdeutschen Gesprächs zunichte gemacht werde.³²⁰ Ferner war und ist Wehner ein erbitterter Gegner »einer ideologischen Vermischung, d. h. einer Konvergenz im Sinne der Annäherung der Bundesrepublik an einen Linkssozialismus«.³²¹ Seine kritische Einstellung gegenüber Ideologien umreißt Wehner auch an anderer Stelle sehr deutlich: »Ich wehre mich gegen Ideologien«, so Wehner, weil er »aus eigener Erfahrung gelernt« habe, »wie hemmend Ideologien für das menschliche Zusammenleben sein können«.³²²

Während für Bahr die nationalstaatliche Wiedervereinigung Deutschlands ein langfristig erreichbares Ziel darstellt, das im Konsens mit der Sowjetunion auch über den Kopf der DDR-Entscheidungsträger hinweg angestrebt werden müsse, warnt Wehner vor jeder auch nur im Ansatz nationalistischen deutschlandpolitischen Zielprojektion: »Jeder Versuch, die Deutschlandfrage nationalistisch zu lösen, führt mit tödlicher Sicherheit zur Isolierung der Deutschen und zur Selbstzerfleischung.« Die Bundesrepublik »muß den Weg offenhalten für eine nachweisbar eigene und freie Entscheidung der Deutschen im anderen Teil Deutschlands über die Formen, in denen diese ihr Verhältnis zu den Deutschen in der Bundesrepublik geregelt sehen wollen. Und bis zu solchen Entscheidungen wird die Bundesrepublik bemüht zu bleiben haben, ungeachtet ihrer eigenen Rechtsauffassungen alle erdenklichen Regelungen für den Modus vivendi mit dem anderen Teil Deutschlands zu erwirken.«³²³

Mit diesen Äußerungen umreißt Wehner gleichzeitig das immer wiederkehrende Leitmotiv seines deutschlandpolitischen Konzeptes, die Forderung nach einer »demokratischen Lösung« der deutschen Frage im Sinne der Wiederherstellung einer sozialdemokratisch geführten Arbeiterbewegung in ganz Deutschland. Für ihn ist es deshalb elementare Aufgabe und unaufgebbare Pflicht, trotz der Trennung die Fähigkeit zum Zusammenhalt, zum Gespräch mit der anderen Seite nicht zu verlieren: »Es ergibt sich daraus, daß die Bundesrepublik die Aufgabe zu erfüllen hat, als der Teil Deutschlands, der als ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, Rechtsstaat, verfaßt ist, allen Deutschen zu der Möglichkeit zu verhelfen, die gemeinsame deutsche Zukunft in freier Selbstbestimmung zu gestalten, soweit das in Europa denkbar sein wird.«³²⁴

»Diese Bundesrepublik« – so Wehner an anderer Stelle – »muß als die demokratische Komponente der deutschen Politik jene gerechte, dauerhafte Lösung unserer nationalen Frage anstreben, eine demokratische Lösung dieser nationalen Frage, die offensichtlich nur möglich ist im Rahmen einer europäischen Friedensordnung . . . Die Bundesrepublik Deutschland muß von Deutschland für die Deutschen soviel wie möglich retten durch ihr tägliches Wirken und die Summe ihres Wirkens.«³²⁵

Peter Bender trifft den Kern von Wehners Grundkonzept: ». . . die beiden Teile Deutschlands zu verbinden, zu verklammern, wenn möglich sogar zu harmonisieren, damit die deutschen Voraussetzungen gewahrt bleiben, wenn die Wiedervereinigung international eine Chance bekäme.«³²⁶

Die tiefe Verwurzelung seiner Vorstellungen im sozialen Bereich, seine Auffassung, Politik müsse in der Stille wirken und praktische Resultate für die Menschen – auch oder gerade durch das offensive Gespräch mit den Kommunisten der SED – haben, daß sie kein Wert an sich sei, dokumentiert Wehner auch in den folgenden Darlegungen: »Die Zukunft unseres Volkes kann nur in dem aufrichtigen Bemühen gesehen werden, in dem Teil, in dem wir einigermaßen unsere allgemeinen Angelegenheiten selbst bestimmen können, die individuellen Rechte, die Grundrechte zu behaupten, zu gewährleisten und zu verteidigen. Im übrigen müssen wir uns darüber einig sein, von Deutschland für die Deutschen so viel, wie es die weltpolitischen Verhältnisse erlauben, zu retten und zu erhalten.«³²⁷

Daß Herbert Wehner in viel stärkerem Maße als Willy Brandt die SPD als Vehikel für seine eigene Wiedereingliederung in das deutsche Volk und weniger als Instrument betrachtete, um die deutsche Nation wieder in die Gemeinschaft der anderen Nationen zurückzuführen, macht ein Zitat Wehners aus einem Gespräch mit David Binder 1973 deutlich:

»Brandt hätte nie Norweger bleiben können. Ich selbst war ein heimatloser Mensch in jeder Beziehung. Ich hatte nichts, womit ich mich sehen lassen konnte. Brandt und die älteren Männer von der SAP, sie brauchten nie etwas zu begraben. Ich mußte fast alles begraben. Ein Kommunist muß alles hinter sich abbrechen, sonst ist er tot. Manche, wie er, sind immer im Recht; sie müssen niemals neu eingeschmolzen werden. Aber es war schwieriger für mich, einen gebrochenen Mann, der es nicht leugnet.«³²⁸ Helmut Schmidt sieht die instrumentelle Funktion der Partei für Brandt ähnlich: »Wenn die Partei jemals ein Vehikel für Brandt war, dann muß man Berlin erwähnen. Das war auch ein Vehikel für ihn. Das Verhältnis zwischen Brandt und der Partei war nicht alles. Brandt ist immer mehr als ein Mann der Partei gewesen. Er hat sein eigenes Leben neben der Partei geführt. Er hat sich nicht völlig in die Partei eingeordnet, nicht so sehr wie Wehner oder ich.«³²⁹

Der SPD-Bundestagsabgeordnete Björn Engholm vermutet in diesem Willen zur Reintegration ein Schlüsselmotiv von Wehners Verhalten: »Nie wieder ›draußen‹ sein, zum Aussatz, zum Weggefährten der Unfreiheit gestempelt, an den Rand gedrückt werden. Das liest man immer wieder heraus, es muß eine seiner Triebfedern sein, seine Reaktion auf tief und schmerzhaft erlebtes und empfundenes Ausgestoßensein, auf Ächtung und Verächtlichmachung. Er will verhindern, daß sich Gleiches wiederholt, koste es, was es wolle.«³³⁰

Die verschiedenen Charakterbilder und Lebenserfahrungen trugen dazu bei, daß der persönliche und politische Entfremdungsprozeß, der sich zwischen Brandt und Wehner entwickelte, im Lauf der Jahre irreparabel wurde. Zum öffentlichen Ausbruch kam der schwelende Konflikt zwischen beiden Politikern im Herbst 1973, als von Wehner angebliche Äußerungen über die Führungsschwäche des damaligen Bundeskanzlers kolportiert wurden, die der Fraktionsvorsitzende in Moskau getan haben soll.

Wahrscheinlich ist, daß diese Entwicklung bereits nach den Bundestagswahlen 1969 begonnen hat. Während Wehner in den Stunden nach der Wahl noch von der »Pendlerpartei« FDP sprach und deutlich für eine Neuaufgabe der Großen Koalition zu optieren schien, um »die Union in der kommenden Legislaturperiode mit Hilfe Kiesingers in seine Deutschland-Pläne einzubringen«,³³¹ vereinbarten Brandt und Scheel die Bildung einer sozialliberalen Koalition.³³²

Als neuer Fraktionsvorsitzender der SPD war Wehner loyal, häufig verbissen-sarkastisch, unerbittlich in seinem Engagement für die Regierung und ein bedingungsloser, oft grimmiger, verletzender, aber auch verletzbarer Kämpfer für die parlamentarische Absicherung der Politik der SPD/FDP-Koalition.³³³ Zusammen mit Wolfgang Mischnick, mit dem ihn ein »einmaliges Vertrauensverhältnis«³³⁴ verbindet, koordinierte er den gesamten koalitionsinternen Informations- und Abstimmungsprozeß auf parlamentarischer Ebene. Sein engster Vertrauter in der Fraktion und gleichzeitig Verbindungsmann zu Willy Brandt und dem Kanzleramt war Karl Wienand. Jeden Montag wurde Wehner sowohl von Horst Ehmke, mit dem er sich zum Frühstück traf, als auch von Egon Bahr über alle wichtigen Angelegenheiten unterrichtet. In diesen Gesprächen äußerte der SPD-Fraktionsvorsitzende auch seine Meinung zu den ihm vorgetragenen Materien.³³⁵ Mit Mischnick nahm Wehner an allen entscheidenden Kabinettsitzungen teil.

Der direkte Kontakt zwischen Brandt und Wehner war im Untersuchungszeitraum schwach und ging über die gemeinsame Teilnahme an Sitzungen der SPD-Führungsgremien kaum hinaus.³³⁶

Allerdings fühlte sich Wehner im Laufe der Zeit – vor allem ab 1971/72 – zusehends ins Abseits gesetzt, von der Zentrale der Regierungsmacht verdrängt und immer weniger vom Kanzler konsultiert.³³⁷

Trotzdem kann mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß Wehner zwischen Oktober 1969 und August 1970 in allen wichtigen Fragen von Brandt direkt oder indirekt konsultiert wurde und seine Meinung großen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß hatte. Hinzu kam, daß er auf deutschlandpolitischem Gebiet neben Bahr der erfahrenste und kompetenteste Ratgeber des Kanzlers war. Eugen Selbmann und Karl Wienand halten für diesen Zeitraum Herbert Wehner neben Egon Bahr für den wichtigsten ostpolitischen Berater Bundeskanzler Brandts.³³⁸

Beide SPD-Führer schienen zu dieser Zeit noch eine für beide Seiten akzeptable Art des Umgangs miteinander gefunden zu haben, die sich mehr auf gegenseitigen Respekt und Achtung vor der Kompetenz des anderen als auf ein enges persönliches Verhältnis stützte, das auch zwischen dem Führungstrio der Regierungspartei Brandt – Wehner – Schmidt nicht bestanden hat, geschweige denn in der Gegenwart besteht.

c) Horst Ehmke

»Kein anderer Minister des Kabinetts Brandt« – so formuliert der Journalist Ulrich Blank zutreffend – »vermag die Phantasie der Zeitgenossen so nachhaltig anzuregen wie Horst Ehmke.«³³⁹

In der Tat wurde ab 1969 kaum ein Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition mit mehr plakativen, häufig widersprüchlichen, schablonenhaften und verallgemeinernden Prädikaten versehen als der im Oktober 1969 von Willy Brandt zum Chef des Bundeskanzleramtes und Bundesminister für besondere Aufgaben beim Bundeskanzler ernannte Prof. Dr. Horst Ehmke. Während er den einen als »eiskalter Machttechniker«,³⁴⁰ »rücksichtsloser Supermanager«,³⁴¹ »Unterbundeskanzler«³⁴² und »Kodderschnauze«³⁴³ galt, wurde er von anderen als »agiler Alleskönner«,³⁴⁴ »Hausmeister mit begrenzten Befugnissen im Kabinett«³⁴⁵ und »unser Küssinger im Westentaschenformat«³⁴⁶ apostrophiert. Willy Brandt bezeichnete ihn humorvoll als den »verrückten Ehmke«,³⁴⁷ Herbert Wehner als »infernalisches«,³⁴⁸ als Mensch, der »keine Fähigkeit zum Mitleid habe«. ³⁴⁹

Vermutlich waren es Ehmkes spezifische Charakterzüge, eine – nach Aussagen zahlreicher Zeugen, die ihn seit vielen Jahren kennen – Mischung aus ungebrochenem Selbstbewußtsein, zupackendem, oft verletzendem Ehrgeiz, ausgeprägter Loyalität Brandt gegenüber, großem Fleiß, kalter Intelligenz, Vitalität und respektlosem Durchsetzungsvermögen, die ihn aus der neuen Regierungsmannschaft heraushoben und ihn immer wieder zum begehrten Objekt teilweise sensationsgieriger Presseberichte machten.

Mit der Beauftragung Ehmkes zum Chef seines Amtes, die Brandt bereits am Nachmittag des Wahltages beschloß,³⁵⁰ zielte der neue Bundeskanzler bewußt auf eine umfassende Reorganisation des Kanzleramtes und eine Anpassung der Arbeitsweise dieser Behörde – »Das ganze Amt war eine Mischung aus Friedhof und Museum, die Regierungszentrale degenerierte fast zu einem Club für Freizeitgestaltung«³⁵¹ –, an seinen eigenen, vom Teamwork geprägten und teilweise an John F. Kennedy erinnernden Arbeitsstil: »Ehmke sollte mit seiner zupackenden Art aus dem Kanzleramt eine

moderne Behörde machen und sich um die Planung der Regierungsarbeit kümmern . . . »³⁵²

Daß Ehmke die sofort mit Energie und Konsequenz eingeleitete Amtsreform bereits im Sommer 1970 vorläufig abschließen konnte, spricht nicht nur für seine organisatorischen Fähigkeiten, sondern auch für die starke, fast unangreifbare Position, die er im Beraterkreis um Brandt einnahm. Seine Stellung als Chef des Bundeskanzleramtes und Kabinettsmitglied ermöglichte es ihm, sowohl Einblick in alle wesentlichen Ressort- und Kabinettsvorgänge zu nehmen als auch über alle internen Fragen des Bundestages – er vertrat die Regierung im Ältestenrat –, der Fraktion und der Partei unterrichtet zu sein. Durch ein weitgespanntes Netz von Informations- und Kommunikationsverbindungen zu allen am legislativen und exekutiven Entscheidungsprozeß beteiligten Schaltstellen galt Ehmke als der vermutlich bestinformierte Politiker Bonn.

Da alle Vorlagen, Berichte und Informationen an den Bundeskanzler in der Regel über seinen Schreibtisch liefen, er regelmäßig an den täglichen Lagebesprechungen im Kanzleramt teilnahm und die fünf Abteilungen des Amtes ihm direkt unterstellt waren, konzentrierte sich bei Ehmke fast zwangsläufig ein Informationsmonopol. Schon allein in dieser unangefochtenen bürokratischen Führungsposition lag ein wesentlicher Teil des Einflusses von Ehmke auf alle wichtigen Entscheidungen Brandts, auch auf ostpolitischem Sektor. Durch seinen ständigen Zugang zum Kanzler, seine täglichen Kontakte zu Staatssekretär Bahr und seine freundschaftlichen Beziehungen zu Regierungssprecher Ahlers gehörte Ehmke zu jenen Beratern des Bundeskanzlers, die auch Entscheidungen im Vorfeld mitkonzipierten und sie im engsten Kreis mit Brandt berieten und formulierten. Die Schlüsselposition Ehmkes wurde noch durch einen psychologisch wichtigen Baustein ergänzt und verstärkt, der auch erklärt, warum Ehmkes starke Stellung zunächst im Kabinett und in der SPD-Fraktion nicht auf nennenswerten Widerstand stieß:

»Ehmkes Stil direkter Machtausübung trug wesentlich dazu bei, den traditionellen Minderwertigkeitskomplex der Partei abzubauen, ihr Selbstbewußtsein und die Zuversicht zu geben, daß es möglich sein werde, den sozialdemokratischen Führungsanspruch auch im Beamtenapparat durchzusetzen . . . Ehmkes Beispiel machte auch den anderen sozialdemokratischen Ministern Mut, nicht zuletzt Helmut Schmidt, der schneller als erwartet die große Wachablösung der gesamten Generalität in Angriff nahm.«³⁵³

Als Verbindungsmann zur Partei nahm Ehmke auch an den Sitzungen des SPD-Präsidiums teil.

Als Gegner des als unaufhaltsam perzipierten »Machtanspruchs« Ehmkes und möglicher Kanzlernachfolge-Ambitionen trat im Kabinett und im persönlichen Kontakt mit Brandt vor allem Helmut Schmidt auf, der nach den Bundestagswahlen dem Bundeskanzler geraten hatte, Ehmkes Position und seine Befugnisse genau zu umgrenzen.³⁵⁴ Mit den Ministern Schmidt, Möller und Leber bildete sich in der Regierungsmannschaft eine Art »Front« gegen den Kanzleramtschef heraus. Brandt selbst schien ab und zu durch besonderes persönliches Engagement für Schmidt die Gewichte in der Ministerrunde wieder auszubalancieren.³⁵⁵

Trotz Ehmkes Identifikationsfunktion für die neue Regierungspartei war sein Verhältnis zur SPD, ähnlich wie bei Conrad Ahlers, nie ungebrochen: Bereits 1947 trat er der Partei bei. Nach seiner Assistentenzeit von 1952 bis 1956 beim »Kronjuristen« der SPD, Adolf Arndt, wurde Ehmke – nach seiner wissenschaftlichen Tätigkeit als

Professor für öffentliches Recht in Freiburg – Anfang 1967 Staatssekretär im Bundesjustizministerium. Als Gustav Heinemann 1969 zum Bundespräsidenten gewählt wurde, nahm Ehmke von März bis Oktober 1969 dessen Platz ein. Auf dem Nürnberger SPD-Parteitag im März 1968 fiel Ehmke neben Klaus Schütz bei den Wahlen zum Parteivorstand durch. Zwei Jahre später verzichtete Ehmke auf dem Saarbrücker Parteitag im Mai 1970 auf eine neue Kandidatur.³⁵⁶ Widerstand in der Partei – u. a. von Helmut Schmidt – regte sich auch, als Ehmke im ersten Jahr seiner Tätigkeit in Bonn einen sehr pragmatischen Entwurf der 1968 herausgegebenen »Perspektiven – sozialdemokratische Politik im Übergang zu den siebziger Jahren« vorlegte.³⁵⁷

Ehmkes Beziehungen zur SPD-Fraktion waren auch im Untersuchungszeitraum kaum spannungsfrei. Mit seiner offen dargestellten »cleverness« und seiner auf viele Parteifreunde abstoßend wirkenden »Schnoddrigkeit«³⁵⁸ machte er sich in der Fraktion nur wenig Freunde. Auch Herbert Wehners Verhältnis zu Ehmke schien trotz regelmäßiger Kontakte nicht von Sympathie gekennzeichnet. Ihm wird das Wort zugeschrieben, Ehmke habe keine Fähigkeit zum Mitleid.³⁵⁹ Die latenten Spannungen zwischen dem Kanzleramtsminister und der SPD-Fraktion erreichten im Mai 1972 ihren Höhepunkt, als Ehmke die von ihm mitentworfene Entschließung des Bundestages zu den Ostverträgen nicht mit seiner Fraktion absprach und Carlo Schmid dies in einer kühlen und distanziert formulierten Fraktionserklärung durch die Nichterwähnung der Entschließung sehr deutlich machte.³⁶⁰

Die Unentbehrlichkeit Ehmkes als Schaltzentrale der Regierung, die fließenden Grenzen seines Arbeits- und Funktionsbereiches im Kanzleramt, seine Präsenz bei allen wichtigen Besprechungen der Regierung und der ihn mit Brandt verbindende Arbeitsstil im Rahmen eines Teams von Gleichgesinnten definieren und umreißen den Einflußgrad Ehmkes im politischen Entscheidungsprozeß. Sein persönliches, rationales Engagement für die Person des Bundeskanzlers und dessen politische Vorstellungen, der seinerseits Ehmke großes Vertrauen und Wertschätzung für seine Arbeit entgegenbrachte, machte ihn außerdem zu einem Vertrauten Brandts in allen relevanten Fragen. Wie Bahr arbeitete auch Ehmke mit ihm ergebenden hochqualifizierten Mitarbeitern, die er teilweise aus dem Justizministerium mitbrachte.³⁶¹ Im Umgang mit seinen engsten Zuarbeitern und Referenten wurde ihm große Fairneß und Kameradschaftlichkeit attestiert.³⁶²

Die wichtigsten Reden, Erklärungen und Briefe des damaligen Bundeskanzlers – etwa an DDR-Ministerpräsident Stoph – wurden von Ehmke mitentworfen und vorformuliert. Auch der Text der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 ging teilweise auf Formulierungshilfen Ehmkes zurück.³⁶³

Zusammen mit Egon Bahr war Horst Ehmke im Untersuchungszeitraum der wichtigste Zuarbeiter und Berater Willy Brandts im Kanzleramt.³⁶⁴

Auch an den ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungen hat Ehmke – so Conrad Ahlers – »in erheblichem Umfang mitgewirkt«.³⁶⁵

d) Leo Bauer

Der Lebenslauf Leo Bauers,³⁶⁶ ebenfalls einer der engsten Vertrauten von Willy Brandt,³⁶⁷ weist Züge einer fast »klassischen« Odyssee auf:

1912 in Chemnitz geboren, trat er 1931 der KPD bei. Nach dem Reichstagsbrand 1933 wurde er wegen seiner Mitgliedschaft in dieser Partei verhaftet und später ins

KZ gebracht. Nach seiner Entlassung emigrierte er nach Frankreich, wo er auf mehreren Emigrantentreffen den KPD-Funktionär Herbert Wehner kennenlernte und 1939 erneut festgenommen wurde. Auf der Flucht vor der Gestapo gelangte er in die Schweiz und führte dort den Kampf gegen Hitler weiter. Nach Kriegsende arbeitete Bauer als Fraktionsvorsitzender der KPD im Hessischen Landtag. 1949 wurde er Chefredakteur des Deutschland-Senders in Ost-Berlin. Angesichts der expansionistischen Nachkriegspolitik der Sowjetunion vollzog Bauer um diese Zeit den endgültigen Bruch mit dem Kommunismus sowjetischer Prägung. Die Antwort, warum er dennoch seine Funktion als Chefredakteur beibehielt, gibt Bauer in einer autobiographischen Darstellung selbst:

»Ich hatte mit der Kommunistischen Partei gebrochen, aber nicht mit der Idee des Sozialismus. Ihr wollte ich treu bleiben.«³⁶⁸

Im August 1950 wurde Bauer aus der Partei ausgeschlossen und erneut verhaftet. In einem Schauprozeß sollte er im Auftrag von DDR-Staatssicherheitsminister Erich Mielke die Rolle des Verräters an der Sache des Sozialismus spielen.³⁶⁹ Nach zehn Monaten Haft wurde der Prozeß abgesagt: »Erst dann gestand ich, was zu gestehen war, nämlich meine gegnerische Einstellung zur Politik der Sowjetunion, zur Politik der SED. Mit Leidenschaft bekannte ich mich aber zur Idee des Sozialismus.«³⁷⁰

1952 verurteilte ein sowjetisches Militärgericht Bauer als »amerikanischen Spion« zum Tode: »Ich sah in höhnische, feindliche Gesichter, die mich an jene SA-Leute erinnerten, die mich 1933 nach der Verhaftung geprügelt hatten.«³⁷¹ Er verbrachte sechs Monate in der Todeszelle. Im Juni 1953 wurde Bauer zu 25 Jahren Zwangsarbeit begnadigt. Im Oktober 1955 kehrte er in schlechter gesundheitlicher Verfassung aus Sibirien, wo er in einem Gefangenenlager einsaß, in die Bundesrepublik zurück. Wie Herbert Wehner und später auch Egon Bahr wurde Leo Bauer bald bevorzugtes Zielobjekt konservativer und rechtsradikaler Angriffe:

»Kaum je« – so Willy Brandt – »ist in der deutschen Nachkriegsgeschichte ein Mann so vielen Verdächtigungen, Verleumdungen, Lügen, Drohungen ausgesetzt gewesen. Man ließ ihn (Bauer, Anm. d. Verf.), der durch faschistische und stalinistische Lager gegangen war, bis zum Ende seiner Tage Spießbruten laufen.«³⁷²

Herbert Wehner half seinem Freund Bauer, mit journalistischen Aufträgen seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Nach seiner Tätigkeit als politischer Redakteur bei der Illustrierten »Stern« übernahm Bauer im November 1968 auf Wunsch des SPD-Vorstandes die Chefredaktion der theoretischen SPD-Zeitschrift »Die Neue Gesellschaft«. In dieser Funktion arbeitete er bis zu seinem Tode im September 1972 eng mit Herbert Wehner und vor allem mit Willy Brandt zusammen. Einer breiten Öffentlichkeit bekannt wurde Bauer durch eine Serie von 25 Gesprächen mit namhaften, politischen Persönlichkeiten – unter ihnen Tage Erlander, Bruno Kreisky, Jean Monnet, George Kennan, Gustav Heinemann und Willy Brandt –, die er als Chefredakteur dieser Zeitschrift führte.³⁷³

Durch seine guten Beziehungen und Kontakte zu französischen, italienischen und jugoslawischen – nicht zu den deutschen – Kommunisten während seiner Inhaftierung war Bauer ein wichtiger Kontaktmann der SPD-Führungsspitze im internationalen Parteibereich. Häufig nahm er als Beobachter an Parteitagungen ausländischer sozialistischer und kommunistischer Parteien teil.³⁷⁴

Für den SPD-Parteivorstand führte Bauer 1967/68 Sondierungsgespräche mit Vertretern der KPI, die der taktisch-politischen Vorbereitung der neuen Ostpolitik dienten.³⁷⁵

Als Journalist nahm Bauer für die SPD – häufig in direktem Auftrag Brandts – informelle Kontakte zu maßgeblichen »opinion leaders« im Ausland wahr. So führte er zusammen mit Prof. Peter Christian Ludz Mitte Januar 1971 in den USA Hintergrundgespräche mit George Kennan und George Ball sowie mit Martin Hillenbrand, James Sutterlin (beide vom State Department) und Vertretern einflußreicher amerikanischer Presseorgane, die einer publizistischen Unterstützung der eingeleiteten Bonner Ostpolitik dienten und vorhandene Mißverständnisse und Unklarheiten ausräumen sollten.³⁷⁶

Mit Brandt verband ihn ein vertrauensvolles und enges Freundschaftsverhältnis: »In den Jahren nach 1965« – so der frühere Bundeskanzler über Leo Bauer – »gehörte er zu meinen engsten und wertvollsten Mitarbeitern.«³⁷⁷ Auch zu Wehner hatte Bauer einen »guten Kontakt«.³⁷⁸

Für Willy Brandt arbeitete Bauer vorwiegend als Ghostwriter, zuständig für den Parteibereich und als Vertrauter für besondere Aufgaben. Außerdem war er ständiger Gesprächspartner des Kanzlers und hatte stets Zugang zu ihm. Für fast alle Reden und Artikel, die Brandt im Berichtszeitraum hielt bzw. verfaßte, lieferte Bauer Entwürfe: Er formulierte den ersten Entwurf der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, arbeitete am Text des Berichtes zur Lage der Nation mit, den der Bundeskanzler Mitte Januar 1970 vor dem Bundestag abgab, und verfaßte einen Rohentwurf für die Rede Brandts auf dem Saarbrücker SPD-Parteitag im Mai 1970.

Auch für die Darlegungen des SPD-Vorsitzenden auf den Dortmunder und Nürnberger Parteitag von 1966 und 1968 erarbeitete Bauer Formulierungsentwürfe. Neben Conrad Ahlers, der die regierungsamtlichen Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers vorbereitete, war Leo Bauer Brandts wichtigster Formulierungshelfer. Allerdings übernahm Willy Brandt nur selten die vorbereiteten Konzepte seiner Zuarbeiter und formulierte als gelernter Journalist seine Texte meistens völlig neu:³⁷⁹ »Wer meint, ich hätte ohne Klärung der Substanz, der Korrekturen, Ergänzungen und Neuformulierungen selbst bei Routineangelegenheiten die Texte sogenannter Ghostwriter übernommen, hat sich geirrt.«³⁸⁰

Die nahezu ständige Anwesenheit einer dominierenden Persönlichkeit wie Bauer in unmittelbarer Nähe Brandts – zu dessen bevorzugten Gesprächspartnern gehörte neben Bahr, Ehmke und Ahlers teilweise auch Günter Grass – mußte zwangsläufig von anderen engen Mitarbeitern und Beratern des Kanzlers als latente »Gefährdung« deren eigener Vertrauensposition perzipiert werden. So betrachteten vermutlich Helmut Schmidt, Hans-Jürgen Wischniewski und wohl auch Bahr und Ahlers die Präsenz Leo Bauers im Kanzleramt mit gemischten Gefühlen. Zusammen mit Wischniewski begleitete Bauer im Dezember 1969 den Bundeskanzler und seine Familie in deren Weihnachtsurlaub nach Tunesien. Dort arbeitete Brandt mit seinen beiden Parteifreunden am Konzept für seinen Bericht zur Lage der Nation.³⁸¹

Zu Besprechungen im Kanzleramt wurde Leo Bauer nur dann gebeten, wenn Parteiangelegenheiten, ideologische Fragen oder Probleme des Kommunismus erörtert wurden. Sein Einfluß auf grundsätzliche politische und operative Entscheidungen blieb daher begrenzt. In Fragen der Ost- und Deutschlandpolitik konsultierte ihn Brandt wiederholt auch privat, insbesondere um sich Bauers Detailkenntnisse über die kommunistischen Verhandlungspartner und ihre Denkweise nutzbar zu machen. Ob diese Mitwirkung an der Meinungsbildung des Regierungschefs erheblichen Einfluß auf praktisch-politische Entscheidungen ausüben konnte, erscheint fraglich. »Einen großen Einfluß« – so Ahlers über Bauer – »auf Entscheidungen hatte er nicht.«³⁸²

Die Loyalität und persönliche Wertschätzung, die Bauer Willy Brandt entgegenbrachte, wurzelte auch in einer starken emotionalen Bindung an dessen Persönlichkeit. Im Wahlkampf 1969 setzte er sich bis zur physischen Erschöpfung für Brandt ein.³⁸³ Verstimmt war der Bundeskanzler allerdings über Bauers Kritik an der Ernennung von Conrad Ahlers zum Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung und Regierungssprecher,³⁸⁴ vermutlich machte sich Bauer selbst auf dieses Amt Hoffnungen.

Herbert Wehner pflegte bis zuletzt ein enges Verhältnis zu seinem »Weggefährten Leo Bauer«.³⁸⁵ Der SPD-Fraktionsvorsitzende saß im Gegensatz zu Brandt auch an Bauers Totenbett. Er erlag am 18. September 1972 den Folgen eines schweren und langwierigen Leidens. David Binders mit hoher Wahrscheinlichkeit authentische Schilderung der letzten Stunden Bauers, die auf Aussagen Horst Ehmkes beruht,³⁸⁶ deutet eine Entfremdung zwischen Brandt und seinem Vertrauten an, die vermutlich nicht zuletzt aus dem gestörten Verhältnis zwischen Wehner und Brandt resultierte. Von Freunden, Bekannten und Kollegen Bauers wird besonders seine starke, integre, loyale und engagierte Persönlichkeit hervorgehoben, deren Ausstrahlung sich kaum jemand habe entziehen können.³⁸⁷

Willy Brandt stellte in den Mittelpunkt seiner Totenrede für Leo Bauer gleichsam als Leitmotiv nicht zufällig das Wort von der »compassion«, der »Fähigkeit zum Mitleiden am Leid und an der Not des Nächsten«.³⁸⁸

e) Ulrich Sahn

Ulrich Sahms Einfluß auf die ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungen der Regierung Brandt/Scheel ergab sich vor allem aus seiner Position als Leiter der für Außen- und Deutschlandpolitik zuständigen Abteilung (II) des Bundeskanzleramtes. Auf bürokratischer Ebene war er in dieser Funktion der fachkundigste und wohl auch der einflußreichste außenpolitische Zuarbeiter und Berater des damaligen Bundeskanzlers.

Willy Brandt bat nach seinem Wechsel ins Kanzleramt den von ihm sehr geschätzten damaligen Leiter der Unterabteilung II A (Ost-West-Beziehungen) im Auswärtigen Amt, die Leitung der außenpolitischen Abteilung des Bundeskanzleramtes zu übernehmen, was Sahn sichtlich überraschte.³⁸⁹ Der parteilose Diplomat hatte die Position des Unterabteilungsleiters seit 1966 inne, von 1962 bis 1966 war er stellvertretender Botschafter der Bundesrepublik bei der NATO, dem Auswärtigen Amt gehörte er seit 1950 an. Anfang April 1972 schickte Brandt auf Anregung Bahrs Sahn als Nachfolger von Botschafter Allardt nach Moskau. Im April 1977 wechselte Ulrich Sahn als Botschafter in die Türkei. Er wird von Kollegen, Mitarbeitern und Bekannten als typischer Vertreter des preußischen Beamtentums, als sachkundig, gerecht, analytisch, loyal und als kühler und schweigsamer Verhandler beschrieben.³⁹⁰

Daß Brandt sich auf die Erfahrung und das Urteil Sahms im Untersuchungszeitraum maßgeblich stützte, wird an dessen Gewicht im Beraterkreis des Bundeskanzlers besonders deutlich: An leitender Stelle war Sahn an den Vorbereitungen der beiden innerdeutschen Gipfeltreffen von Erfurt und Kassel beteiligt.³⁹¹ Als Vertreter und persönlicher Beauftragter des Bundeskanzlers führte er Anfang März 1970 die schwierigen Vorbereitungsgespräche für die Erfurter Begegnung mit Vertretern des DDR-Ministerrats. Die Formulierung des 20-Punkte-Katalogs von Kassel geht maßgeblich auf Sahn zurück.³⁹²

Zusammen mit Staatssekretär Duckwitz bildete er das wichtigste Scharnier zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt, quasi »Brandts Auge, Ohr und Mund«.³⁹³ Jeden Morgen nahm Sahm zusammen mit Duckwitz an der Direktorenkonferenz im Auswärtigen Amt teil.³⁹⁴ »Was ich besonders an ihm schätze, ist seine ungewöhnliche solide Art und Arbeit«³⁹⁵ – so qualifizierte Bundeskanzler Brandt die Eigenschaften seines Unterhändlers.

Trotz seiner parteipolitischen Neutralität war Sahm von der Richtigkeit der im Herbst 1969 eingeleiteten Ostpolitik überzeugt. Im März 1970 führte er mit dem Vertriebenenpolitiker Dr. Herbert Hupka, der damals noch der SPD angehörte, ein langes Streitgespräch über die Notwendigkeit der vorgenommenen ostpolitischen Kurskorrektur.³⁹⁶

Sahms wichtigster Mitarbeiter war der Leiter der für das Auswärtige Amt zuständigen Gruppe II/1 im Bundeskanzleramt und sein späterer Nachfolger als Abteilungsleiter, Carl-Werner Sanne.

Ulrich Sahms Verhältnis zur SPD-Fraktion war wohl auf beiden Seiten nicht ohne Ressentiment, was sicherlich nicht zuletzt auf die Abneigung der Sozialdemokraten gegenüber allem »Preußischen« zurückzuführen ist. Die Entscheidung Brandts, den Berufsdiplomaten als neuen Botschafter nach Moskau zu entsenden, stieß in seiner Fraktion auf Kritik und wurde als typisches Beispiel für die nur geringe Menschenkenntnis des Kanzlers gewertet, der einen der sowjetischen Seite nicht vorurteilslos gegenüberstehenden Beamten für diesen schwierigen Posten ausgewählt habe und den die Sowjets nicht als wirklichen Gesprächspartner betrachteten.³⁹⁷ Vermutlich lag dieser Beurteilung auch das nach außen wenig »sozialliberal« erscheinende Verhalten Sahms zugrunde, der sich nie als diplomatischer Vertreter der SPD/FDP-Koalition, sondern stets als Repräsentant aller politischen Kräfte in der Bundesrepublik verstand.³⁹⁸

Mit hoher Wahrscheinlichkeit kann angenommen werden, daß sich Bundeskanzler Brandt von dieser Kritik seiner Parteigenossen wenig beeindruckt ließ.

Sahms Einfluß auf die ost- und deutschlandpolitische Meinungs- und Willensbildung des Kanzlers resultierte weniger aus einer engen persönlichen Beziehung zu Brandt oder häufigen Vier-Augen-Gesprächen mit dem Regierungschef, sondern ergab sich fast zwangsläufig aus seiner Eigenschaft als kompetenter, nüchterner und analytisch begabter außenpolitischer Zuarbeiter sowie aus seiner Fähigkeit, schwierige Verhandlungen mit großem Sachverstand und Nervenstärke zu führen. Durch seine diplomatische Erfahrung und seine guten Verbindungen zum Auswärtigen Amt war Ulrich Sahm neben Bahr und Duckwitz der einzige »gelernte« außenpolitische Fachmann im Kreis der leitenden Beamten des Kanzleramtes, was seinen Stellenwert im Entscheidungssystem noch erhöhte.

2. Der Einfluß von Pressure-groups

auf den ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß

(Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Vertriebene, öffentliche Meinung)

Eines der interessantesten Merkmale des ostpolitischen Entscheidungsprozesses zwischen Oktober 1969 und August 1970 ist der von fast allen befragten Entscheidungsträgern diagnostizierte, nur sehr geringe Einfluß von Interessengruppen auf Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsdurchführung.³⁹⁹

Dies ist einmal grundsätzlich darauf zurückzuführen, daß die »Parteien ihre Haltung ja nicht zuletzt durch Diskussion mit ›pressure groups‹ . . . herausgebildet hatten«⁴⁰⁰ und es spezifische außenpolitische Lobbies in der Bundesrepublik bisher nicht gab. Auch wenn eine Anzahl von intermediären Gruppen und Verbänden bestimmte außenpolitische Interessen vertraten und die verschiedensten Gruppierungen wie auch einzelne Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens ihre Meinung besonders zu ost- und deutschlandpolitischen Fragen geäußert haben, ist dies noch nicht mit Entscheidungsbeeinflussung identisch.⁴⁰¹

Wie Heinrich End nachweist, haben auf diesem politischen Feld relevante gesellschaftliche Gruppen wie Kirchen, Gewerkschaften und Vertriebenenverbände bis 1969 lediglich zum Meinungs- und Willensbildungsprozeß der Öffentlichkeit beigetragen und ihre Einflüsse vorwiegend innerhalb der politischen Parteien artikuliert.⁴⁰²

Der zweite Grund für die anfangs formulierte Feststellung liegt in der Tatsache, daß sich bis etwa zur zweiten Hälfte des Jahres 1969 in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik ein Meinungsumschwung in Richtung auf eine modifizierte Ost- und Deutschlandpolitik abzeichnete und die große Debatte im innenpolitischen Bereich über eine Revision der bisher betriebenen Politik den Boden für eine grundsätzliche Entscheidung zugunsten einer Änderung dieses Kurses vorbereitet hatte.⁴⁰³

Der Meinungsbildungsprozeß war mit den Bundestagswahlen im September 1969 zunächst abgeschlossen, alle wesentlichen Argumente für und gegen eine neue ost- und deutschlandpolitische Orientierung waren bis zu diesem Zeitpunkt ausgetauscht und gegeneinander abgewogen. Der Wandel der innenpolitischen Szene in der Bundesrepublik, der das Produkt einer umfassenden öffentlichen, teilweise auch gruppeninternen Diskussion nahezu aller gesellschaftlichen Formationen ab Mitte der sechziger Jahre war, hatte sich im Spätsommer 1969 vollzogen und deutliche Signale für eine veränderte Politik erkennen lassen.⁴⁰⁴ Besonders auf deutschlandpolitischem Gebiet »befand sich die Politik der sozialliberalen Koalition in Übereinstimmung mit den in den Umfragen zutage getretenen Meinungstrends«.⁴⁰⁵

Obwohl die in der Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts angekündigte Politik von konservativen Kritikern als »Erdrutsch« abgelehnt und von linksliberalen Gruppierungen als nur taktischer Schachzug kritisiert wurde, steuerte die sozialliberale Koalitionsregierung einen Kurs, der sich zwischen den Markierungspunkten Kontinuität und Wandel bewegte. Trotz der von Brandt erstmalig offiziell zur Kenntnis genommenen Völkerrechtssubjektivität der DDR verweigerte er ihr die völkerrechtliche Anerkennung und hielt aus taktischen Gründen zunächst an der »Hallstein-Doktrin«, die zur »Scheel-Doktrin« umformuliert wurde,⁴⁰⁶ fest.

Ungeachtet der genannten Einschränkungen lassen sich einige Interessengruppen identifizieren, die vermutlich mit gezielten Meinungsäußerungen auf den ost- und deutschlandpolitischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß der Öffentlichkeit und der Regierung Einfluß zu nehmen versuchten und auf diese Weise ihre Interessen auch in den außenpolitischen Entscheidungsprozeß auf parlamentarischer und exekutiver Ebene einbringen wollten. Zu nennen wären hier etwa die Gewerkschaften, repräsentiert durch den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), die im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) zusammengefaßten Wirtschaftsverbände sowie die Vertriebenenorganisationen – alle drei Gruppen haben spezifische Interessen auch oder gerade auf ostpolitischem Feld zu vertreten.

Ferner liegt die Vermutung nahe, daß auch die überregionale Presse mit ihrer Berichterstattung und Kommentierung zu gezielter Meinungsbildung der Öffentlichkeit beiträgt und damit mittelbar Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß nimmt. Ein erster Überblick über Einflußnahmen dieser Interessengruppen zeigt, daß im Untersuchungszeitraum nur die Vertriebenenverbände auf den vier wichtigsten politischen Einflüssebenen⁴⁰⁷ – Zugang zum Kanzler bzw. Kanzleramt, Zugang zum Außenminister bzw. Auswärtigen Amt, über »eigene« Abgeordnete in Fraktionen und Fraktionsarbeitskreisen und über »eigene« Vertreter in den zuständigen Parlamentsausschüssen – gleichermaßen aktiv waren.

Beide großen Kirchen in der Bundesrepublik gaben ab Oktober 1969 keine offiziellen Stellungnahmen zur Ostpolitik ab und hielten sich auch angesichts der beginnenden innenpolitischen Polarisierung mit dezidierten Meinungsäußerungen deutlich zurück.⁴⁰⁸

Lediglich der »Informationsdienst des Katholischen Arbeitskreises für zeitgeschichtliche Fragen«, der u. a. vom ehemaligen Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/-CSU-Bundestagsfraktion, Heinrich Köppler, herausgegeben wurde, begrüßte Anfang März 1970 die eingeleitete Ostpolitik.⁴⁰⁹ Bereits im Februar hatte ein betont progressives »Deutschland-Papier« der sogenannten »Pax Christi«-Bewegung Aufsehen erregt.⁴¹⁰

Der Präses der EKD-Synode, Prof. Raiser, gehörte zu den insgesamt 90 unterzeichnenden Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die in einer dem Bundeskanzler im Juli 1970 übergebenen Erklärung die Ostpolitik der Bundesregierung unterstützt und mehr Zusammenarbeit zwischen Ost und West gefordert haben. Unterschrieben wurde der Aufruf auch vom Hauptgeschäftsführer der CDU-Sozialausschüsse, Norbert Blüm.⁴¹¹

Die *Gewerkschaften* nahmen im Untersuchungszeitraum eine loyale Haltung gegenüber der von der Regierung Brandt/Scheel eingeleiteten bilateralen Ostpolitik ein⁴¹² und intensivierten ihrerseits die Kontakte zu östlichen Gewerkschaften. Der entsprechende Informationsaustausch zwischen Regierung und Gewerkschaften wurde durch die Mitgliedschaft führender Funktionäre des DGB in den Führungsgremien der SPD erleichtert.

Bereits Anfang September 1969 hob der DGB einen früher gefaßten Beschluß auf, der die Unterbrechung der Kontakte zu Gewerkschaften des Ostblocks zum Inhalt gehabt hatte.⁴¹³ Der Vorsitzende des DGB, Heinz Oskar Vetter, äußerte Ende Dezember 1969 in einer Erklärung zum Jahresbeginn 1970 die Hoffnung, »daß die Bundesregierung daran (an der Friedenserhaltung, Anm. d. Verf.) durch eine auf Verständigung ausgerichtete Ostpolitik und durch eine effektive Beteiligung an der Konfliktforschung und Friedensplanung mitwirkt«.⁴¹⁴

Die für die Auslandskontakte des DGB günstigen Auswirkungen einer veränderten politischen Atmosphäre wurde erstmalig bei einem Besuch Vetters in der Sowjetunion Anfang Dezember 1969 offenbar, wo er vom Chef des sowjetischen Gewerkschaftsverbandes und Mitglied des Politbüros der KPdSU, Scheljepin, zu einem Meinungsaustausch empfangen wurde. Vetter und sein Gastgeber samt Delegationen waren dort erstmalig Gast in der Residenz des Botschafters der Bundesrepublik, Allardt.⁴¹⁵ Die bilateralen Ostkontakte des DGB setzten sich im Jahre 1970 mit weiteren Treffen mit ostdeutschen, sowjetischen und polnischen Gewerkschaftsdelegationen – teilweise mißtrauisch von den konservativen amerikanischen Gewerkschaften, besonders von der AFL/CIO unter Führung George Meanys, beobachtet⁴¹⁶ – fort und vervollstän-

digten die ostpolitischen Initiativen der Regierung auf gewerkschaftlicher Ebene. In einem programmatischen Artikel formulierte Vetter im Januar 1970 die Gründe für die ostpolitischen Bemühungen des DGB: »Eine von Vernunft, Geduld und Charakterstärke geprägte Ostpolitik ist unsere bleibende Aufgabe. Mit dem Westen ist die Aussöhnung gelungen, wenn auch noch nicht alle Vorbehalte gegenüber ›den Deutschen‹ abgebaut sind. In den Grundsätzen übereinstimmende Auffassungen von Freiheit und Demokratie sind das einigende Band, das die Bundesrepublik und ihre Partner – von einigen Ausnahmen abgesehen – in verschiedenen Bündnissen zusammenhält . . . Die DDR mag auch hundertmal sagen, es gebe zwei deutsche Staaten, die sich auch völkerrechtlich als Ausland betrachten müßten. Daß Menschen zueinander kommen, miteinander sprechen wollen – daran gibt es nichts zu deuteln. Wir können davon ausgehen, daß jedes zweite Gewerkschaftsmitglied ›drüben‹ Verwandte hat . . . Durch Nichtsprechen kommen wir keinen Schritt voran. Deshalb sollten wir ganz illusionslos und nüchtern prüfen, ob und wie wir zu einem Gespräch mit dem FDGB kommen können.«⁴¹⁷

Diese Ausführungen Vettters, die im offiziellen Publikationsorgan des DGB, »Welt der Arbeit«, abgedruckt wurden, zeigen deutlich die nahtlose Übereinstimmung von DGB und Bundesregierung in ihren ost- und deutschlandpolitischen Vorstellungen und den Versuch der Gewerkschaftsführung, in diesem Sinne Einfluß auf die öffentliche Meinung, nicht jedoch punktuell auf den politischen Entscheidungsprozeß der Regierung als solchen zu nehmen.

Die Reaktion der großen *Wirtschafts-* und *Industrieverbände*, die im BDI zusammengefaßt sind, auf das Zustandekommen der SPD-/FDP-Koalition war zunächst verhalten-abwartend.⁴¹⁸

Im BDI-Jahresbericht 1969/70 (1. Mai 1969 bis 31. Mai 1970) wird besonders hervorgehoben, daß »die stärkste Fraktion in die Rolle der parlamentarischen Opposition geriet« und die neue Regierung »über eine relativ schwache Mehrheit« verfüge.⁴¹⁹ Gleichzeitig sicherte der BDI der Bundesregierung »die erbetene kritische Partnerschaft zu«.⁴²⁰ Damit signalisierte die Spitzenorganisation der Wirtschaft gleichzeitig, daß sie in der Gesellschaftspolitik keine Experimente, sondern Stabilität und in der Außenwirtschaftspolitik Kontinuität und Nüchternheit erwartete.⁴²¹

Die Wertung der ersten ostpolitischen Initiativen der Regierung Brandt/Scheel durch den BDI klang nuanciert positiv: »Die Aktivität der letzten Jahre in der Ost- und Osthandelspolitik der Bundesregierung hat sich nach dem Regierungswechsel vom Herbst 1969 noch wesentlich verstärkt. Alle Bestrebungen sind auf Entspannung ausgerichtet. Ministerreisen in den Osten und umgekehrt – früher eine Seltenheit – sind heute gang und gäbe, und das publizistische Interesse an der Entwicklung der Ostbeziehungen der Bundesrepublik ist größer denn je. Im Vordergrund stehen dabei meist politische Fragen und Überlegungen, die wiederum auf die wirtschaftspolitische Thematik ausstrahlen, offensichtlich um so mehr, je schwieriger es ist, befriedigende konkrete politische Ergebnisse zu erreichen. In diesem Zusammenhang spielt die nüchterne Erkenntnis, daß kaum Aussicht besteht, durch wirtschaftliche Geschenke wesentliche politische Zugeständnisse des Ostens zu erhalten, eine große Rolle . . . Hauptanliegen unserer Tätigkeit war und ist es, in allen angedeuteten Arbeitsbereichen Wirtschaft und Regierung ein zuverlässiger, konstruktiver Berater zu sein, der sich nicht an den Tagesereignissen, sondern an den langfristig erkannten echten Möglichkeiten für die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen mit den Ostländern im beiderseitigen Interesse orientiert.«⁴²²

Zwischen dem 5. November 1969 und dem 11. Mai 1970 richtete der BDI insgesamt 20 den Außenhandel betreffende Eingaben an Bundesministerien und Bundestagsausschüsse. Keine dieser Eingaben betraf jedoch Themen der Ostpolitik oder des Osthandels.⁴²³

In seinem Jahresbericht 1970/71 (1. Juni 1970 bis 31. Mai 1971) stellte der BDI »zunehmende Angriffe auf die soziale Marktwirtschaft« fest, bemerkte aber, daß sich die Repräsentanten der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung »unmißverständlich und laufend zur sozialen Marktwirtschaft bekannt« hätten.⁴²⁴ Widersprüchliche Ankündigungen vor allem in den Bereichen der Konjunktur-, Gesellschafts- und Steuerpolitik hätten jedoch Unsicherheit geschaffen. Kritisiert wurden außerdem »Tendenzen zur Politisierung des Außenhandels«.⁴²⁵

Andererseits wertete der BDI nach einer ersten zurückhaltenden Beurteilung die Ostpolitik der Bundesregierung positiv: »Die Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsvertrages im August 1970 hat in vielen Ländern der westlichen Hemisphäre eine lebhafte Debatte über die wirtschaftlichen Konsequenzen einer Entspannung zwischen den Blöcken ausgelöst. Weder in der Bundesrepublik noch im Ausland, wo gelegentlich Befürchtungen über ein stärkeres Auftreten der deutschen Konkurrenz laut wurden, ist sie stets frei von Emotionen geführt worden . . . Für die Bundesrepublik waren die vergangenen zwölf Monate ein Jahr sehr aktiver Ostpolitik. Mit Moskau und Warschau unterzeichnete die Bundesregierung hochpolitische Abkommen, mit Prag bereitete sie Verhandlungen über einen entsprechenden Vertrag vor. Die stimulierenden Ausstrahlungen dieser Vorgänge auf die Handelspolitik waren nicht zu übersehen. Nie zuvor sind innerhalb eines Jahres so viele amtliche Wirtschaftsverhandlungen mit den osteuropäischen Ländern geführt worden wie 1970/71. Ein Termin löste den anderen ab. Einige Verhandlungen zogen sich wegen der keineswegs bescheidenen östlichen Wünsche und Forderungen mit Unterbrechungen über Monate hin. Mit fünf osteuropäischen Verhandlungspartnern kamen beachtliche Abkommen zustande, die sich zusammenfassend wie folgt aufzählen lassen: Langfristige Handels- und Zahlungsabkommen mit Rumänien, Ungarn, Polen, Bulgarien und der Tschechoslowakei, die für die Jahre 1970 bis 1974 Gültigkeit haben, Jahresprotokolle für den Warenverkehr 1970 nebst Warenlisten mit den gleichen Ländern und entsprechende Protokolle für 1971 mit Rumänien und Polen . . . Sämtliche neuen Abkommen und Protokolle lassen deutlich den Wunsch der Bundesregierung erkennen, den Osthandel auszuweiten und zu erleichtern . . . Insgesamt gesehen läßt sich heute feststellen, daß die Bundesregierung 1970 alles nur Mögliche getan hat, um dem Osten Lieferungen in die BRD zu erleichtern, und zwar weitgehend unabhängig davon, ob Gegenleistungen erfolgten oder erwartet werden konnten. Sie ist nunmehr dicht an die Grenze des Vertretbaren herangekommen . . . Der BDI und die im Ost-Ausschuß vereinte gewerbliche Wirtschaft waren auch im vergangenen Jahr bemüht, unabhängig vom Auf und Ab der Tagesereignisse in wirklichkeitsnahe Einschätzung der Möglichkeiten und in Übereinstimmung mit den außenwirtschaftlichen Gesamtinteressen zur Förderung der Beziehungen zum Osten beizutragen . . . Beispielsweise genannt seien Gespräche mit den Außenhandelsministern, zahlreichen Fachministern und den Handelskammerpräsidenten sämtlicher osteuropäischer RGW-Länder in den dortigen Hauptstädten und in der Bundesrepublik sowie die Mitwirkung an einer ganzen Reihe wirtschaftlicher Veranstaltungen in West und Ost. Zur Intensivierung der bilateralen Verbindungen wurden im Ost-Ausschuß ein Rumänien-Kreis und ein Polen-Kreis gebildet.«⁴²⁶

Auf die Entwicklung des Interzonenhandels bezogen, stellt der BDI fest: »Die Bundesregierung hat alles nur Denkbare getan, um diesen Handel zu fördern.«⁴²⁷

Zwischen dem 4. April 1970 und dem 13. April 1971 richtete der BDI zehn Eingaben, die den Osthandel betrafen und von der federführenden Ost-Abteilung (Abt. IV/3)⁴²⁸ des BDI erarbeitet und über dessen Verbindungsstelle Bonn an die Ressorts weitergeleitet wurden, an die Bundesregierung. Empfänger waren das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium.⁴²⁹

Der Osthandel erreichte trotz positiver Beeinflussung seines politischen Umfeldes durch die Ostpolitik der Bundesregierung und im Gegensatz zu zahlreichen pauschalen und ideologisch motivierten Behauptungen und Vermutungen, die häufig völlig an der Realität vorbeigehen und die Ostpolitik ohne jeglichen empirischen Nachweis auf die ausschließliche Wahrnehmung von Kapitalinteressen reduzieren,⁴³⁰ keine größeren Zuwachsraten: Von 1969 auf 1970 erzielte der Osthandel der Bundesrepublik nur eine Zunahme von 8,3 %, während von 1968 auf 1969 eine Zuwachsrate von 14 % zu verzeichnen war. Von 1970 auf 1971 ging die Steigerungsrate sogar auf 8 % zurück.⁴³¹

Die offiziellen Stellungnahmen des BDI, die meistens publizistisch besonders herausgestellt wurden, sowie die Auswertung anderer Publikationsorgane der Wirtschaft zwischen Oktober 1969 und August 1970⁴³² zeigen plastisch die Doppelstrategie der Wirtschaftsverbände gegenüber der neuen Ostpolitik der Regierung auf: Während die Spitzenorganisationen der Wirtschaft, die auf die Gewinnung außenwirtschaftlicher Vorteile abzielten, die *ostpolitischen Initiativen* der Regierung Brandt/Scheel als funktionales Instrument zur längerfristigen politischen Absicherung und Schaffung einer günstigen Dispositionsbasis des Osthandels betrachteten, verhielten sie sich gegenüber der sozialliberalen Koalition selbst zunehmend distanzierter und kritisierten wiederholt indirekt »unrealistische Erwartungen«, für die »kein Raum« sei.⁴³³

Krautheim formuliert die Zielsetzung dieser Haltung der Wirtschaftsverbände zutreffend:

»Nachdem der Osthandel, abgesichert durch die Resultate der neuen ›Ostpolitik‹, in das Stadium der politisch-technischen Details getreten ist, steht für Wirtschaftspresse und Industrieverband die Abwehr gesellschaftspolitischer Alternativvorstellungen, die im Kontext der Ost-West-Entspannung verstärkt formuliert worden sind, im Zentrum des Interesses.«⁴³⁴

Auch die Zuwachsrate der westdeutschen Exporte in die Sowjetunion nahm erheblich ab: Während sie 1968 36 % (Gesamtausfuhr in die UdSSR: 1,1 Milliarden DM), 1969 bereits 44,8 % (Gesamtausfuhr: 1,58 Milliarden DM) betrug, ging sie im Jahr 1970 um 2,3 % (Gesamtausfuhr: 1,54 Milliarden DM) zurück.⁴³⁵

Der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages, Wolff von Amerongen, warnte im Frühjahr 1970 nachdrücklich vor einer Osthandelseuphorie und zeigte deutlich die strukturellen Grenzen des Osthandels auf: Die Verschiedenheit der Wirtschaftssysteme, die fehlende Konvertibilität und der unterschiedliche Entwicklungsstand des technischen Potentials im Osten: »Natürlich wird der Außenhandel – und vor allem auch ein zunehmendes Geflecht persönlicher Beziehungen – die Atmosphäre der politischen Beziehungen zwischen den Ländern verbessern können, und natürlich können Kontingentaufstockungen und liberale Genehmigungsverfahren Zeichen setzen; andererseits fällt es mir schwer, an größere politische Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich des Osthandels zu glauben, etwa dergestalt, politische Krisen auffangen zu können. Niemals kann Handelspolitik ein Ersatz für Außenpolitik sein.

Die Aufgabe der Politik hingegen sollte es sein, das zwischenstaatliche Verhältnis wenigstens so zu regeln, daß sich die Handelsbeziehungen möglichst frei entfalten können.«⁴³⁶

Obwohl auch die Bundesregierung umgekehrt jede politische Zielrichtung des am 1. Februar 1970 auf privatwirtschaftlicher Basis abgeschlossenen Erdgas-Röhrengeschäftes dementierte⁴³⁷ und auch Einflußnahmen auf Vorbereitung und Abschluß dieser Vereinbarung abstritt, bildete die politische Annäherung zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion ab November 1969 eine wichtige Voraussetzung für diesen Kontakt. Daraus aber den Schluß ziehen zu wollen, daß ohne die von der Regierung Brandt/Scheel betriebene Ostpolitik diese privatwirtschaftliche Transaktion nicht zustande gekommen wäre, hieße das große wirtschaftliche Interesse der Sowjetunion an diesem Abschluß nicht genügend in Rechnung zu stellen.

Die, insgesamt betrachtet, distanzierte und vorsichtige Haltung der Wirtschaftsverbände gegenüber der im Oktober 1969 realisierten Ostpolitik läßt mit hoher Wahrscheinlichkeit darauf schließen, daß man sich auf der Seite des BDI zunächst auf eine Beobachtung dieser Politik konzentrierte und sie nach ihrem Nutzen für die handelspolitischen Zielsetzungen der Wirtschaft beurteilte. Publizistisch hob man die entsprechenden Entspannungsinitiativen nicht besonders hervor, artikuliert aber auf informellen Kanälen vermutlich wohlwollende Begleitung.

Auf diese Weise konnte der BDI, dessen Spitzenvertreter politisch der CDU/CSU-Opposition nahestanden, im Untersuchungszeitraum eine deutlich positive Stellungnahme für die Ostpolitik der sozialliberalen Koalition vermeiden, gleichzeitig aber auf informellen Wegen zu deren Fortführung ermuntern. Diese Strategie der demonstrativen Zurückhaltung ermöglichte es dem BDI, auf direkte Einflußnahmen in den Entscheidungsprozeß zu verzichten, er brauchte lediglich durch Dämpfungssignale an die Adresse der Unionsparteien sicherzustellen, daß die Konfrontationspolitik der parlamentarischen Opposition nicht zu einem frühzeitigen Scheitern dieser Politik führte.⁴³⁸ Karl Moersch bestätigte, daß der BDI keine Einwände gegen die Ostpolitik geltend gemacht habe. Besonders Wolff von Amerongen habe als führender Wirtschaftsrepräsentant dieser Politik wohlwollend gegenübergestanden.⁴³⁹

Die nach seiner Konstituierung im Dezember 1958 im *Bund der Vertriebenen* (BdV)⁴⁴⁰ zusammengefaßten Vertriebenenorganisationen vertraten nach ihrem Selbstverständnis 1969/70 knapp 11 Millionen Vertriebene in der Bundesrepublik. Der BdV war nach eigenen Angaben mit 2,5 Millionen Mitgliedern »die zweitgrößte gesellschaftliche, keineswegs unpolitische Organisation im vorparlamentarischen Raum der Bundesrepublik . . . Die Bundesorganisation wird von 20 Landsmannschaften und 11 Landesverbänden getragen. Hinzu kommen als außerordentliche Mitglieder die ›Deutsche Jugend des Ostens‹, der ›Ostpolitische Deutsche Studentenverband‹, der ›Frauenbund für Heimat und Recht‹, wie sich die frühere ›Frauenarbeit im BdV‹ jetzt nennt, ferner der ›Bauernverband der Vertriebenen‹ und der ›Bundesverband der heimatvertriebenen Wirtschaft‹ sowie die ›Traditionsgemeinschaft der ostdeutschen Leichtathleten‹. In Jugend-, Studenten- und Frauenorganisation sind die jedem Volk eigenen Schichtungen erfaßt. Sie sind mithin auch notwendige, unumgängliche Ergänzung der Gesamtorganisation. Mit den Bauern und der gewerblichen Wirtschaft sind ferner dem Verband soziale Schichten mit speziellen Anliegen zugehörig. Der Bund der Vertriebenen ist somit eine umfassende Organisation, die sich dann noch in mehr als 500 Kreisorganisationen und etwa 10 000 Ortsverbände aufgliedert.«⁴⁴¹

Zwischen Oktober 1969 und August 1970 war der BdV nicht nur auf allen vier politischen Einflüßebenen (Kanzleramt, Auswärtiges Amt, Fraktionen, Parlamentsausschüsse) präsent, sondern arbeitete auch mit einer umfassenden Strategie und einem vielfältigen Instrumentarium auf eine maximale Mobilisierung der Öffentlichkeit hin, um neben dem politischen Entscheidungsprozeß auch den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß kontinuierlich zu beeinflussen. Die Organisationsstruktur des BdV war so angelegt, daß eine Vielzahl von gesellschaftlichen Funktionsbereichen – vornehmlich im Bildungssystem – unmittelbar beeinflußt werden konnten:

Neben einem 12(früher sieben)köpfigen Präsidium gehören dem 39 (früher 22) Mitglieder umfassenden Bundesvorstand des BdV Repräsentanten der Landsmannschaften, Landesverbände, des »Frauenbundes für Heimat und Recht«, der »Deutschen Jugend des Ostens« und des »Ostpolitischen Deutschen Studentenverbandes« an. Die über 100 Mitglieder zählende Bundesversammlung wählt den Präsidenten und beschließt Satzungsänderungen.⁴⁴²

Die Bundesgeschäftsstelle, die von einem Generalsekretär und Bundesgeschäftsführer geleitet wird, gliederte sich 1970/71 in das Generalsekretariat, die Pressestelle und Redaktion des zentralen Informationsdienstes des BdV, des »Deutschen Ostdienstes« (DOD), in ein Referat für Koordinierungsfragen und Öffentlichkeitsarbeit im Inland, ein Referat für Kultur-, Volkstums- und Jugendfragen, Referate für Soziales und Wohnungswesen sowie Fragen des Lastenausgleichs und in ein Referat für Frauenarbeit und caritative Aufgaben.⁴⁴³ Dem Generalsekretariat zugeordnet war die »Studiengruppe für Politik und Völkerrecht«, welche die Beschlußorgane des BdV wissenschaftlich, insbesondere in aktuellen Rechtsfragen, berät. Die Gruppe wurde damals von dem SPD-Bundestagsabgeordneten Reinhold Rehs geleitet, der bis 1970 als Präsident des BdV fungierte und von 1957 bis 1969 stellvertretender Vorsitzender (ab 1961 Vorsitzender) des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene und Flüchtlinge war.

Die wichtigsten und einflußreichsten Funktionsträger des BdV waren der im März 1970 zum Nachfolger von Rehs als Präsident gewählte Dr. Herbert Czaja (CDU), seine Stellvertreter Dr. Herbert Hupka (damals SPD) und Dr. Hans-Edgar Jahn (CDU) sowie der Sprecher der Sudetendeutschen Landsmannschaft, Dr. Walter Becher (CSU). Die Bundestagsabgeordneten Czaja, Hupka und Becher gehörten dem für die ostpolitischen Interessen des BdV wichtigen Auswärtigen Ausschuß des Bundestages an, wirkten dort mit ihren Einflußnahmen direkt auf den Meinungs- und Willensbildungsprozeß der Abgeordneten ein und arbeiteten auch in den außen- und deutschlandpolitischen Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen ihrer Fraktionen mit. Jahn war als Mitglied des Europäischen Parlaments⁴⁴⁴ als Verbindungsmann im europäischen Bereich tätig. Hupka hatte im BdV zusätzlich noch die Position eines Beauftragten für Fragen des Rundfunks und des Fernsehens inne.⁴⁴⁵

Die Einflußnahmen des BdV auf parlamentarischer und exekutiver Ebene waren vielfältig gestreut, systematisch angelegt und bezogen alle wichtigen politischen Adressaten mit ein: »Was die Regierung angeht, sind für das Berichtsjahr zwei Besuche beim Bundesminister des Innern, ein Gespräch mit dem Bundeskanzler, verschiedene Gespräche im Zusammenhang mit der Ostpolitik im Kanzleramt und zwei Aussprachen mit dem Bundesminister des Auswärtigen seitens des Präsidiums anzuführen. Ebenso fand ein Gespräch mit dem Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen statt. Im übrigen bestand und besteht laufende Verbindung zu den den Verband interessieren-

den Ministerien . . . Im Berichtsjahr trafen sich ferner das Verbandspräsidium mit den Präsidien der CDU und der SPD. Es lag in der Natur der Sache, daß die Gespräche unterschiedlich verliefen. Der Verband wurde übrigens im Jahre 1970 wiederholt von der CDU-Fraktion in Fragen der Ostpolitik vor wichtigen Beschlüssen der Fraktion konsultiert. Ostdeutsche Sachkunde kam dabei zur Wirksamkeit. Mit der FDP kam es zu keiner Begegnung . . . Zusätzlich boten die Veranstaltungen des Parlamentarischen Beirats Gelegenheit zur Aussprache und Information mit Angehörigen des Bundestages . . . Vorsitzender des Parlamentarischen Beirats ist Bundesminister a. D. Windelen,⁴⁴⁶ Geschäftsführer Professor Dr. Domes.⁴⁴⁷

Hupka führte im Frühjahr und Sommer wiederholt mit Staatssekretär Duckwitz vom Auswärtigen Amt und Ministerialdirektor Sahm vom Kanzleramt Gespräche über die Verhandlungen der Bundesregierung mit Polen und der Sowjetunion.⁴⁴⁸

Auch zu den Kirchen pflegte der BdV regelmäßigen Kontakt: »Zu erwähnen sind auch die Kontakte zu den Kirchen und dabei die zu dem Ratsvorsitzenden der evangelischen Kirche, Bischof Dietzelbinger, wie eine Begegnung mit dem Vorsitzenden der Fuldaer Bischofskonferenz, Kardinal Doepfner. Hervorzuheben ist die Verbindung zu dem Beauftragten der Katholischen Kirche für Vertriebene, Bischof Janssen, und zum Katholischen Büro in Bonn. Der Vorsitzende der katholischen Vertriebenenorganisationen, Clemens Riedel, ist Mitglied des Bundesvorstandes und damit an der politischen Willensbildung im Verband beteiligt.«⁴⁴⁹

An den Jahrestagungen des Kuratoriums Unteilbares Deutschland nahmen Vertreter des BdV regelmäßig teil.⁴⁵⁰ Auch im zuständigen Arbeitskreis des Kuratoriums arbeiteten Vertreter der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht des BdV mit.⁴⁵¹

Die Presse- und Medienarbeit wurde vom BdV ebenfalls systematisch betrieben. Detailliert schildert der Jahresbericht 1970 des Verbandes die Einflußnahmen auf die Medien:

»Mit Genugtuung kann registriert werden, daß es 1970 mehr Möglichkeiten zur Selbstdarstellung gegeben hat als in den vorangegangenen Jahren. In der Reihe »Pro und Contra«, die der Süddeutsche Rundfunk zum Programm des Deutschen Fernsehens beisteuert, wurde nahezu eine Stunde lang zwischen Befürwortern und Gegnern einer Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als Grenze entsprechend dem durch die Sendereihe auferlegten Schema debattiert. Den Rechtsanspruch vertraten als »Zeugen« Heinrich Windelen und Herbert Marzian, als »Anwalt« Herbert Hupka. Die Ausführungen unserer Zeugen und des Anwalts haben ein durchweg positives Echo ausgelöst. In mehreren Sendungen erhielten Dr. Herbert Czaja, Dr. Herbert Hupka und Heinrich Windelen beschränkte Gelegenheit, Standpunkt und Haltung des Bundes der Vertriebenen und zugleich ihre eigene Überzeugung darzulegen. Der Präsident erhielt nach dem »Kreuzfeuer« im Ersten Fernsehen und einer Erklärung im Zweiten Fernsehen sehr viele zustimmende Briefe. Allerdings blieb es dabei nicht aus, daß das »Magazin« des NDR »Panorama« dem BdV-Präsidenten Dr. Czaja gegenüber sich unfaire Kameraführung und insofern eine Täuschung zuschulden kommen ließ, als es seine Aussagen, zeitlich zusammengedrängt und ohne daß davon zuvor die Rede war, mit Aussagen von Professor Dr. Hans Roos konfrontierte, dem viel Zeit für seine Aussage verblieb.«⁴⁵²

Die Selbstdarstellung des BdV und seiner Aktivitäten liest sich an vielen Stellen fast wie ein Lehrbuch für gezielte Beeinflussung der öffentlichen Meinung:

»Nach wie vor muß schon aus Gründen der demokratischen Glaubwürdigkeit eines Mediums, wie es das Fernsehen in unserer Öffentlichkeit durch seine ständige Präsenz

und Beeinflussung der öffentlichen Meinung darstellt, Chancengleichheit für alle Gruppierungen unseres Volkes und somit auch für die Vertriebenen gefordert werden. Sieht man von einzelnen auch in diesem Bericht positiv zu bewertenden Ausnahmen ab, so war auch 1970 von einer Chancengleichheit im Fernsehen (und nicht anders schaut es im Rundfunk aus) wenig zu spüren. Nicht nur, daß die Vertriebenen, ihre Organisationen und deren Sprecher immer wieder Objekt schärfster Kritik waren, es wurde zugleich in der politischen Auseinandersetzung dem Standpunkt der Gegenseite weit mehr Raum zur Verfügung gestellt als dem eigenen. Nur durch den fairen Ausgleich von Meinung und Gegenmeinung gerade auch im Fernsehen kann sich der Staatsbürger ein eigenes Urteil bilden. Lediglich in der Nachrichtengebung und im Magazin des Zweiten Deutschen Fernsehens und im Deutschlandfunk, teilweise auch bei der Deutschen Welle war eine redliche Bemühung um Objektivität zu registrieren.

Die Forderung von Chancengleichheit, nach einer angemessenen Gegendarstellung vor Kamera und Mikrophon und nach einem echten Wettbewerb bei den Massenmedien darf nicht verstummen.

Die Beobachtung des Rundfunks und Fernsehens, der Verkehr mit den Anstalten und die damit zusammenhängenden Aufgaben oblagen im Berichtszeitraum in freier Mitarbeit dem Vizepräsidenten Dr. Hupka . . .

Die Presse-, Rundfunk- und Fernseharbeit ist weitgehend an die Öffentlichkeit gerichtet und damit Öffentlichkeitsarbeit im Sinne dieses Wortes, ohne die ein im vorparlamentarischen Raum wirkender Verband einfach heute nicht mehr auskommt. Diese sich schon zwangsläufig stellende Aufgabe wird deshalb auch in vielen Arbeitsbereichen des Verbandes praktiziert. Verbindungen, Begegnungen, Gespräche sind ihre Ausdrucksformen. Es geht hierbei vor allem um Kontakte zur Regierung, zum Parlament, zu Verbänden, Vertretern der öffentlichen Meinung und vielen anderen mehr.«⁴⁵³

Auch seine interne Arbeitsweise und Entscheidungsbildung stellt der BdV ausführlich dar: »Die außen-, deutschland- und ostpolitische Arbeit, die Erarbeitung des Verbandsstandpunktes in diesen Fragen geschieht grundsätzlich im Präsidium, in der praktischen Arbeit muß sie aber vom Präsidenten vorbereitet und dann vertreten werden. Er wird hierbei vom Generalsekretär unterstützt, dem auch die Erledigung der anfallenden Vorgänge obliegt. Die Öffentlichkeitsarbeit im Ausland wird hauptsächlich von den Vizepräsidenten . . . getragen, denen ebenfalls der Generalsekretär initiativ zur Seite steht.«⁴⁵⁴

Die wichtigsten auf die Ostpolitik bezogenen Aktionen im internationalen Bereich unternahm der BdV im Sommer 1970: Im Juli 1970 führten die Vertriebenenfunktionäre Czaja, Hupka, Domes und der Generalsekretär des BdV, Schwarzer, in Washington und New York Informationsgespräche im Weißen Haus, im State Department, mit Angehörigen des Senates und des Kongresses sowie mit Vertretern der Massenmedien. Gesprächspartner waren u. a. die Europa- und Deutschlandspezialisten des US-Außenministeriums, Helmut Sonnenfeldt, Martin Hillenbrand und James Sutterlin. Diese Kontakte dienten einmal der Abtastung der offiziellen amerikanischen Haltung gegenüber der deutschen Ostpolitik und darüber hinaus der publizistischen Verbreitung des offiziellen Verbandsstandpunktes. Ein Gespräch mit dem amerikanischen Botschafter in Bonn schloß sich später an.⁴⁵⁵

Als Ergebnis ihrer Unterredungen mit den Entscheidungsträgern der amerikanischen Regierung und Vertretern der öffentlichen Meinung fand der Verband »zahllose Be-

weise dafür, daß man im Westen wohl Gespräche mit dem Osten befürwortet, aber gegen die Art und Weise der betriebenen Ostpolitik Bedenken hat«. ⁴⁵⁶

An anderer Stelle formuliert der Bericht vorsichtiger: »Die offizielle Meinung kann – nachträglich besehen – nicht auf einen Nenner gebracht werden. Sie wies jedenfalls Nuancen im State Department selbst, aber auch Unterschiede zwischen State Department und Weißem Haus auf. Das gleiche gilt von Angehörigen des Kongresses und des Senats.« ⁴⁵⁷

Im Gespräch mit dem Verfasser äußerte sich Herbert Hupka noch differenzierter: Die Deutschlandexperten des State Department hätten in dem erst kurz zuvor bekanntgewordenen »Bahr-Papier« quasi nur »ein Impromptu, ein erstes Papier für weitere Verhandlungen, keine Vorwegnahme des endgültigen Vertragstextes« gesehen. ⁴⁵⁸

Mit einer Reihe von teilweise propagandistisch aufgezogenen Großveranstaltungen und Massenkundgebungen zielte der BdV im Berichtszeitraum auf eine Mobilisierung seiner Mitglieder und der Öffentlichkeit gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel. Solche Veranstaltungen fanden am 15. März in Bonn, am 30. Mai mit 55 000 Teilnehmern auf dem Bonner Marktplatz und am 1. August in Stuttgart-Bad Cannstadt statt. Auch die traditionellen Pfingsttreffen der Heimatvertriebenen Mitte Mai 1970 dienten den Vertriebenenfunktionären als publizistische, optische und konzeptionelle Plattform. ⁴⁵⁹

Die Verbandsführung meldete sich in jeder entscheidenden Phase des ostpolitischen Entscheidungsprozesses zwischen Oktober 1969 und August 1970 zu Wort. Mit Hilfe zahlreicher Erklärungen, Presseartikel, Rundfunk- und Fernsehgesprächen, Materialien und Ausarbeitungen der Verbandsspitze ⁴⁶⁰ für die Mitgliedsorganisationen bis hinunter auf die Kreisebene machte der BdV seinen Standpunkt deutlich. Gleichzeitig forderte er seine Mitglieder zu direkten Einflußnahmen auf die parlamentarischen Mandatsträger in ihren Wahlkreisen auf. ⁴⁶¹

Durch die herausgehobene Erwähnung »besonnener Stimmen« unter den Journalisten (aufgeführt werden namentlich Dietrich Schwarzkopf und Hans Ulrich Pusch vom NDR) und Medien (ZDF, Deutschlandfunk, Deutsche Welle) und die Hervorhebung von den Vertriebenen »nicht freundlich gesonnenen Zeitschriften« (z. B. der SPIEGEL) und Sendungen (Panorama, Kontraste, Monitor) ⁴⁶² gab der BdV seinen Mitgliedern publizistische Selektionshilfen, um gezielt auch die Rezeption der veröffentlichten Meinung zu beeinflussen und steuern zu können.

Obwohl der Verband nahezu alle relevanten politischen und gesellschaftlichen Adressaten in seinen Einflußbereich einbezogen und auf eine maximale Mobilisierung der Öffentlichkeit im Sinne seiner Vorstellungen hingearbeitet hatte, blieb sein Einfluß auf den ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß der Regierung Brandt/Scheel gering. Alle Informations- und Kontaktgespräche sowie sonstige Meinungsäusserungen des BdV blieben – so Herbert Hupka – »ohne jeden Einfluß auf den Entscheidungsprozeß«. ⁴⁶³

Die Gründe für diesen Untersuchungsbefund sind vielfältig. Einmal lag es daran, daß sich vermutlich die Mehrzahl der Verbandsmitglieder nicht mehr aktiv mit den Zielen der Verbandsführung identifizierte, sich mit dem territorialen Status quo in Europa abgefunden hatte und sich ihnen die BdV-Funktionäre immer mehr als »einsame Rufer in einer weiten, leeren Wüste« darstellten. ⁴⁶⁴

Ein weiteres Motiv lag im besonders nach der wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der Vertriebenen immer geringer werdenden Interesse der politischen Parteien in der Bundesrepublik an den Vertriebenen und in der damit verbundenen abneh-

menden Repräsentationsstärke ihrer Funktionäre in Kabinetten und wichtigen Parlamentsausschüssen. Ihren Höhepunkt erreichte diese Entwicklung mit der Auflösung des Vertriebenenministeriums und seiner Eingliederung in das Bundesinnenministerium im Oktober bzw. November 1969.

Hinzu kam schließlich der sich seit 1969 langsam abzeichnende öffentliche Meinungsumschwung zugunsten einer Politik der Respektierung bzw. Anerkennung der europäischen Grenzen, der seinen Ursprung weniger in einem – wie Hupka meint – »Trend zur Modernität«, ⁴⁶⁵ sondern vielmehr in der immer deutlicher werdenden Erfolglosigkeit der bisher betriebenen Ost- und Deutschlandpolitik hatte. Damit gerieten die Vertriebenen trotz sozialer Emanzipation zunehmend in die politische Isolierung und wurden »nicht mehr als Widerstandsgröße einkalkuliert«. ⁴⁶⁶

Die *überregionale Presse* in der Bundesrepublik – End prägte in diesem Zusammenhang den Begriff von der »Prestigepresse« und subsumierte darunter die Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Die Zeit und das Nachrichtenmagazin Der Spiegel⁴⁶⁷ – verfügt auf dem Feld der außenpolitischen Information und Meinungsbildung über ein fast ausschließliches Monopol. Sie ist trotz Rundfunk und Fernsehen die wichtigste Bezugsquelle außenpolitischer Nachrichten für die politischen Entscheidungsträger im parlamentarischen und exekutiven Raum. Die politische Öffentlichkeit, hier verstanden als kommunikativer Bereich, in dem sich der Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung vollzieht, wird von der Berichterstattung und Kommentierung der überregionalen Presse maßgeblich beeinflusst. Obwohl Regierungen häufig Entscheidungen gegen die von großen Zeitungen erteilten Ratschläge gefällt haben und fällen müssen und im außenpolitischen Entscheidungsprozeß die veröffentlichte Meinung des Auslandes häufig eine größere Rolle spielt, ist der Einfluß der »Prestigepresse« auf das Meinungsbild von Parlamentariern und Regierungsmitgliedern erheblich. Die Berichte und Kommentare der führenden Tages- und Wochenzeitungen wecken und beeinflussen nicht nur das politische Interesse der Öffentlichkeit an konkreten Themenbereichen, sondern tragen auch in nicht geringem Umfang zur Meinungspolarisierung und zum Meinungswandel bei. ⁴⁶⁸ Damit wirken diese Presseorgane einmal direkt und unmittelbar auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß ein und tragen ferner auf dem Umweg des Identifikationsprozesses von öffentlicher mit veröffentlichter Meinung gerade auf außenpolitischem Gebiet zu publizistischer Aufklärung und zur Initiierung oft kontroverser Diskussionen – etwa durch das Aufgreifen von »Tabu-Themen« – bei, die ihrerseits Rückwirkungen auf die Meinungs- und Willensbildung von außenpolitischen Entscheidungsträgern haben können. ⁴⁶⁹

Die Funktion der Prestigepresse als wichtigste Prägekraft der öffentlichen Meinung in allen relevanten außenpolitischen Belangen umreißt ihren mittelbaren Einfluß auf den Entscheidungsprozeß der Exekutive. Hinzu kommen oft vertrauliche persönliche Kontakte zwischen bekannten und einflußreichen Kommentatoren (sogenannten »opinion-leaders«) und außenpolitischen Entscheidungsträgern, die einen direkten Einfluß auf konkrete Entscheidungen haben können. Auch versorgen Regierungsvertreter ab und zu bestimmte Journalisten aus taktischen oder persönlichen Motiven mit zusätzlichen Hintergrundinformationen.

Die Schaffung einer besonders von der Prestigepresse initiierten erwartungsfreudigen öffentlichen Meinung ist für die Durchsetzung einer konkreten außenpolitischen Linie meist eine wichtige, jedoch keine zwingend notwendige Voraussetzung. Für die Öffentlichkeitsarbeit einer Regierung in außenpolitischen Fragen ist die entsprechende

Kommentierung der überregionalen Presse auch aus taktischen Gründen bedeutsam: Durch eine gezielte »Medienpflege« kann sie ihrerseits der veröffentlichten Meinung entgegenwirken, diese neutralisieren oder sie als Rechtfertigungsinstrument einsetzen. Im Untersuchungszeitraum Oktober 1969 bis August 1970 fällt in der ostpolitischen Diskussion die sich etwa ab Anfang 1970 abzeichnende Aufteilung der großen Tages- und Wochenzeitungen in zwei kontroverse Meinungslager auf:⁴⁷⁰

Zu der Gruppe, die den neuen ost- und deutschlandpolitischen Kurs der Regierung Brandt/Scheel unterstützte, gehörten neben der liberalen Wochenzeitung DIE ZEIT das Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL, die Illustrierte STERN und vor allem die Tageszeitungen Frankfurter Rundschau, Süddeutsche Zeitung und Stuttgarter Zeitung. Das Lager der der Ostpolitik kritisch, wenn nicht ablehnend gegenüberstehenden Presseorgane wurde von der Illustrierten »Quick«, den Wochenzeitungen Christ und Welt, Rheinischer Merkur, BILD am SONNTAG und WELT am SONNTAG sowie von den Tageszeitungen DIE WELT und BILD angeführt.

Einen mittleren und in der Regel in ihrer Kommentierung weder der Pro- noch der Contra-Gruppe zuzurechnenden Kurs steuerten die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) und die Neue Zürcher Zeitung (NZZ), die in den außenpolitischen Führungsgruppen der Bundesrepublik weit verbreitet sind. Auch die in Bonn erscheinenden Zeitungen »Bonner Rundschau« und »Generalanzeiger«, die über einen relativ hohen außenpolitischen Informationswert verfügen, können zu dieser Gruppierung gezählt werden.

FAZ und NZZ zeichneten sich im Berichtszeitraum durch ein differenziertes, abgewogenes und im Kommentarteil eher vorsichtig-abwartendes Meinungsbild aus. Die Kommentarlínie der FAZ veränderte sich, auf die Ostpolitik bezogen, allerdings im Sommer 1970 in deutlichen Nuancen, was darauf zurückgeführt werden kann, daß der Mitherausgeber und vorwiegend ostpolitische Kommentator der FAZ, Jürgen Tern, wegen angeblich zu positiver ostpolitischer Meinungsäußerungen offenbar in Widerspruch zur Linie des Blattes geriet und es Ende Mai 1970 verließ.⁴⁷¹

Zu den von der Regierung Brandt/Scheel häufig privilegiert informierten Journalisten gehörten neben Jürgen Tern besonders Reinhard Appel (SZ und Stuttgarter Zeitung), Rolf Zundel (DIE ZEIT) und Vertreter der Frankfurter Rundschau in Bonn.⁴⁷² Die Berichterstattung und Kommentierung der beiden politisch einflußreichsten überregionalen Zeitungen des Axel-Springer-Konzerns, WELT und BILD, ließ etwa ab Juni 1970 eine verschärfte Ablehnung der Ostpolitik der sozialliberalen Koalition erkennen, die im Juni und Juli in der Veröffentlichung geheimer Verhandlungspapíre durch beide Blätter kulminierte.⁴⁷³

Auch die beim Heinrich-Bauer-Verlag erscheinende Illustrierte »Quick« politisierte ihren Inhalt im Berichtszeitraum zusehends und publizierte im Juli ebenfalls ein geheimes ostpolitisches Dokument in vollem Wortlaut.⁴⁷⁴

Diese propagandistisch-publizistischen Aktionen zielten nicht unmittelbar auf Ablauf und Inhalt des ostpolitischen Entscheidungsprozesses ab, sondern waren primär auf eine breite Meinungsmobilisierung und Polarisierung der politischen Öffentlichkeit hin angelegt, mit deren Hilfe politisch-psychologische Abwehrbarrieren gegen diese Politik aufgebaut werden sollten. Die sich in Intensität und Diktion steigende Negativkommentierung der sozialliberalen Ostpolitik durch Springer- und Bauer-Blätter hatte mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Auswirkungen auf die Meinungs- und Willensbildung im parlamentarischen Bereich:

Sie bestärkte vermutlich die noch unentschlossenen Koalitionsabgeordneten in ihrer

Skepsis gegenüber der Ostpolitik der Regierung und rechtfertigte in der Öffentlichkeit eine Forcierung des diesbezüglichen Konfrontationskurses der CDU/CSU-Opposition, die besonders in den Organen der Springer-Presse eine willkommene publizistische Plattform fand und diese nützte.

Diese auf die »Verunsicherung« bestimmter parlamentarischer Gruppierungen zielende Kampagne führte zwischen Mai und Juli 1970 zu einer vorübergehenden Destabilisierung der koalitions- und fraktionsinternen Willensbildung der Regierungsparteien. Außerdem sollte die Serie ständig neuer Indiskretionen die Verhandlungsfähigkeit der Bundesregierung im internationalen Bereich unglaublich erscheinen lassen und Zweifel an der diplomatischen Seriosität der Bonner Diplomatie schüren.

Um dieser Strategie entgegenzuwirken, leitete der am 1. Juli als Nachfolger Dahrendorfs neu ins Auswärtige Amt berufene Parlamentarische Staatssekretär Moersch zusammen mit dem stellvertretenden Regierungssprecher von Wechmar eine koordinierte Medienpflege ein: Auf zahlreichen Zusammenkünften und Pressekonferenzen sowie in Hintergrundgesprächen von bzw. mit Chefredakteuren und politischen Kommentatoren der Presse, des Rundfunks und Fernsehens starteten Moersch und von Wechmar eine ostpolitische Aufklärungsaktion, die das Ziel verfolgte, den Meinungsmultiplikatoren durch Experten des Auswärtigen Amtes Hintergrund und Zusammenhang der Ostpolitik erklären zu lassen und sie damit zu befähigen, »Nachrichten richtig einzuschätzen«.⁴⁷⁵

Trotz der ablehnenden Berichterstattung durch die Zeitungen des Springer-Konzerns und der Illustrieren »Quick« war der Grundtenor der Kommentierung der Ostpolitik durch die überregionale deutsche Presse zwischen Oktober 1969 und August 1970 positiv. Die Mehrzahl der großen Tageszeitungen in der Bundesrepublik unterstützte mehr oder weniger differenziert die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel.

Auch die politischen Magazinsendungen der Fernsehanstalten mit Ausnahme des auf der Linie der Springer-Presse argumentierenden »ZDF-Magazins« kommentierten die Ostpolitik zustimmend. Der bereits 1969 als Folge des öffentlichen Meinungsumschwungs einsetzende publizistische Rückenwind bestärkte zweifellos die außenpolitischen Entscheidungsträger der SPD/FDP-Koalition in dem eingeschlagenen Kurs und animierte sie zu dessen konsequenter Fortführung.

III. Exogene Einflüsse auf den Entscheidungsprozeß – die Abstimmungen und Konsultationen mit den Westmächten zwischen Oktober 1969 und August 1970

Das wichtigste diplomatische Informations-, Abstimmungs- und Konsultationsorgan zwischen der Bundesregierung und den drei Westalliierten war und ist die entsprechend der Konsultationsverpflichtung des Deutschlandvertrages von 1952 gebildete sogenannte »Bonn Group« oder auch »Bonner Vierergruppe«.⁴⁷⁶ Vermutlich stellt dieses Gremium, in dem auch heute noch alle wesentlichen außen- und deutschlandpolitischen Fragen zwischen den Westmächten und der Bundesrepublik erörtert werden, das Gegenstück zu der im Anschluß an das Berlin-Ultimatum am 27. Januar 1958 in Washington von den vier Verbündeten gebildeten ständigen Arbeitsgruppe dar.⁴⁷⁷ Der genaue Zeitpunkt der Entstehung dieser Arbeitseinheit ist auch den deutschen Vertretern in diesem Organ nicht mehr geläufig.

Struktur, personelle Zusammensetzung und Arbeitsweise der »Vierergruppe« haben sich im Lauf der Jahre nur unwesentlich geändert.⁴⁷⁸ Zwischen Oktober 1969 und August 1970 war dieses Gremium der bedeutendste Abstimmungs-, nicht jedoch Entscheidungsmechanismus zwischen der Bundesregierung und ihren Alliierten.

Alle wichtigen konzeptionellen und operativen Fragen der Ost- und Deutschlandpolitik ab Oktober 1969 wurden in der Vierergruppe diskutiert, koordiniert und formuliert.⁴⁷⁹

Die »große Zeit« der Vierergruppe lag in den Jahren 1969 bis 1971, als neben der Ostpolitik der Bundesregierung die Viermächteverhandlungen über Berlin in allen wesentlichen Details in diesem Gremium vorbereitet und eine gemeinsame westliche Verhandlungslinie formuliert und abgestimmt wurde.⁴⁸⁰ Schon wegen des Berlin-Problems kommt der Gruppe als Konsultativorgan auch heute noch unvermindert hohe Bedeutung zu. Sie stellt jenes diplomatische Institut dar, in dem das Berlin-Abkommen für die westlichen Regierungen verbindlich interpretiert wird.

Der gesamte ost- und deutschlandpolitische Informations- und Koordinierungsprozeß zwischen der Bundesrepublik, den USA, Frankreich und Großbritannien vollzog sich im Untersuchungszeitraum auf insgesamt vier Ebenen.

Auf der ersten und untersten Arbeitsebene operierte die eigentliche »Bonner Vierergruppe«, die sich auf deutscher Seite aus dem Leiter des Referates II A 1 im Auswärtigen Amt (Außenpolitische Fragen, die Berlin und Deutschland als Ganzes betreffen), VLR I Günther van Well, und auf westlicher Seite aus den Leitern der Politischen Abteilungen ihrer Botschaften in Bonn zusammensetzte. Dies waren im Berichtszeitraum für die USA Botschaftsrat (Counselor Political Affairs) Jonathan Dean, für Frankreich der II. Botschaftsrat René Lustig und für Großbritannien zunächst Botschaftsrat R. Hanbury-Tenison, ab 24. März 1970 dessen Nachfolger, Botschaftsrat C. J. Audland.

Auf der zweiten Ebene, der sogenannten »Direktorebene«, trat in unregelmäßigen Abständen die sogenannte »Bonn Group Senior Level« zusammen, ein Ad-hoc-Gre-

mium, das aus den Leitern der Europaabteilungen der westlichen Außenministerien bestand. Ihm gehörten zwischen Oktober 1969 und August 1970 die Diplomaten Berndt von Staden (Bundesrepublik), Martin Hillenbrand (USA), Claude Arnaud (Frankreich) und David Bendall (Großbritannien) an. Die »Bonn Group Senior Level« tagte 1970 insgesamt viermal und kam erstmalig Anfang November 1969 in Bonn zusammen.

Auf der dritten Ebene trafen sich in etwa vierwöchigem Rhythmus Staatssekretär Duckwitz vom Auswärtigen Amt und die Botschafter der Westalliierten in Bonn, Kenneth Rush (USA), Francois Seydoux de Clausonne (Frankreich) und Sir Roger William Jackling, um die laufenden Deutschland- und Berlinangelegenheiten zu besprechen. Nach Informationen von Kenneth Rush trafen sich die drei westlichen Botschafter, gewöhnlich begleitet von ihren Politischen Botschaftsräten, auch häufig ohne den deutschen Staatssekretär zu politischen Gesprächen. »Jede Frage von Bedeutung« sei von dieser Botschafferrunde diskutiert und entschieden worden.⁴⁸¹

Die vierte Ebene bildete die sogenannte »Ministerebene«, auf der Außenminister Scheel mit seinen Kollegen Rogers (USA), Schumann (Frankreich) und Stewart, später Douglas-Home (Großbritannien) zusammenkam und wichtige Fragen auf höchster Ebene erörterte, so z. B. im Rahmen der NATO-Ministerratstagungen Anfang Dezember 1969 in Brüssel und Ende Mai 1970 in Rom sowie bei bilateralen Begegnungen in den westlichen Hauptstädten oder in Bonn.

Ferner unterrichtete die Bundesregierung über ihren Vertreter bei dem ständigen NATO-Rat in Brüssel, Botschafter Grewe, die Verbündeten.

Außerhalb dieser vier Informations- und Konsultationsebenen stimmte sich Bundeskanzler Brandt in persönlichen Kontakten und Gesprächen mit dem amerikanischen Präsidenten Nixon (Mitte April 1970), dem französischen Staatspräsidenten Pompidou (Ende Januar und Anfang Juli 1970) und dem britischen Premierminister Wilson (Anfang März 1970) ab.

Die auf der ersten Ebene operierende »Vierergruppe« trat »fast täglich« zusammen⁴⁸² und bildete einen ständigen Informations- und Konsultationsstrang zwischen den Regierungen der Westalliierten und der Bundesregierung. Sie war gleichzeitig das arbeitsintensivste Organ im gesamten Abstimmungsprozeß. Hier berieten die vier Regierungen jeden Schritt, der den Bereich der besonderen Verantwortlichkeiten der Westmächte berührte.

Der Tagungsort der Vierergruppe wechselte, ausgehend vom Auswärtigen Amt, in geographischer Reihenfolge. Der Vertreter der jeweils gastgebenden Mission führte den Sitzungsvorsitz.

Die Zusammensetzung der begleitenden Beamten der diplomatischen Vertreter variierte: Während auf deutscher Seite neben VLR I van Well vier bis fünf weitere Beamte des aus insgesamt sechs Diplomaten bestehenden Deutschland- und Berlin-Referates teilnahmen, unter denen sich immer auch ein Experte aus der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amtes befand, arbeitete die amerikanische Delegation nur ab und zu mit einem Rechtsberater. Die Briten schalteten in die Beratungen immer einen Rechtsexperten ein, die französische Seite nie.

Beratungsgegenstände, Tagungsrythmus und die Namen der Teilnehmer an den Erörterungen der Vierergruppe wurden und werden streng geheimgehalten. Der besonders betonte Grundsatz der totalen Anonymität und die fast undurchdringliche Abschirmung der Aktivitäten dieses Organs in der Öffentlichkeit erhöhten nicht nur die Effizienz seiner Arbeit, indem es keinem öffentlichen Erfolgszwang ausgesetzt wurde,

sondern schufen ein Arbeitsklima, das es allen Beteiligten ermöglichte, auch besonders sensitive und heikle Fragestellungen des gegenseitigen Verhältnisses ohne Gesichts- und Prestigeverlust zu diskutieren. Von den Sitzungen der Vierergruppe wurden und werden keine gemeinsamen Protokolle erstellt, jede Seite protokolliert das, was ihr wichtig erscheint.

Unmittelbar nach Abgabe der Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts am 28. Oktober 1969 beantragten die Westalliierten Konsultationen auf Direktorebene, die Anfang November im Auswärtigen Amt begannen. Die Vertreter der Westmächte kritisierten in diesen Beratungen, daß der Inhalt des ost- und deutschlandpolitischen Teils der Regierungserklärung, insbesondere die Formel von den »zwei Staaten in Deutschland«, nicht mit den westlichen Regierungen abgestimmt bzw. konsultiert worden war. Die Mitglieder der »Bonn Group Senior Level« gaben eine geheime Studie in Auftrag, welche die Auswirkungen dieser Formel der neuen Bonner Regierung auf die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier bzw. Drei Mächte für Deutschland als Ganzes und Berlin untersuchen sollte. Diese Studie wurde von der Vierergruppe ausgearbeitet und noch 1969 vorgelegt. Sie zeichnete den gesamten ost- und deutschlandpolitischen Verhandlungsverlauf bis Ende 1972 vor und formulierte die folgenden Kernresultate:

Die Viermächte-Rechte sollten in Kraft, das innerdeutsche Sonderverhältnis aufrechterhalten und eine Vorbehaltserklärung der Siegermächte bei einem UN-Beitritt beider deutscher Staaten abgegeben werden. Der entsprechende Aufnahmemechanismus sollte in enger Abstimmung der Vier Mächte mit beiden deutschen Staaten abgesprochen werden.

Auf den ersten Sitzungen der »Bonn Group Senior Level« und der Vierergruppe übten die diplomatischen Vertreter der Westalliierten nicht nur Kritik an der – aus ihrer Sicht – mangelhaften Information der Bundesregierung, sondern darüber hinaus auch an der konzeptionellen Substanz ihrer deutschlandpolitischen Aussagen. Sie sahen einmal ihre Rechtspositionen berührt und hegten offensichtlich den Verdacht, daß sich die Entscheidungsträger der SPD/FDP-Koalition nicht über die Konsequenzen der Formel von den »zwei Staaten in Deutschland« besonders für Berlin klargeworden seien und das vorgetragene neue ostpolitische Gesamtkonzept in seinen Wirkungen und Folgen nicht genügend durchdacht worden sei.

Egon Bahr bestätigte, daß es keine Differenzen gegeben habe, »sondern es hat Zweifel gegeben, ob das, was die Bundesrepublik damals tat, wirklich genau genug überlegt war, ob es wirklich durchgedacht war mit allen Implikationen, und wir haben gesagt, jawohl, es war durchgedacht, ist durchgedacht und es ist so, daß ich z. B. in der Lage war, ein Jahr später, also im Herbst 1970, den Amerikanern zu sagen, na, was haben wir euch gesagt, und die Amerikaner haben gesagt, dies ist hervorragend. Es passiert ganz selten, daß uns jemand nicht nur vorher sagt, was er macht, sondern es dann auch tut. Insofern war dieser Prozeß des ersten Jahres fast im Gegenteil eine Art von Stabilisierung des Vertrauens . . . «⁴⁸³

Günther van Well diagnostizierte »besorgte Fragestellungen nach den Konsequenzen«, ⁴⁸⁴ und Karl Wienand sprach davon, daß es »bei keinem der Alliierten wegen der Ostpolitik der Bundesregierung Begeisterung am Anfang gegeben« habe.⁴⁸⁵

Für die Bundesregierung legten van Well und der Leiter des Völkerrechtsreferats, VLR I von Schenck, ausführlich den deutschen Standpunkt dar. Mit hoher Wahrscheinlichkeit konnte ihr Vortrag die Verbündeten nicht völlig überzeugen. Erst die Vorlage der von der Vierergruppe ausgearbeiteten Studie über die Auswirkungen der

angekündigten ost- und deutschlandpolitischen Initiativen der Regierung Brandt/Scheel erbrachte den Nachweis, daß es sich bei den entwickelten deutschen Vorstellungen und Absichten um eine überzeugende Konzeption handelte.

Bereits die von der Ost-Abteilung des Auswärtigen Amtes erstellten Weisungen für die ersten drei Sondierungsgespräche Botschafter Allardts mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko im Dezember 1969 in Moskau wurden in der Vierergruppe umfassend abgestimmt.

Die wahrscheinlichen Motive für die kühle und distanzierte Haltung der westlichen Verbündeten und ihre deutliche Kritik an den ersten ost- und deutschlandpolitischen Erklärungen der sozialliberalen Koalition sind vielfältig und nur schwer auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Die Haltungen ihrer diplomatischen Vertreter in der Vierergruppe spiegelten nicht nur die verschiedenen Mentalitäten der einzelnen Länder, sondern auch ihre jeweilige differenzierte außenpolitische Interessenlage und ihre machtpolitische Potenz wider. So mußte die bilaterale Politik der USA gegenüber der Sowjetunion zwangsläufig auch die amerikanische Position in der Vierergruppe beeinflussen.

Eine wichtige Motivkette deutet der frühere amerikanische Botschafter in Bonn, Kenneth Rush, an, wenn er aus amerikanischer Sicht von »Mißverständnissen« und »Ungewißheiten« spricht: Erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik sei ein SPD-Mitglied Bundeskanzler geworden. Diese Tatsache allein schon habe »einige Skepsis und milde Kritik in bestimmten Kreisen der amerikanischen Regierung« hervorgerufen.⁴⁸⁶ Die an eine zwanzigjährige CDU/CSU-Außenpolitik gewöhnte außenpolitische Bürokratie der USA konnte sich offenbar nur langsam mit dem Gedanken vertraut machen, daß sich nun zwei außenpolitisch »unerfahrene« Parteien zu einer Regierung gegen die stärkste Fraktion zusammenfanden, über deren außenpolitische Vorstellungen man in Washington nicht informiert war und die auch deshalb in den Verdacht gerieten, die stets gewährte Kontinuität der westdeutschen Politik in wichtigen Teilbereichen aufgeben zu wollen.⁴⁸⁷ Das traditionelle Mißtrauen zahlreicher führender amerikanischer Außenpolitiker und Diplomaten gegenüber deutschen Sozialdemokraten – die stets als »Sozialisten« und »kommunismusverdächtig« betrachtet wurden – und ihren Vorstellungen sowie der Umgewöhnungsprozeß, den die zahlreichen, vom außenpolitischen Stil der Adenauer- und Erhard-Ära geprägten Europa- und Deutschlandexperten des State Department nun vollziehen mußten, waren typische Kennzeichen des amerikanischen Verhaltens in den ersten Wochen und Monaten der Amtszeit der neuen Regierung in Bonn. Der Koalitionspartner FDP war außerdem in den USA so gut wie unbekannt.⁴⁸⁸

Die Abneigung und das Mißtrauen, das Präsident Nixons Sicherheitsberater und späterer Außenminister Henry Kissinger den führenden deutschen Sozialdemokraten, insbesondere Willy Brandt und Herbert Wehner, und ihren politischen Konzeptionen entgegenbrachte, läßt sich auffallend deutlich in einem Gespräch ablesen, das Kissinger im Januar 1977 der »Frankfurter Allgemeinen Zeitung« gewährte und in dem er vor der »politischen Romantik« Brandts und deren gefährlichen Auswirkungen auf die von ihm mitentworfenene Entspannungspolitik des Westens warnte.⁴⁸⁹

Auch seine Kontakte zu Walter Scheel und Staatssekretär Frank waren wenig intensiv, distanziert und rein formal.⁴⁹⁰ Frank qualifizierte sein Verhältnis zu Kissinger als »permanent gespannt«. Nach seinen Angaben hielt sich Kissinger als einziger für prädestiniert und dazu befähigt, Ostpolitik zu betreiben.⁴⁹¹

Conrad Ahlers bezeichnete Kissinger im Rückblick als Kritiker der Bonner Ostpoli-

tik: »Auf dem Höhepunkt seiner vermeintlichen Erfolge hatten sich Kissinger – damals noch Sicherheitsberater des Ex-Präsidenten Nixon – und seine Mitarbeiter im Weißen Haus und im State Department oftmals kritisch und skeptisch über die Ostpolitik von Willy Brandt und Egon Bahr geäußert, hinter vorgehaltener Hand zwar, aber doch so deutlich, daß es auch in Bonn vernommen werden konnte.«⁴⁹²

In der Vergangenheit hatte Kissinger als Politologe und Historiker immer wieder vor den Konsequenzen des aus einem »Mangel an Selbstvertrauen« resultierenden Unsicherheitsgefühls der Deutschen und möglichen »Alleingängen in der Frage der Wiedervereinigung« und den »nationalen Aspirationen« der Bundesrepublik gewarnt.⁴⁹³ In Kissingers auf Stabilität und ein Gleichgewicht der Kräfte angelegtem Weltbild war »die Bundesrepublik ein treuer Bundesgenosse von demokratischer Rechtschaffenheit; sie hat aber noch nicht den Beweis für ihre Stabilität abgelegt und abzulegen brauchen«.⁴⁹⁴ Die Lage in und um Deutschland und dessen Status war für Kissinger »der Schlüssel zur europäischen Stabilität«.⁴⁹⁵ Deshalb mußte ein selbständiges Handeln der Bundesrepublik auf ost- und deutschlandpolitischem Gebiet soweit wie möglich blockiert, der Spielraum Bonns für eine solche Politik begrenzt und sorgfältig abgesteckt und die Entspannungsbemühungen der Bundesrepublik in eine gemeinsame und einheitliche ostpolitische Strategie des Westens eingebettet werden, die zunächst eine grundsätzliche bilaterale amerikanisch-sowjetische Regelung vorsah.⁴⁹⁶

Das »Vorpreschen« der Deutschen durch die rasche Einleitung von bilateralen Spannungsbemühungen nach Osten und ihr »Ausbrechen« aus der Front einer gemeinsamen multilateralen Entspannungspolitik der westlichen Staaten mußte in Kissingers Perzeption nicht nur den Zusammenhalt der westlichen Allianz und ihre Verhandlungsposition gegenüber der Sowjetunion schwächen – vermutlich befürchtete Kissinger eine deutsche Spielart von »Linksgaullismus« –,⁴⁹⁷ sondern führte mit einiger Wahrscheinlichkeit wegen der innenpolitischen Folgewirkungen dieser Politik zu einer Destabilisierung des politischen Systems der Bundesrepublik, was für die Westalliierten auch wegen ihrer dort stationierten Truppen nicht gleichgültig sein konnte. Hinzu kam Kissingers Befürchtung, daß die von Bundeskanzler Brandt geführte Regierung der Sowjetunion in wichtigen Verhandlungen diplomatisch nicht gewachsen sein und Moskau damit die Möglichkeit gegeben würde, mit einer Strategie der »selektiven Koexistenz« seinerseits eine Destabilisierung des westlichen Bündnisses anzustreben.

Hinter Kissingers Absicht, die Entwicklung einer selbständigen westdeutschen Ostpolitik zu bremsen und sie sachlich und zeitlich unter Kontrolle zu halten, steckt deutlich der machtpolitisch motivierte amerikanische Führungs- und Hegemonialanspruch, mit dem die neue Regierung in Bonn offensichtlich kollidiert war.

Ob die Auffassungen Kissingers von den Europa- und Deutschlandexperten des amerikanischen, französischen und britischen Außenministeriums geteilt wurden, läßt sich nicht völlig schlüssig nachweisen, aber vermuten.

Als gesichert kann gelten, daß die Kritiker der Bonner Ostpolitik vor allem in Washington, aber auch in Paris und London, mit vorwiegend vier Argumentationsmustern operierten, die im folgenden kurz kategorisiert werden sollen:

Das »*Tempo-Argument*« bezog sich auf den raschen und nach Ansicht der Westalliierten nicht genügend durchdachten Start der Ostpolitik.

Das »*Stabilitäts-Argument*« befürchtete Rückwirkungen dieser risikoreichen Politik auf die Stabilität und den Zusammenhalt des westlichen Bündnisses und die innenpolitische Situation in der Bundesrepublik. Die wachsende Beunruhigung der Verbün-

deten wegen der über der Ostpolitik ausgebrochenen Meinungskämpfe und der damit verbundenen innenpolitischen Polarisierung in Westdeutschland war unverkennbar und verstärkte die Absicht der Westmächte, sich unter keinen Umständen in die entsprechenden Auseinandersetzungen zwischen den politischen Kräften hineinziehen zu lassen.⁴⁹⁸

Kernstück des »*Unterlegenheits-Arguments*« war die Überzeugung, daß die Bundesrepublik in bilateralen Verhandlungen mit der Sowjetunion angesichts des bestehenden Machtungleichgewichts ihre Interessen nicht wahren bzw. durchsetzen können würde und die UdSSR ihrerseits am Verhandlungstisch wichtige eigene Ziele erreichen könnte.

Mit dem »*Euphorie-Argument*« wurde kritisiert, daß die Bundesregierung in ihrem Konzept von zu optimistischen Voraussetzungen und Lagebeurteilungen ausgehe und sich die westpolitische Orientierung der Sowjetunion nicht grundsätzlich geändert habe.

Allen drei Westalliierten gemeinsam war die erklärte Absicht, sich weder durch die Regierung Brandt/Scheel noch durch die CDU/CSU-Opposition im innenpolitischen Schlagabtausch als Kronzeugen für die jeweilige Meinung vereinnahmen zu lassen.

Französische Diplomaten, Politiker und politische Kommentatoren ventilierten noch ein anderes politisch-psychologisches Argument: die Verlagerung der ehemaligen ostpolitischen Vorreiterrolle Frankreichs auf die Bundesrepublik, durch die Paris seine auf de Gaulle zurückgehende Brücken- und Vermittlerfunktion zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR verloren und Bonn sich nun endgültig von seiner ostpolitischen »Schülerrolle« emanzipiert habe und die eigene Sache in Moskau, Warschau und Ost-Berlin selbst in die Hand nehme.⁴⁹⁹

Diese Situationsdiagnose erklärt einleuchtend, warum nicht nur die französischen Vertreter in der Vierergruppe, sondern auch Staatspräsident Pompidou und Außenminister Schumann in ihren Gesprächen mit Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel immer wieder die Aufrechterhaltung der Rechtspositionen Frankreichs als für Deutschland als Ganzes und Berlin zuständige Siegermacht betont und verlangt haben, die nicht tangiert werden dürften. Mit der starken Hervorhebung ihrer Mitspracherechte verfolgten die französischen Entscheidungsträger das Ziel, ihre Einspruchs- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Bonner Politik auf diese Weise neu zu beleben. Die daraus resultierende betont legalistische Haltung der französischen Diplomaten in der Vierergruppe wird von deutschen Teilnehmern bestätigt. Der in zahlreichen französischen Pressekommentaren und offiziellen Meinungsäußerungen zum Ausdruck kommende tiefverwurzelte »Rapallo-Komplex« erhielt ab Oktober 1969 spürbar neuen Auftrieb. Das damit verbundene latente Mißtrauen gegenüber den ostpolitischen Initiativen der Bundesregierung entsprang oft nur dem Umstand, »daß die Bundesrepublik überhaupt aus eigener Initiative und in eigener Verantwortung Politik getrieben hatte«.⁵⁰⁰

Roland Delcour, ein sorgfältiger Beobachter der deutsch-französischen Szene, qualifiziert die französische Haltung gegenüber der deutschen Ostpolitik als unlogisch:

»In Wahrheit wirft die gegenwärtige französische Regierung . . . dem Bundeskanzler Brandt heute vor, ein allzu guter Schüler des Generals de Gaulle zu sein und in den Augen der Welt als der eigentliche Fortführer von dessen Entspannungspolitik und dessen Gespräch mit dem Osten dazustehen. Doch einen solchen Vorwurf könnte kein Vertreter Frankreichs laut aussprechen. Infolgedessen wird er nur geflüstert – ein schönes Beispiel von Schizophrenie.«⁵⁰¹

Interessant und aufschlußreich waren auch einflußreiche französische Stimmen, die für eine intensivere französische DDR-Politik votierten, mit deren Hilfe ein Gegengewicht zur wirtschaftlich übermächtigen Bundesrepublik aufgebaut werden sollte.⁵⁰² Auf dieses, teilweise als erdrückend perzipierte ökonomische Potential der Bundesrepublik ging Pompidou in seiner dritten Pressekonferenz am 2. Juli 1970 direkt ein: »Ich bin zutiefst davon überzeugt, daß die Politik der Annäherung an den Osten, die Bundeskanzler Brandt eingeleitet hat, im allgemeinen Interesse Europas liegt, im Interesse Westeuropas, Osteuropas und des gesamten Europas. Das glaube ich. Es versteht sich, daß ich überall lese, daß Frankreich die wirtschaftliche Macht Deutschlands fürchte. Gewiß, mit den Nationen ist es wie mit allen Menschen: Man hat lieber schwächere als zu starke Nachbarn. Aber wir sind keinesfalls beunruhigt über die wirtschaftliche Macht Deutschlands. Ich würde sogar sagen: Wir ziehen es vor, daß dies die moderne Form der Macht Deutschlands ist. Für uns ist es wichtig, daß wir dafür Sorge tragen, daß unsere eigene wirtschaftliche Macht uns in die Lage versetzt, unsere Stellung zu behaupten und dieser Konkurrenz gewachsen zu sein. Und die wirtschaftliche Macht Deutschlands muß für uns ein Ansporn und nicht ein Schreckgespenst sein.«⁵⁰³

Ebenso bereitete der Gewöhnungsprozeß der Westalliierten an den selbstbewußten außenpolitischen Stil und die modifizierten außenpolitischen Denkmuster der Regierung Brandt/Scheel nicht geringe Anpassungsschwierigkeiten, die erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1970 weitgehend überwunden waren.⁵⁰⁴

Zurückzuführen waren diese Differenzen teilweise auch darauf, daß viele der ehemaligen Mitglieder der Vierergruppe in ihren Außenministerien in Washington, Paris und London insbesondere für Deutschlandfragen zuständig und noch von den außenpolitischen Konzeptionen früherer CDU/CSU-Bundesregierungen geprägt und beeinflusst waren: Der ehemalige Botschaftsrat James Sutterlin vertrat als Vorgänger von Jonathan Dean seine Regierung von 1963 bis 1968 in der Vierergruppe und bekleidete von Anfang 1969 bis 1973 das Amt eines »Country Director for Germany« im State Department.⁵⁰⁵ Eng mit ihm zusammen arbeitete vor allem Nelson C. Ledsky, der für das »Berlin Desk« verantwortlich zeichnete und wie Sutterlin früher in Bonn stationiert war.

Ein weiterer Mitarbeiter Sutterlins im aus drei »Officer« bestehenden »Federal Republic of Germany Desk« dieses »Directorate« war John Kornblum, der Anfang September 1969 zum II. Sekretär für Politische Angelegenheiten und Persönlichen Referenten von Botschafter Rush an die Bonner U. S.-Mission berufen wurde. Jonathan Dean ließ sich in der Vierergruppe auch vom I. Sekretär für Politische Angelegenheiten, Robert Gerald Livingston – später von David Anderson –, vertreten. Livingston, der Mitte der sechziger Jahre die Ostabteilung der U. S.-Mission in Berlin leitete, arbeitete seit Januar 1968 an der Amerikanischen Botschaft in Bonn und kehrte im August 1970 in die Zentrale zurück. Im Februar 1972 wurde er Mitglied des »National Security Council Staff« und war dort – u. a. mit Kissingers wichtigstem europapolitischen Berater Helmut Sonnenfeldt – in der für Europa zuständigen Arbeitseinheit tätig.⁵⁰⁶ David Anderson, der Nachfolger von Livingston,⁵⁰⁷ kam im August 1971 nach Bonn, wo er bis Januar 1975 an der Amerikanischen Botschaft arbeitete. Einer der wichtigsten außenpolitischen Entscheidungsträger auf dem Gebiet der Europa- und Deutschlandpolitik im State Department war neben James Sutterlin besonders Martin Hillenbrand, der Leiter der Europa-Abteilung und spätere Nachfolger von Kenneth Rush als U. S. Botschafter in Bonn. Hillenbrand leitete gleichzeitig die im »National

Security Council« für Europafragen zuständige »Interdepartmental Group« sowie die im State Department informell gebildete »Berlin Task Force« – diese Arbeitseinheit formulierte ab 1970 die Empfehlungen des Ministeriums für die Viermächte-Verhandlungen über Berlin⁵⁰⁸ – und war in diesen Funktionen zusammen mit Helmut Sonnenfeldt Henry Kissingers engster Berater in allen Europa- und Deutschlandangelegenheiten.⁵⁰⁹

Auf der französischen Seite wechselte der seit 1963 als Mitglied der Vierergruppe fungierende Erste Botschaftsrat de la Gorce Ende 1968 in die Ständige Französische Vertretung beim Nordatlantikrat in Brüssel über.⁵¹⁰

Der britische Botschaftsrat Hanbury-Tenison, der seit April 1968 seine Regierung in der Vierergruppe vertrat, wurde im März 1970 in das Foreign and Commonwealth Office zurückversetzt und übernahm dort das Aviation and Telecommunications Department. Sein Vorgänger in Bonn, Andrew Stark, gehörte von 1968 bis 1971 als Vertreter Großbritanniens dem Sekretariat der Vereinten Nationen als Under-Secretary General an.⁵¹¹

Die persönlichen Einstellungen der westlichen Diplomaten in der Vierergruppe zur Ostpolitik der Bundesregierung ergeben ein differenziertes Bild.

James Sutterlin, von 1969 bis 1973 »Country Director for Germany« im State Department, vertrat zwar einen »sehr harten Standpunkt«,⁵¹² was die Verhandlungen mit den osteuropäischen Staaten betraf, und betrachtete deren Erfolgsaussichten realistisch und eher nüchtern,⁵¹³ war aber kein Gegner der von der Regierung Brandt/Scheel betriebenen Ostpolitik.⁵¹⁴

Sein Nachfolger, Jonathan Dean, vertrat im Kern eine ähnliche Auffassung wie Sutterlin und verfolgte in den Berlin-Verhandlungen mit der Sowjetunion, die er mit Botschafter Rush maßgeblich bestritt, die kompromißloseste Verhandlungsstrategie von allen westlichen Diplomaten.⁵¹⁵

Martin Hillenbrand – Assistant Secretary of State for European Affairs im State Department und ab Sommer 1972 Nachfolger Kenneth Rushs als Botschafter in Bonn –, ein streng katholischer Diplomat mit einer konservativen Grundeinstellung, vertrat zunächst in informellen Gesprächen mit Vertretern und Kontaktpersonen der sozialliberalen Koalition eine sehr positive Auffassung und ermunterte die Regierung in Bonn zur Fortsetzung ihrer Politik.⁵¹⁶ Als Missionschef in Bonn pflegte er zunächst engere Kontakte zur CDU/CSU, die er aus seiner Zeit als Gesandter in Bonn (1963 bis 1967) gut kannte, zumal sich die SPD ihm gegenüber reserviert verhielt und es unterließ, das Gespräch mit ihm zu suchen.⁵¹⁷ Allerdings schien Hillenbrand die Union mit ihrem liberalen Flügel um Kiep und Weizsäcker zu identifizieren. Seine Einschätzung der Erfolgsaussichten der gesamten Ost-West-Entspannung und der bilateralen Initiativen der Regierung Brandt/Scheel war wenig euphorisch, eher skeptisch.⁵¹⁸ Unverkennbar jedoch schien seine Absicht zu sein, nicht in die innenpolitischen Auseinandersetzungen über die Ostpolitik in der Bundesrepublik hineingezogen zu werden. Kenneth Rush, von Juli 1969 bis Mitte 1972 U. S.-Botschafter in Bonn, stand der Entspannungspolitik der Bundesregierung sehr positiv gegenüber, unterstützte und förderte sie nach Kräften. Zu Walter Scheel hatte er ein sehr gutes persönliches Verhältnis und wurde von den Entscheidungsträgern der Bundesregierung als Gesprächspartner geschätzt.⁵¹⁹

Russell Fessenden, seit September 1967 Gesandter an der Amerikanischen Botschaft in Bonn, hatte innerhalb der U. S.-Vertretung einen großen Spielraum.⁵²⁰ Er trug dem Auswärtigen Amt Ende November 1969 die auf bürokratischer Ebene (in der

Politischen Abteilung der Botschaft) entstandene Note vor, in der sich die amerikanische Seite über die mangelhafte ostpolitische Information durch die neue Bundesregierung beschwerte. Das Memorandum war zwar auf Referatebene mit der Zentrale in Washington abgestimmt worden, erhielt aber weder das Placet der politischen Führung des State Department noch die ausdrückliche Zustimmung Rushs, der die Note vermutlich gar nicht zu Gesicht bekam. Auch Jonathan Dean registrierte die Beschwerde nicht bewußt.⁵²¹

Ihr Inhalt war nach Aussagen Botschafter Rushs »nicht grundsätzlich substantiell und nur in sehr geringem Maße gerechtfertigt, wie wir später herausfanden«.⁵²² Sie artikuliert lediglich in allgemeiner Weise die bei den Westmächten vorherrschende partielle Unzufriedenheit über die Informationspolitik der Bundesregierung. Ob Henry Kissinger oder seine Umgebung die Note initiiert hatte, kann vermutet, aber nicht schlüssig bewiesen werden.⁵²³

Die verschiedenen Reaktionen der einzelnen entscheidungsrelevanten Ebenen des außenpolitischen Entscheidungssystems der USA in Washington und Bonn – U. S.-Botschaft, State Department und White House – nähren den Verdacht, daß die Bonner Ostpolitik unterschiedlich perzipiert und bewertet wurde und zwischen den einzelnen Teilen des amerikanischen außenpolitischen Apparates der gegenseitige Informationsaustausch erheblich gestört war, was zwangsläufig zu häufig widersprüchlichen Auffassungen und Beurteilungen führen mußte. So vertrat die Botschaft in Bonn eine eher verständnisvolle Haltung, während das State Department »beladen mit Fragestellungen«⁵²⁴ schien und zunächst versuchte, die einzelnen ostpolitischen Schritte der Bundesregierung durch langsames Weisunggeben zu bremsen.⁵²⁵ Offenbar mißtrauten auch einige hochrangige Deutschland- und Europaexperten des Außenministeriums dem Verhandlungsgeschick Egon Bahrs und seiner »Zuverlässigkeit« in den Sondierungen mit der Sowjetunion.⁵²⁶

Wie Kissinger hatte auch Richard Nixon selbst nur ein formales, kein persönliches Verhältnis zu Willy Brandt. Über eine dezidierte Meinung zur Ostpolitik der Bundesrepublik verfügte er nicht.⁵²⁷ Offenbar hatte sie für ihn einen derart untergeordneten Stellenwert, daß Nixon sie in seinen im Mai 1978 erschienenen umfangreichen Memoiren nicht einmal erwähnt, geschweige denn sich überhaupt auch nur ansatzweise mit der deutschen Politik beschäftigt.⁵²⁸

Zahlreiche Angehörige des außenpolitischen Establishments der USA trugen dem Präsidenten wiederholt direkt und indirekt ihre Bedenken und ihre Kritik der Bonner Politik vor und förderten auf diese Weise vermutlich eine weniger freundliche Beurteilung der bilateralen Entspannungspolitik der Regierung Brandt/Scheel durch Nixon und Kissinger. Unter den prominentesten Kritikern befanden sich die Deutschlandexperten und ehemaligen Hohen Kommissare Lucius Clay und John McCloy, die früheren Außenminister Dean Acheson und Dean Rusk, der ehemalige stellvertretende Außenminister George Ball, der frühere Gouverneur von New York, Thomas E. Dewey, und der einflußreiche rechtskonservative Gewerkschaftsführer George Meany. Angeblich soll auch Verteidigungsminister Melvin Laird die deutsche Ostpolitik negativ beurteilt haben. Die häufig in der überregionalen amerikanischen Presse geäußerte, inhaltlich wenig detaillierte, eher spekulative und unterstellende Kritik dieser einflußreichen Gruppe setzte allerdings erst ab Frühherbst 1970 ein und flaute Anfang 1971 ab. Die bereits erwähnte Reise Leo Bauers nach New York und Washington Mitte Januar 1971 erbrachte ein sehr positives Meinungsbild.⁵²⁹

Willy Brandt beschreibt in seinen außenpolitischen Memoiren diese Erscheinung:

»Was ich hier Zweifel an unserer Ostpolitik nenne, begegnete mir nie im Gespräch mit Nixon und Kissinger, schon gar nicht mit Außenminister Rogers oder mit meinen alten Freunden aus dem Auswärtigen Ausschuß des Senats. Aber es blieb nicht verborgen, daß Männer wie Clay, McCloy und Acheson – nicht zuletzt auch der alte Gewerkschaftsführer George Meany – voller Sorgen waren und ihre Kritik dem Präsidenten vortrugen. Dean Acheson sprach nach einer solchen Zusammenkunft von einem »irren Wettlauf nach Moskau«. George Ball, der zu den Kritikern gehört hatte, war unter den ersten, die sich korrigierten. Gewisse Beobachtungen sprachen dafür, daß es auch im Verteidigungsministerium und im State Department erhebliche Vorbehalte gab. Manche behaupteten sogar, freilich ohne es beweisen zu können, Henry Kissinger äußere sich in unserer Abwesenheit mit anderen Nuancen als in unserer Gegenwart. Der Sprecher des State Department erklärte allerdings mehr als einmal, die Politik der Regierung Brandt genieße die uneingeschränkte Unterstützung der amerikanischen Regierung. Das tat auch Kissinger gegenüber Horst Ehmke, der im Dezember 1970 nach Washington gereist war. Er konnte berichten, daß die Gegenströmung vom Herbst 1970 im Abflauen begriffen sei.«⁵³⁰

Trotz der anfänglichen Kritik der westlichen Verbündeten an Inhalt und Strategie der Ostpolitik kam es innerhalb der Vierergruppe in Bonn zu keiner Frontbildung gegen die Bundesrepublik. Nach eigenen Angaben hatten die deutschen Diplomaten in diesem Gremium (vor allem VLR I van Well), zu Kenneth Rush und Jonathan Dean einen besonders engen Kontakt. Die französische Haltung, die primär auf die Aufrechterhaltung der alliierten Rechtspositionen gerichtet war, wurde maßgeblich von Claude Arnaud und Jean Sauvagnargues – er wurde am 2. April 1970 zum Nachfolger von Botschafter Seydoux ernannt – bestimmt. Das Auswärtige Amt erteilte Sauvagnargues am 5. Mai 1970 das *Agrément* als neuer französischer Botschafter in Bonn. Insgesamt bestand, so van Well, »ein sehr vertrauensvolles Verhältnis zu allen drei Westmächten«.⁵³¹

Kenneth Rush hob in einem Vortrag vor der »Gesellschaft für Auslandskunde« in München am 21. Oktober 1970 die enge Zusammenarbeit mit der Bundesregierung hervor: »Wir begrüßen den im August von der Bundesrepublik und der Sowjetunion unterzeichneten Vertrag. Mit der Bundesrepublik hoffen wir, daß dies ein erster Schritt zu einer allgemeinen Verbesserung der Ost-West-Beziehungen ist. Die engen Konsultationen mit der Bundesrepublik in dieser Angelegenheit haben uns vollaufzufrieden gestellt.«⁵³²

Im Gegensatz zu Rush soll der französische Botschafter Sauvagnargues angeblich den Moskauer Vertrag nicht als positiven Entspannungsschritt qualifiziert und in einem privaten Gespräch geäußert haben, daß dieses Abkommen die Position der Westmächte in den Berlin-Verhandlungen verschlechtert habe.⁵³³ Was den Botschafter zu diesem Urteil, das überdies in krassem Gegensatz zu den Erklärungen der französischen Regierung steht, veranlaßt hat, ist unklar. Falls seine Äußerung so gefallen ist, läßt sie den vorsichtigen Schluß zu, daß die französische Seite vor allem mit einigen Formulierungen des Moskauer Vertrages unzufrieden war – etwa mit der Feststellung, daß die vertragschließenden Parteien »von der in diesem Raum bestehenden wirklichen Lage« ausgehen. In den Verhandlungen der Vier Mächte über Berlin setzten die Westmächte nach langen Diskussionen mit ihren sowjetischen Verhandlungspartnern eine weniger Endgültigkeitscharakter aufweisende Formulierung durch: In der Präambel (Absatz 4) des Viermächte-Abkommens ist lediglich die Rede von der »Berücksichtigung der bestehenden Lage in dem betreffenden Gebiet«.⁵³⁴ Auch stand

Sauvagnargues offenbar wie seine westlichen Kollegen dem sogenannten »Berlin-Junktim« der Bundesregierung zunächst reserviert gegenüber, zumal diese Verknüpfung die Westalliierten mit einem möglichen Fehlschlag der Bonner Ostpolitik direkt »belastete« und damit das angestrebte bilaterale französisch-sowjetische Rapprochement hätte blockieren können.⁵³⁵

Die Frage nach der Qualität der ostpolitischen Information der Verbündeten durch die Bundesregierung und ihre Vertreter kann nur annäherungsweise beantwortet werden und entzieht sich aus Gründen der Geheimhaltung einer detaillierten empirischen Überprüfung.

Jonathan Dean, der ständige amerikanische Vertreter in der Vierergruppe, bezeichnete die Information durch die deutschen Diplomaten in diesem Gremium als »zufriedenstellend«⁵³⁶ und kritisierte seinerseits in Gesprächen mit Karl Wienand die nach seiner Ansicht zu weitgehende vertrauliche Information der CDU/CSU-Opposition durch die Regierung Brandt/Scheel.⁵³⁷

Kenneth Rush qualifizierte die ostpolitische Unterrichtung in der Vierergruppe als »gut«.⁵³⁸

Die deutschen Diplomaten in diesem Organ bezeichneten die Behauptung, daß die Westmächte nicht genügend unterrichtet waren, als »zu 99 % falsch«.⁵³⁹

Die von Angehörigen der CDU/CSU-Opposition geäußerte Vermutung, die Bundesregierung habe auf der NATO-Frühjahrstagung Ende Mai in Rom und in den Gesprächen im April 1970 mit der amerikanischen Führung die Alliierten nur »locker informiert«⁵⁴⁰ und bei letzterer Zusammenkunft die Frage nach möglicherweise zwischen Bahr und Gromyko verabredeten Texten verneint, ist nach allen vorliegenden Informationen in dieser pauschalen Form nicht zutreffend. Zumindest in Rom setzte Außenminister Scheel seine westlichen Kollegen über die Moskauer Sondierungsergebnisse umfassend ins Bild.⁵⁴¹ Wie Günther van Well berichtet, übten die Verbündeten keine Kritik am Inhalt des sogenannten »Bahr-Papiers«, sondern seien im Gegenteil sehr angetan von diesem Bonner Versuch gewesen.⁵⁴² Über den jeweiligen Stand der Sondierungen in Warschau und Moskau wurden die westlichen Regierungen ständig in der Vierergruppe informiert. Staatssekretär Bahr nahm vereinzelt auch persönlich an den Sitzungen der »Bonn Group Senior Level« teil und unterrichtete dort zusammen mit van Well ausführlich die westlichen Diplomaten.

Zahlreiche Indizien sprechen dafür, daß die diplomatischen Vertreter der Bundesregierung in ihren Informationsgesprächen mit den Westalliierten besonders den exploratorischen Charakter des Bahr/Gromyko-Meinungsaustausches betont und Wert auf die Kennzeichnung des »Bahr-Papiers« als »Entwurf« gelegt haben, um – trotz Kenntnis des Inhalts – einer möglichen westlichen Kritik an der vertragsähnlichen Form des Papiers zu begegnen. Diese Taktik des Herunterspielens des formalen Charakters des »Bahr-Papiers« wandten die ostpolitischen Entscheidungsträger vor allem der SPD auch gegenüber dem kleineren Koalitionspartner an, um Walter Scheel in seiner Position als für die Außenpolitik verantwortlicher Ressortchef nicht zu düpierten.⁵⁴³

Insgesamt betrachtet kann man zwischen Oktober/November 1969 und August 1970 trotz offenbar vorhandener anfänglicher Informationsdefizite auf westlicher Seite und gegenseitiger Anpassungsschwierigkeiten von einer quantitativ und qualitativ umfassenden Information der Alliierten in der Vierergruppe durch die Regierung Brandt/Scheel sprechen.

IV. Generalisierende Hypothesen zum ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungssystem zwischen Oktober 1969 und August 1970

Die empirische Untersuchung des ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungssystems ergibt analytische Befunde, die so weit generalisiert werden können, daß sie strukturelle Vergleiche mit Grundzügen außenpolitischer Entscheidungssysteme und Führungsstile ermöglichen, die für frühere Perioden westdeutscher Außenpolitik charakteristisch waren und in Teilanalysen bereits untersucht worden sind.⁵⁴⁴

Die Analyse des Entscheidungssystems im Untersuchungszeitraum führt vor dem Hintergrund dieser vorliegenden und herangezogenen Arbeiten zu folgenden Generalisierungen:

1. Die fast völlige Übereinstimmung in allen wichtigen inhaltlichen und taktischen Fragen der Ost- und Deutschlandpolitik zwischen den Koalitionspartnern schafft nicht nur die institutionellen Voraussetzungen für eine Beschleunigung des Entscheidungsprozesses, sondern fördert eine Zentralisierung des Entscheidungssystems.
2. Ist die außenpolitische Erfahrung und Reputation des Bundeskanzlers größer als die des Außenministers, so führt dies in Koalitionsregierungen zu einer Ausdehnung der Richtlinienkompetenzen des Regierungschefs auch auf Einzelfragen der Außenpolitik und schafft ein außenpolitisches Entscheidungsmonopol im Bundeskanzleramt.
3. Die starke Personalisierung der außenpolitischen Aktionen der Regierung fördert die Zentralisierung des Entscheidungssystems und überdeckt auftretende Führungsschwächen des Bundeskanzlers.
4. Der Bundeskanzler und seine Berater verfügen bei außenpolitischen Kurskorrekturen hinsichtlich deren Bandbreite und ihres Durchsetzungsinstrumentariums über ein Interpretations- und Auswahlmonopol.
5. Die Schaffung von »personellen Brückenköpfen« des Bundeskanzlers im Auswärtigen Amt (Duckwitz, Sahm, anfangs auch Frank) mildert die traditionellen Ressortrivalitäten zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt, stabilisiert das außenpolitische Entscheidungsmonopol beim Regierungschef und schwächt die Position des Außenministers im Entscheidungssystem.
6. Durch den Aufbau eines erfahrenen außenpolitischen Beraterstabes des Bundeskanzlers wird dessen dominierende Stellung im außenpolitischen Entscheidungsprozeß noch verstärkt.
7. Ein zunehmendes außenpolitisches Kompetenzungleichgewicht zwischen Kanzler und Außenminister führt zu einer Kompensierung des dadurch bedingten Imageverlustes des Außenministers mittels einer institutionellen Abgrenzung und damit zu einer Dezentralisierung des außenpolitischen Entscheidungsmonopols des Regierungschefs.

8. Die bürokratische Abhängigkeit des Bundeskanzlers von einem starken Chef des Kanzleramtes schafft Widerstände von Ko-Entscheidungsträgern (Ministern) und fördert die Herausbildung von »Widerstandszentren« innerhalb der Regierung.
9. Eine im Bundeskanzleramt konzentrierte zentrale Planungsinstanz der Bundesregierung führt *nicht* zu einem Abbau der Planungsprivilegien und des Ressortegoismus, sondern veranlaßt die Ressortchefs, die projektierten Absichten und Vorhaben ihrer Häuser noch stärker nach außen abzuschirmen und zu verschleiern.
10. Die Nicht-Hierarchisierung der Beratergruppe des Bundeskanzlers verstärkt deren Konsensbildung und damit ihren Einfluß auf die Entscheidungen.
11. Bürokratische Widerstände gegen außenpolitische Kurskorrekturen werden im Auswärtigen Amt durch gezielte personelle und strukturelle Reorganisationsmaßnahmen (Verlagerung von Referatskompetenzen, Versetzungen usw.) und limitierten Informationszugang reduziert.
12. In Koalitionsregierungen fallen wichtige außenpolitische Entscheidungen *nicht* im Kabinettsrat, sondern in informellen Gremien. Kabinettsmitglieder werden im allgemeinen nur am Rande am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligt und spielen lediglich bei der formalen Entscheidungsankündigung eine Rolle.
13. Weder die Fraktionen und ihre Arbeitskreise und Arbeitsgruppen noch die Bundestagsausschüsse haben auch bei schmaler parlamentarischer Basis der Regierung unmittelbaren Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß, der nur von einer kleinen Gruppe von Entscheidungsträgern gesteuert wird.
14. Eine in die Oppositionsrolle verwiesene ehemalige Regierungspartei, die eine gegenüber der Regierung etwa gleichstarke Gruppierung darstellt, verfolgt aus taktischen Gründen im allgemeinen zunächst eine Konfrontationsstrategie, die intern – in Form eines kleinsten gemeinsamen Nenners – als »Klammer« dient, den psychologischen »Schock« des Machtwechsels dämpft und eine wirkungsvolle öffentliche Selbstdarstellung ohne Darlegung von inhaltlichen Alternativen ermöglicht.
15. Bei einer zunehmenden Polarisierung zwischen Regierung und Opposition wird der Einfluß der parlamentarischen Opposition auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß immer geringer. Sie kann lediglich entweder durch eine maximale Mobilisierung der Öffentlichkeit einen Legitimationsdruck auf die Regierung erzeugen oder aber über vertrauliche Fühlungen zur Regierung, die einen hohen Grad an Konfrontation ausschließen, Einfluß auf die Entscheidungsbildung der Exekutive nehmen.
16. Der Einfluß von »pressure groups« ist in zentralisierten Entscheidungssystemen geringer als in dezentralisierten Systemen.
17. Der Einfluß von »pressure groups« in Richtung auf eine Änderung eines außenpolitischen Vorhabens ist gering, wenn die »öffentliche Meinung« den Kurs der Regierung unterstützt.
18. Exogene Einflüsse von Drittstaaten auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß erfolgen meist über den Umweg einer gezielten Beeinflussung der öffentlichen und veröffentlichten Meinung des beeinflussenden Staates, die von der Regierung des betroffenen Staates sorgfältig registriert wird.
19. Um die Konfrontationsstrategie einer fast gleichstarken Opposition aufzuweichen, verfolgen die Entscheidungsträger der Regierung eine Taktik der gezielten

vertraulichen Information einzelner, für den außenpolitischen Entscheidungsprozeß relevanter Oppositionsvertreter, die entweder eine gemäßigte Haltung erkennen lassen oder denen aufgrund ihrer institutionellen parlamentarischen Position besonderes Gewicht zukommt. Mit dem dadurch bewirkten Informationsvorsprung einzelner oppositionsinterner Gruppierungen kann eine einheitliche Haltung der Opposition blockiert werden.

20. Um die Regierung bei schwierigen außenpolitischen Operationen abzuschirmen, ihr den notwendigen Spielraum zu verschaffen und ihre Regierungsfähigkeit zu demonstrieren, verfolgen die Regierungsparteien ihrerseits eine Strategie der Abgrenzung gegenüber der Opposition.
21. Ein trotz schmaler parlamentarischer Basis risikofreudiger außenpolitischer Kurs wird von der Regierung primär aus drei Motiven eingeschlagen:
 - a) Gemeinsames »Vorreiter- und Aufbruchsbewußtsein« durch einen hohen Grad an außenpolitischer Übereinstimmung innerhalb der Regierung über die einzuschlagende Politik;
 - b) Demonstration der eigenen Regierungsfähigkeit (»Emanzipationsstrategie«);
 - c) erwartungsfreudige öffentliche Meinung, Unterstützung des risikofreudigen Kurses durch die öffentliche und veröffentlichte Meinung.

V. Fallstudie:

Das Entscheidungssystem und seine Komponenten in den einzelnen Entscheidungsablaufphasen⁵⁴⁵

Phase 1:

Die Moskauer Sondierungen Botschafter Allardts im November und Dezember 1969

Der noch während der Abgabe der Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 in Gang gesetzte ost- und deutschlandpolitische Entscheidungsprozeß begann zunächst im Deutschland- und Berlin-Referat (II A 1) des Auswärtigen Amtes mit dem Entwurf von Direktiven für die deutschen diplomatischen Auslandsmissionen in Form einer »Sprachregelung«, ⁵⁴⁶ in der die Haltung der Bundesrepublik gegenüber der DDR im internationalen Bereich umschrieben wurde.

Bundeskanzler Brandt, Außenminister Scheel und Staatssekretär Duckwitz trafen zwischen dem 27. Oktober und 3. November persönlich mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin zusammen und signalisierten die Gesprächsbereitschaft der Bundesregierung. ⁵⁴⁷ Parallel dazu arbeitete das Auswärtige Amt verstärkt an der Vorbereitung der Unterzeichnung des Atomsperrvertrages durch die Bundesregierung, um mit dieser flankierenden vertrauensbildenden Maßnahme günstige Voraussetzungen für den Dialog mit der Sowjetunion zu schaffen. Auch hielt sich vom 29. Oktober bis 1. November der Abrüstungsbeauftragte Roth vom Auswärtigen Amt mit einer Delegation in Washington auf, um Einzelheiten des Vertrages mit amerikanischen Regierungsvertretern zu besprechen. ⁵⁴⁸

Neben den ersten sondierenden Kontakten zur Sowjetunion leitete die neue Regierung eine Serie von Informations- und Konsultationsgesprächen mit den westlichen Verbündeten ein, die in bilateralem und multilateralem Rahmen stattfanden. In persönlichen Unterredungen unterrichteten die außenpolitischen Entscheidungsträger in Bonn zunächst hohe westliche Regierungsvertreter:

Der deutsche Botschafter in Washington, Pauls, informierte am 30. Oktober Außenminister Scheel über die Vorbereitungen der nächsten NATO-Ministerratskonferenz, die Anfang Dezember 1969 in Brüssel stattfinden sollte. ⁵⁴⁹

Verteidigungsminister Schmidt nutzte am 3. November die Gelegenheit eines Besuchs seines britischen Kollegen Healey, um der britischen Seite die ost- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen der neuen Bundesregierung zu erläutern. ⁵⁵⁰

Auf multilateraler Ebene informierte Helmut Schmidt die Vertreter der Westmächte am Rande der Tagung der nuklearen Planungsgruppe der NATO am 10. November in den USA. ⁵⁵¹

Außenminister Scheel setzte am 9. November in Paris den französischen Außenminister Schumann über die geplanten Bonner Verhandlungsinitiativen in Kenntnis. ⁵⁵²

Am 14. November setzten Brandt und Scheel die persönliche Unterrichtung der Verbündeten in einem Gespräch mit dem britischen Außenminister Stewart fort. ⁵⁵³

Zur gleichen Zeit entwarfen im Auswärtigen Amt die Referate II A 1, II A 4 (Sowjetunion), II A 5 (Osteuropa) und V 1 (Völkerrecht) parallel die Verhandlungskonzepte für die bevorstehenden Sondierungen mit der Sowjetunion und Polen.⁵⁵⁴

Die Kerninhalte beider Konzeptionen lagen in Umrissen bereits vor: Während der Großen Koalition hatte der Planungsstab des Auswärtigen Amtes unter Ministerialdirektor Egon Bahr ein umfassendes ostpolitisches Verhandlungsprogramm aufgestellt; auch Teile des Polen-Konzeptes waren vorbereitet worden, so etwa die technischen Modalitäten des Gesprächsbeginns durch einen Notenwechsel, der mit der polnischen Seite schon vorher abgesprochen worden war.⁵⁵⁵ Während das Verhandlungskonzept für den Meinungsaustausch mit der UdSSR von Bahr und seinem Planungsstab vorbereitet und nach seinem Wechsel ins Bundeskanzleramt dort von ihm und seinen Mitarbeitern ergänzt wurde, erarbeitete ausschließlich das Auswärtige Amt alle Vertragsformulierungen des Polen-Konzeptes,⁵⁵⁶ einschließlich jener zur Grenzfrage.

In multilateralem Rahmen informierte die Bundesregierung Anfang November 1969 die Westmächte in der »Bonner Vierergruppe« auch auf Direktorenebene. Der Zusammentritt der »Bonn Group Senior Level«, die sich aus den Leitern der Europaabteilungen der vier Außenministerien, Hillenbrand, Arnaud, Bendall und van Well, zusammensetzte, war unmittelbar nach Abgabe der Regierungserklärung von den Westalliierten beantragt worden.⁵⁵⁷ In den ersten Sitzungen der Vierergruppe noch in den letzten Oktobertagen hatten die diplomatischen Vertreter der Bundesregierung die westlichen Repräsentanten vom Inhalt der Regierungserklärung, deren Zielrichtung und Bedeutung unterrichtet. Eine informelle Abstimmung der ost- und deutschlandpolitischen Aussagen zwischen der neuen Regierung und ihren Verbündeten hatte vorher nicht stattgefunden. Die Direktorenrunde gab eine geheime Studie über die Auswirkungen der ost- und deutschlandpolitischen Formeln der Regierungserklärung auf die Viermächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten in Auftrag⁵⁵⁸ und nahm mit diesem Schritt auf diplomatischen Kanälen indirekt Einfluß auf den Entscheidungsprozeß, indem sie die Regierung Brandt/Scheel zur Offenlegung, Formulierung und Begründung ihres gesamten ostpolitischen Konzeptes veranlaßte. Mit einer weiteren diplomatischen Intervention versuchte die amerikanische Seite, ihre Interessen deutlich zu markieren: Der amerikanische Gesandte in Bonn, Russell Fessenden, übergab Ende November 1969 im Auswärtigen Amt ein Memorandum, in dem sich die U. S.-Botschaft über mangelnde ostpolitische Unterrichtung durch die Bundesregierung beschwerte. Obwohl die Note nicht die Billigung hoher Regierungsstellen in Washington fand, machte sie das starke amerikanische Interesse an einer gründlichen Unterrichtung über alle ostpolitischen Schritte der Regierung in Bonn besonders deutlich.⁵⁵⁹

Den Willen zu enger Kooperation mit den westlichen Verbündeten dokumentierte Bundeskanzler Brandt sichtbar mit einer persönlichen Botschaft an den amerikanischen Präsidenten Nixon zu Beginn der SALT-Runde am 17. November in Helsinki.⁵⁶⁰

Die am 15. November von Botschafter Allardt in Moskau übergebene Note, in der die Bundesregierung den 8. Dezember als Termin des Beginns der Sondierungen mit der sowjetischen Regierung vorschlug, wurde im Auswärtigen Amt entworfen. Außenminister Scheel rundete die Übergabe der deutschen Note mit einer persönlichen Unterredung mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin am 17. November ab, über den die sowjetischen Entscheidungsträger ihrerseits Einfluß auf Gestaltung und Inhalt des Bonner Verhandlungskonzeptes zu nehmen versuchten.⁵⁶¹

Die vom Osteuropa-Referat des Auswärtigen Amtes entworfene Note an die polnische Regierung übergab der Leiter der westdeutschen Handelsvertretung in Warschau, Böx, am 25. November in der polnischen Hauptstadt. Bundestagsvizepräsident Carlo Schmid unterstrich durch seine Anwesenheit bei der Notenübergabe die Bedeutung, welche die Bundesregierung dem Dialog mit Polen beimaß.⁵⁶²

Die Bundestagsfraktionen waren über ihre Vorsitzenden an das Informations- und Konsultationsnetz der Regierung angeschlossen und wurden von Brandt und Scheel am 10., 20. und 26. November informiert. Mit Altbundeskanzler Kiesinger führte Willy Brandt am 26. November ein zusätzliches informelles Gespräch.⁵⁶³

Um die Zustimmung der Opposition zur deutschen Unterschrift unter den Atomsperrvertrag zu erhalten, unterrichtete Botschafter Roth vom Auswärtigen Amt nach seiner Rückkehr aus den Vereinigten Staaten Vertreter der CDU/CSU-Fraktion über den Stand der Gespräche mit der Sowjetunion und den USA über die Interpretation des Vertrages.⁵⁶⁴ Walter Scheel persönlich setzte noch am 27. November, einen Tag vor der Unterzeichnung, die zuständigen Bundestagsausschüsse ins Bild.⁵⁶⁵

Die CDU/CSU-Opposition konzentrierte sich in den ersten größeren Stellungnahmen ihres Fraktionsvorsitzenden Barzel auf die Kritik an Brandts Formel von den »zwei Staaten in Deutschland«, die mit der Präambel des Grundgesetzes und der Forderung nach Selbstbestimmung aller Deutschen nicht in Einklang zu bringen sei. Damit habe die neue Regierung Tatsachen geschaffen, die »andere mißdeuten könnten«. Rivalität, so Barzel, lasse sich nicht konföderieren und Freiheit nicht mit Diktatur mischen. Auch in den angekündigten Gesprächen mit Polen – so Barzel – werde die Regierung ohne Kooperation mit der Opposition nichts erreichen.⁵⁶⁶

Der Oppositionsführer warnte die SPD/FDP-Regierung vor einer Polenpolitik »hinter dem Rücken unserer Vertriebenen«, ohne allerdings selbst alternative Vorstellungen zu entwickeln.⁵⁶⁷

Der deutschlandpolitische Sprecher der Oppositionsfraktion, von Weizsäcker, kritisierte besonders die Umbenennung des gesamtdeutschen in einen »innerdeutschen« Bundestagsausschuß, die am 5. November in einer Kampfabstimmung zugunsten der Koalition durchgesetzt wurde.⁵⁶⁸

Der Vorsitzende des außenpolitischen Arbeitskreises der CDU/CSU-Fraktion, Marx, warnte am 1. Dezember den Westen nachdrücklich vor einer Übernahme des von der Sowjetunion propagierten Projekts einer Europäischen Sicherheitskonferenz.⁵⁶⁹ Barzel stimmte dieser Haltung vorsichtig zu und betonte immer wieder die Priorität von praktischen Resultaten der Ostpolitik für die Menschen.⁵⁷⁰

Die am 4. Dezember von Regierungssprecher Ahlers geäußerte Absicht der Regierung, keinen konkreten Verhandlungsvorstoß in Ost-Berlin zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu unternehmen, wurde am gleichen Tag von der Opposition bedauert und eine eigene Initiative der Bundesregierung gefordert.⁵⁷¹

Die Oppositionsstrategie der CDU/CSU operierte in den ersten Wochen nach dem Regierungswechsel vorwiegend mit stark moralisierenden Wertpostulaten und Unterstellungen; ihre Initiatoren legten keine alternativen Vorstellungen vor, sondern versuchten durch die Setzung von teilweise kompromißlos formulierten Positionsmarkierungen die Regierung auf die gemeinsame Basis der Großen Koalition zurückzubringen. Durch die Einbindung Barzels in den vertraulichen Informationsprozeß begrenzte die Exekutive dessen Konfrontationsspielraum. Der Oppositionsführer äußerte sich wesentlich differenzierter als etwa seine Fraktionskollegen Marx und Zimmermann und steuerte einen sorgfältigen Mittelkurs, um einerseits weiterhin in den Genuß des

privilegierten Informationszuganges durch die Regierung zu kommen, andererseits aber als Oppositionsführer manövrierfähig zu bleiben.

Die maßgeblich von Staatssekretär Bahr, Ministerialdirektor Ruete (Leiter der Politischen Abteilung II des Auswärtigen Amtes), Botschafter Allardt und dem Sowjetunion-Referat des Amtes erarbeiteten Weisungen für die ersten Gespräche Allardts mit der sowjetischen Regierung⁵⁷² wurden Anfang Dezember in der Vierergruppe mit den Westalliierten abgestimmt.⁵⁷³

Die amerikanische Regierung signalisierte noch vor dem Besuch von Außenminister Rogers in der ersten Dezemberwoche in Bonn mit zustimmenden Gesten ihre Befriedigung über Inhalt und Taktik des eingeschlagenen ostpolitischen Kurses der Bundesrepublik.⁵⁷⁴

Auch auf der NATO-Ministerratstagung, die am 4. und 5. Dezember in Brüssel stattfand, unterrichtete Außenminister Scheel seine westlichen Kollegen über die geplante Marschroute bei den bevorstehenden deutsch-sowjetischen und deutsch-polnischen Sondierungen. Die nachdrückliche Billigung des Bonner Konzeptes durch die Westmächte zeigt, daß die Information durch die Bundesregierung von den Alliierten als gut bezeichnet und gewertet wurde. Gesondert unterrichtete die Bundesregierung am 6. Dezember den amerikanischen Außenminister Rogers, der bei seinem Aufenthalt in Bonn mit Brandt und Scheel zusammentraf.⁵⁷⁵

Ablauf und Inhalt dieses Informationsaustausches demonstrierten augenfällig nicht nur das besondere Interesse der amerikanischen Regierung an der Bonner Entspannungspolitik, sondern auch die Absicht der Bonner Entscheidungsträger, sich nicht zuletzt auch aus taktisch-psychologischen Gründen der öffentlichen Unterstützung des einflußreichsten Bündnispartners zu versichern, um diesen wichtigen Rückhalt auch in den innenpolitischen Auseinandersetzungen mit der Opposition ausspielen zu können. Die Regierung setzte in den darauffolgenden Tagen die Einbindung des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden in den von ihr in Gang gesetzten vertraulichen Informationsmechanismus fort: Noch während der ersten Unterredung zwischen Allardt und Gromyko am 8. Dezember in Moskau unterrichtete Scheel Rainer Barzel über das Bonner Verhalten bei den angelaufenen Gesprächen mit der Sowjetunion.⁵⁷⁶

Auch die französische Regierung wurde nach Beginn der ostpolitischen Gesprächsphase auf zwei Ebenen von der Bundesregierung unterrichtet:

Auf diplomatischem Wege informierten die deutschen Entscheidungsträger die französische Seite am 7. Dezember über die am gleichen Tag erfolgte sowjetische Zustimmung zum Vorschlag der Bundesregierung, den deutsch-sowjetischen Meinungsaustausch am 8. Dezember aufzunehmen. In einer entsprechenden offiziellen Erklärung wurde nicht ohne einen reserviert klingenden Unterton auf »Befürchtungen im Hinblick auf eine deutsch-sowjetische Annäherung« verwiesen, die »in Frankreich oder anderswo« zum Ausdruck gebracht würden. Allerdings könne es »keineswegs nachteilig sein, wenn die Verhandlungen zu einer Einigung über den Gewaltverzicht führten«.⁵⁷⁷ In der überregionalen französischen Presse war der »Schock« über die Verlagerung der ostpolitischen Vorreiterrolle auf die Bundesrepublik und der leise Verdacht deutlich zu spüren, daß die Politik der Bundesregierung nach Osten die Siegerrechte Frankreichs tangieren könnte.⁵⁷⁸

Am 8. und 9. Dezember erörterte der Berliner Regierende Bürgermeister Klaus Schütz, vermutlich im Auftrag von Bundeskanzler Brandt, in Paris mit Staatspräsident Pompidou, Ministerpräsident Chaban Delmas und hohen Beamten des französischen Außenministeriums die ostpolitischen Initiativen der Bundesrepublik.⁵⁷⁹ Daß Schütz

mit dieser Mission betraut wurde, spricht für dessen exponierte Stellung im Beraterkreis des Bundeskanzlers. Wiederholt übernahm Schütz, vorher Staatssekretär Brandts im Auswärtigen Amt, in seiner international nicht unbedeutenden Position als Berliner Regierender Bürgermeister informelle ostpolitische Sondierungsaufgaben.

Ebenfalls am 8. Dezember stimmte U. S.-Außenminister Rogers in Paris mit der französischen Regierung die gemeinsame Haltung der Westalliierten gegenüber der deutschen Ostpolitik ab.⁵⁸⁰

Auch die deutsch-französischen Routinekonsultationen, die am 15. Dezember in Paris stattfanden, beschäftigten sich ausführlich mit dem ostpolitischen Konzept der Bundesregierung.

Damit waren zu Beginn der ostpolitischen Gesprächsanbahnung die westlichen Verbündeten durch verschiedene informelle und diplomatische Informations- und Konsultationsstränge mit der Bundesregierung verbunden, die ihrerseits nach anfänglichen Kontaktschwierigkeiten besonderen Wert auf eine umfassende ostpolitische Unterrichtung der Westalliierten legte.⁵⁸¹

Am 17. Dezember empfing Außenminister Scheel das Präsidium des Bundes der Vertriebenen (BdV) zu einem Informationsgespräch über Fragen der Ostpolitik, in dessen Verlauf die Verbandsführer ihre Auffassungen darlegten und auf diese Weise versuchten, eigene ostpolitische Vorstellungen in den Entscheidungsprozeß der Regierung einzubringen. Innenminister Genscher hatte als der ab Ende Oktober für die Vertriebenen zuständige Ressortminister bereits im November das BdV-Präsidium zu einer Unterredung empfangen.⁵⁸²

Für das zweite und dritte Gespräch mit Außenminister Gromyko am 11. und 23. Dezember erhielt Botschafter Allardt vom Auswärtigen Amt zusätzliche Instruktionen.⁵⁸³ Auch über den Inhalt dieser Gespräche in Moskau und über das weitere Vorgehen der Regierung wurde Oppositionsführer Barzel vertraulich informiert: Am 6. Januar setzte Ministerialdirektor Ruete vom Auswärtigen Amt den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden ins Bild, am 8. und 21. Januar wurde er von Staatssekretär Bahr unterrichtet.⁵⁸⁴ Außenminister Scheel soll Allardt nach dessen Angaben zugesagt haben, daß die Opposition in Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion voll eingeschaltet werden würde.⁵⁸⁵

Die Berichterstattung Allardts Ende Dezember/Anfang Januar in Bonn konzentrierte sich stark auf das Bundeskanzleramt, wo der Botschafter Brandt, Bahr und Ehmke ausführlich über seine Unterredungen mit dem sowjetischen Außenminister berichtete. Einige Tage später informierte Allardt auch Außenminister Scheel.⁵⁸⁶

Weisungen für ein viertes Allardt/Gromyko-Gespräch, das für Ende Januar ins Auge gefaßt war, wurden im Auswärtigen Amt zwar ausgearbeitet, Allardt kehrte aber am 15. Januar zunächst ohne Direktiven nach Moskau zurück. Vor seiner Abreise war durchgesichert, daß der Leiter der Politischen Abteilung der deutschen Botschaft, Rudolf Wolff nach Washington versetzt werden sollte.⁵⁸⁷ Obwohl das Auswärtige Amt die Versetzung des Diplomaten als Routineangelegenheit bezeichnete, liegt die Vermutung nahe, daß Wolff, wegen seiner Zweifel an der Rußlandpolitik Scheels von seinem wichtigen Posten in Moskau abberufen wurde.⁵⁸⁸ Allerdings war dieser taktisch-politisch motivierte Wechsel ohne gravierende Bedeutung: Auch Wolffs Nachfolger, Botschaftsrat Joachim Peckert, stand der CDU/CSU parteipolitisch näher als den Regierungsparteien.

Phase 2:

Die Bahr/Gromyko-Gespräche in Moskau

bis zur Fertigstellung des sogenannten »Bahr-Papiers« im Mai 1970

Die Beauftragung Egon Bahrs mit der Führung der Vorverhandlungen bzw. der Sondierungsgespräche in Moskau, die grundsätzlich bereits während der Koalitionsverhandlungen beschlossen und von Walter Scheel akzeptiert worden war, wurde auch von den Ostexperten des Auswärtigen Amtes als Indiz dafür gewertet, daß nun das Kanzleramt selbst die Führung in der Ostpolitik übernommen habe.⁵⁸⁹

Mit der Entsendung des engsten Vertrauten des Bundeskanzlers und nicht eines Diplomaten des Auswärtigen Amtes in die Sowjetunion reagierte die Bundesregierung nicht nur statusmäßig adäquat auf den überraschenden Sachverhalt, daß der sowjetische Außenminister Gromyko persönlich schon die ersten Gespräche auf sowjetischer Seite führte, sondern signalisierte auch, daß der Bonner Unterhändler im Gegensatz zum Botschafter genügend Spielraum und Kompetenz für eine umfassende Erörterung des ostpolitischen Gesamtkonzeptes habe, ohne nach jedem neuen sowjetischen Vorschlag zusätzliche Weisungen aus Bonn einholen zu müssen. Valentin Falin bestätigte dem Verfasser, daß die sowjetische Seite dies auch so verstanden habe, er qualifizierte diese personelle Reaktion Bonns als »psychologisch sehr interessant«.⁵⁹⁰

Ferner schien es, daß in Brandts Umgebung Zweifel an der Verhandlungsfähigkeit Botschafter Allardts aufgekommen waren und man den Diplomaten für zu wenig flexibel – vermutlich auch intellektuell für nicht besonders beeindruckend – und zu wenig vertraut mit den konzeptionellen und operativen Überlegungen der neuen ostpolitischen Entscheidungsträger hielt.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit fiel die Entscheidung – konkret abgesprochen zwischen Ehmke und Scheel Mitte Januar 1970 –, daß Bahr noch im Januar die Gespräche weiterführen sollte, schon während des Aufenthalts Botschafter Allardts in Bonn.⁵⁹¹ Daß der deutsche Missionschef erst etwa eine Woche vor Bahrs Eintreffen in Moskau auf diplomatischem Wege davon erfuhr, ist wiederum ein Indiz für die Absicht der Entscheidungsträger im Kanzleramt, alle Fäden in der Hand zu behalten und die bevorstehende Gesprächsrunde soweit wie möglich auch gegen das Auswärtige Amt – mit Ausnahme von dessen politischer Führung – abzuschirmen. Auch Bahrs engster Mitarbeiter bei den Sondierungen in Moskau, Ministerialdirigent Sanne, arbeitete seit Oktober 1969 im Bundeskanzleramt. Lediglich der Bahr begleitende Völkerrechtler, Legationsrat von Treskow, kam direkt aus dem Auswärtigen Amt, verfügte aber bei den Gesprächen mit der sowjetischen Seite nach eigenen Angaben nur über eine »Kammerdienerperspektive«.⁵⁹²

Die Intention der Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalitionsregierung, die Gesprächsinhalte völlig geheimzuhalten, dokumentierte sich einmal daran, daß von Treskow nicht einmal seinen nächsten Vorgesetzten im Auswärtigen Amt über die Gespräche in Moskau berichten durfte, ferner an dem nur sehr begrenzten Verteiler der Bahr-Telegramme, die im Auswärtigen Amt aus Furcht vor Indiskretionen nur an Außenminister Scheel und Staatssekretär Duckwitz, nicht jedoch an die operativen Abteilungen und Referate gingen.⁵⁹³ In einer besonderen Weisung an Allardt forderte Duckwitz den Botschafter auf, alle Berichte über die Bahr/Gromyko-Gespräche nur an den Minister persönlich und nicht an die Abteilungen oder Referate zu richten.⁵⁹⁴

Ende Januar 1970 wurde außerdem dem für Sicherheit und Abrüstung zuständigen Referat II B 2 die Zuständigkeit für Fragen des Gewaltverzichts entzogen und dem Referat II A 4 (Sowjetunion) und II A 5 (Osteuropa) übertragen.⁵⁹⁵ Auch mit dieser Maßnahme zielte die politische Führung des Amtes offenbar auf eine Konzentration der politisch brisanten Gewaltverzichtsfragen in nur zwei operativen Länderreferaten ab, die zudem noch von Beamten geleitet wurden, die der Ostpolitik der neuen Regierung positiv gegenüberstanden.

Obwohl das Bundeskabinett die Entsendung Staatssekretär Bahrs wenige Tage vor seiner Abreise offiziell billigte, war die Entscheidung in bilateralen informellen Gesprächen zwischen Brandt und Scheel sowie Scheel und Ehmke abgesprochen worden und damit im Kern gefallen. Auch die FDP-Bundestagsfraktion erfuhr von dieser Vereinbarung erst aus der Presse, was zu einer ersten leichten Verstimmung im Lager des kleineren Koalitionspartners führte.⁵⁹⁶

Widersprüchliche Angaben liegen zur Frage nach schriftlichen Instruktionen für Bahrs Mission vor. Allerdings kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, daß Bahrs Verhandlungsrahmen aufgrund umfangreicher Vorarbeiten im Kanzleramt unter Beteiligung Scheels schriftlich abgesteckt und lediglich mit einigen zusätzlichen juristischen Ausarbeitungen versehen wurde.⁵⁹⁷ Da es sich bei Bahrs Mission um keine Verhandlungen handelte – auch die sowjetische Seite qualifizierte den Meinungsaustausch ausdrücklich nur als »Gespräche«⁵⁹⁸ –, bedurfte es keiner detaillierten Weisungen zu konkreten Einzelfragen.⁵⁹⁹ Während und zwischen den Gesprächsrunden mit Außenminister Gromyko erhielt Bahr in Moskau und in Bonn vom Auswärtigen Amt sowie von Brandt und Scheel zusätzliche bzw. neue Instruktionen,⁶⁰⁰ die auf höchster Ebene verabredet und grundsätzlich nicht von den operativen Referaten des Auswärtigen Amtes erarbeitet wurden. Brandt gab seine Anregungen und Erläuterungen an seinen Staatssekretär über Scheels Ministerbüro nach Moskau. Den schriftlich fixierten Rahmen der Sondierungsgespräche machte der Bonner Unterhändler Botschafter Allardt auch auf dessen wiederholtes Verlangen nicht zugänglich,⁶⁰¹ was wiederum für die beabsichtigte strikte Geheimhaltung spricht und vermutlich eine mögliche Intervention des Botschafters und befürchtete Indiskretionen von Anfang an ausschalten sollte.

Weder die Koalitionsfraktionen noch das Kabinett, noch die CDU/CSU-Opposition wurden über Details der Generalweisung für Bahr unterrichtet.⁶⁰² Lediglich vor dem Auswärtigen Bundestagsausschuß ging Scheel am 29. Januar neben einer Darlegung der Verhandlungsaussichten für die deutsch-polnischen Sondierungen auch auf das Konzept des Unterhändlers der Bundesregierung in Moskau ein,⁶⁰³ allerdings darf vermutet werden, daß der Außenminister dies in recht allgemeiner Form tat.

Die in der Vierergruppe über die Grundzüge der geplanten Bonner Marschroute informierten westlichen Verbündeten reagierten grundsätzlich positiv auf die Fortführung der deutsch-sowjetischen Sondierungen. Mit einem ungewöhnlichen Schritt brachte das britische Foreign Office in London seine Zustimmung zur Bonner Ostpolitik zum Ausdruck: Der Pressesprecher des Außenministeriums, Haydon, bekräftigte in einem Leserbrief an die britische Tageszeitung »The Guardian« vom 21. Januar die volle Unterstützung der Bundesregierung durch die britische Seite.⁶⁰⁴ Außenminister Stewart bestätigte am 23. Januar vor dem Unterhaus noch einmal diese Auffassung.⁶⁰⁵

Bereits am 16. Januar hatte Bundeskanzler Brandt, begleitet von seinen Mitarbeitern Ehmke, Sahn, Ahlers und den zuständigen Referenten des Kanzleramtes, das Präsi-

dium des Bundes der Vertriebenen zu einem ausführlichen Gespräch über die Ost- und Deutschlandpolitik empfangen, in dem die Vertriebenenfunktionäre ihre abweichenden Auffassungen darlegten und versuchten, ihre Vorstellungen in den Willensbildungsprozeß der Regierung einzubringen.⁶⁰⁶

Noch bevor Bundeskanzler Brandt das Kabinett über den Inhalt des ersten sechsstündigen Gesprächs zwischen Bahr und Gromyko am 30. Januar informierte, unterrichtete er im Rahmen der am 30. und 31. Januar in Paris stattfindenden deutsch-französischen Halbjahres-Konsultationen die französische Führung. Am zweiten Tag der Besprechungen in Paris gab Brandt, der am Vortag von Bahr telegraphisch über das zu Ende gegangene Treffen mit dem sowjetischen Außenminister informiert wurde, den Bericht seines Unterhändlers in Moskau an seine französischen Gesprächspartner weiter, die ihre Unterstützung der Bonner Ostpolitik betonten.⁶⁰⁷

Die von der Bundesregierung Anfang Februar eingeleiteten flankierenden Maßnahmen auf wirtschaftlichem und technischem Gebiet zur atmosphärischen Auflockerung des politischen Dialogs mit der Sowjetunion und Polen fanden vermutlich die – wenn auch stillschweigende – Unterstützung der einheimischen Wirtschaftsverbände, obwohl sich der BDI nicht offiziell dazu äußerte. Das am 1. Februar von der Privatwirtschaft abgeschlossene Erdgas-Röhren-Geschäft, die Reisen von Staatssekretär Arndt vom Wirtschaftsministerium nach Ungarn und von Sonderbotschafter Emmel vom Auswärtigen Amt nach Moskau hatten – sicherlich nicht unbeabsichtigt – eine Verbesserung der bilateralen wirtschaftlich-technischen Kontakte zum Ziel.

Die Vorsitzenden der drei Bundestagsfraktionen wurden von der Regierung erstmalig nach Beginn der Sondierungen in Moskau und unmittelbar vor Eröffnung der Gespräche in Warschau in den Informationsprozeß der Bundesregierung mit einbezogen: Am 3. Februar unterrichtete Scheel die Parlamentarier über die Aussichten des deutsch-polnischen Meinungsaustausches und den Stand des Dialogs mit der Sowjetunion.⁶⁰⁸

Am 11. Februar setzten Regierungsvertreter die Information der Fraktionen fort.⁶⁰⁹ Erst einen Tag später beschäftigte sich das Bundeskabinett in einer langen Aussprache ausführlich mit der Ostpolitik. Außenminister Scheel und Staatssekretär Duckwitz erstatteten Bericht über die Gespräche mit der sowjetischen und polnischen Regierung.⁶¹⁰

Im Anschluß an die Kabinettsitzung unterrichteten Scheel und Duckwitz zum zweitenmal seit Einleitung der Gesprächsinitiativen führende Vertreter der im Bundestag vertretenen Parteien: Für die CDU/CSU waren die Abgeordneten Katzer und Wagner, für die SPD Karl Wienand und für die FDP Wolfgang Mischnick und Werner Mertes anwesend. Ferner hatte die Regierung erstmalig auch die Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Schröder (CDU) und Mattick (SPD), zu diesem Informationsgespräch eingeladen und mit diesem Schritt die besondere Stellung Gerhard Schröders als bevorzugter vertraulicher Informationsadressat im Oppositionslager unterstrichen.⁶¹¹

Einen Tag später, am 13. Februar 1970, setzte die Regierung Brandt/Scheel ihr Gespräch mit dem Vertriebenenverbänden fort: Die Minister Genscher und Ehmke sowie Staatssekretär Dahrendorf trafen erneut mit dem BdV-Präsidium zusammen. Vermutlich versuchten die Verbandsfunktionäre auch bei dieser Unterredung Einfluß auf das ostpolitische Gesprächskonzept und seine operative Umsetzung zu nehmen, während die Regierungsvertreter ihrerseits die Befürchtungen des BdV zu zerstreuen suchten. Nur vier Tage später empfing Staatssekretär Duckwitz den BdV-Präsidenten Reinhold Rehs zu einer Unterredung.⁶¹²

Kurz vor Abschluß des ersten Gesprächsabschnitts in Moskau informierte Staatssekretär Bahr die Botschafter der Westmächte in der sowjetischen Hauptstadt in allgemeiner Form über den Stand der Gespräche.⁶¹³ Wesentlich wichtiger als dieser Kommunikationsstrang zu den Verbündeten waren die ständigen Informationskontakte innerhalb der Bonner Vierergruppe.

Eine am 20. Februar stattfindende Begegnung zwischen dem französischen Staatspräsidenten Pompidou und dem amerikanischen Präsidenten Nixon in Washington, in deren Verlauf beide Seiten auch die ostpolitischen Aktivitäten der Bundesrepublik erörterten und Einigkeit über die volle Aufrechterhaltung der Viermächte-Verantwortung für Deutschland und Berlin erzielten, war sicherlich als Hinweis an die Adresse Bonns gedacht, bei den laufenden Sondierungen die Interessen der Westmächte in vollem Umfang aufrechtzuerhalten.⁶¹⁴

Am gleichen Tag gab Bundeskanzler Brandt erstmalig den Spitzengremien der SPD einen Zwischenbericht über den ersten Abschnitt der Bahr/Gromyko-Gespräche, ohne allerdings ins Detail zu gehen.⁶¹⁵

Mit einer vertraulichen Unterrichtung eines Kreises von Abgeordneten aller Bundestagsfraktionen – unter ihnen Wehner, Barzel, Mischnick und Schröder – durch Außenminister Scheel und Staatssekretär Bahr setzte die Bundesregierung am 24. Februar ihre dosierte Informationspolitik fort.⁶¹⁶

Einen Tag vorher hatte Bahr den CDU-Vorsitzenden Kiesinger bevorzugt unterrichtet.⁶¹⁷

Rainer Barzel griff in der Haushaltsdebatte des Bundestages am 25. Februar die Informationsgebung durch die Regierung an und warf ihr vor – wie in Zwischenrufen auch Gerhard Stoltenberg –, sich lediglich um »punktuelle Information der Opposition« zu bemühen.⁶¹⁸

Bereits an dieser Stelle zeichnete sich deutlich ab, daß der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende eine Doppelstrategie verfolgte: Einerseits versuchte er, mehr Einfluß auf den ostpolitischen Entscheidungsprozeß durch die sehr öffentlichkeitswirksam vorgetragene Forderung nach mehr Information und Konsultation vor Entscheidungen zu erreichen und seine Position als privilegierter Informationsadressat der Regierung zu erhalten, andererseits sich mit einer begrenzten Konfrontationspolitik als Oppositionsführer zu profilieren.⁶¹⁹

Am 26. Februar 1970 informierte die Bundesregierung erneut den Auswärtigen Bundestagsausschuß über den Stand der Gespräche mit der Sowjetunion und der Volksrepublik Polen. Vermutlich trugen die Regierungsvertreter auf dieser Sitzung den 18 Punkte umfassenden Forderungskatalog vor, den der sowjetische Außenminister Gromyko zu Beginn der Sondierungen mit Staatssekretär Bahr präsentiert hatte.⁶²⁰

Einen besonders aufschlußreichen Einblick in die Praxis und Perzeption der Informationspolitik der Bundesregierung gab am gleichen Tag Gerhard Schröder in einem Interview mit Radio Bremen. Die sehr ausgewogenen und differenzierten Ausführungen Schröders weichen erheblich von der pointierten Situationsanalyse Barzels vom 25. Februar ab und empfahlen den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses weiterhin als bevorzugten, quasi überparteilichen Informationsempfänger der Exekutive: »Wenn Sie danach fragen, ob die jetzige Regierung uns in der Opposition ausreichend informiert hat oder nicht, so wird es darüber immer Streit geben. Nach meiner Meinung haben, um das positiv zu sagen, zahlreiche Informationsgespräche stattgefunden. Allerdings wird von diesen Informationsgesprächen gesagt, daß kurz danach, manchmal beinahe gleichzeitig, auch ein großer Teil der Öffentlichkeit informiert worden

sei, so daß es sich eigentlich hier nur um einen gewissen Vorsprung in der Information handelt. Aber ich möchte sagen, daß ich das, was die Bundesregierung auf diesem Gebiete tut, für nützlich, notwendig und zweckmäßig halte. Nun kann man aber die Kontroverse, die es augenblicklich gibt, nur dann verstehen, wenn man drei Begriffe auseinanderhält: Information, Konsultation und Kooperation. Information ist die Mitteilung über Tatsachen, Konsultation ist das Erörtern von Tatsachen, um möglicherweise daraus Schlußfolgerungen zu ziehen und einen eigenen Entschluß anhand solcher Informationen zu begründen. Die Kooperation dagegen, die das Weitestgreifende ist, besteht darin, daß aus Information und Konsultation nachher ein gemeinsam zu verantwortendes Ergebnis erarbeitet wird. Kooperation ist also das weitaus Schwierigste, was aus dem, was ich gerade gesagt habe, ja deutlich wird. Die Opposition hat ein Interesse daran, bis zur Kooperation durchzustößen und die Regierung immer wieder in diese Richtung Information plus Konsultation bis zur Kooperation zu drängen.«⁶²¹ Bundeskanzler Brandt setzte Anfang März die persönliche Unterrichtung der westlichen Regierungschefs mit einem Besuch beim britischen Premierminister Wilson in London vom 2. bis 4. März fort.⁶²² Um zu verhindern, daß die einzelnen Verbündeten sich von Bonn ungleichmäßig unterrichtet fühlen und dadurch eine Sperrposition gegen die ostpolitischen Schritte der Bundesregierung aufbauen könnten, schickte Brandt noch vor seiner Reise nach London den Leiter der Politischen Abteilung I im Auswärtigen Amt, Ministerialdirektor Frank, mit den Unterlagen für seine Besprechung mit dem britischen Regierungschef nach Paris.⁶²³ Mit dieser Aktion brachte der Kanzler seinen Willen zum Ausdruck, eine permanente umfassende, auch persönliche Information der Verbündeten zu gewährleisten und auf diese Weise partiell vorhandene »Rapallo«-Befürchtungen der Westmächte, insbesondere Frankreichs, zu zerstreuen. Die Beauftragung Franks mit dieser Mission ist ein weiteres Indiz für dessen Vertrauensposition als Verbindungsmann Brandts im Auswärtigen Amt. In den Gesprächen mit Harold Wilson wie auch mit der französischen Regierung reagierte Brandt auf die Unterstützung seiner Politik taktisch geschickt mit wirtschaftlichen und waffentechnischen Kooperationsangeboten. Die Unterstützung der britischen Beitrittswünsche zur EWG durch die Bundesrepublik und die Zusage an die Adresse Frankreichs, auch weiterhin die französischen Agrarüberschüsse mit deutschen Zahlungen zu subventionieren, waren Offerten, denen sich beide Verbündeten nicht entziehen konnten und die ihnen die Unterstützung der Bonner Ostpolitik leichter machte.⁶²⁴

In der französischen Presse wurde der Fortgang der Gespräche sowohl zwischen Bahr und Gromyko in Moskau am 3. März als auch in Warschau aufmerksam registriert.⁶²⁵ Am 5. März 1970 bezog die Bundesregierung in Bonn erstmalig auch den Auswärtigen Ausschuß des Bundesrates, der sich aus den Ministerpräsidenten der Länder zusammensetzte, in ihre vertraulichen ostpolitische Unterrichtung ein.⁶²⁶

Der amerikanische Botschafter in der Bundesrepublik, Rush, bekundete am 10. März in einem Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik seinen Respekt vor dem »großen Einfallsreichtum« der Bundesregierung bei der Formulierung ihrer Gewaltverzichtskonzeption – eine Formel, die erkennen läßt, daß sich die amerikanische Regierung nicht direkt zum Inhalt und bisherigen Ergebnis der Ostpolitik äußern und eine eigene Festlegung und Wertung zunächst vermeiden wollte. Lediglich die Tatsache, daß zu diesem Zeitpunkt die gegenseitige Information funktionierte, brachte Rush deutlich zum Ausdruck, indem er in diesem Zusammenhang von einem »Beispiel für das erfolgreiche Funktionieren eines Bündnisses« sprach.⁶²⁷

Am 19. März, kurz vor Abschluß des zweiten Abschnitts der ersten Gesprächsrunde zwischen Staatssekretär Bahr und Außenminister Gromyko, unterrichteten Bahr – der kurzfristig nach Bonn zurückgekehrt war – und Duckwitz zunächst das Bundeskabinett und im Anschluß daran auch den Auswärtigen Ausschuß des Bundestages über den Stand des Meinungsaustausches mit der UdSSR.⁶²⁸

Nach der Veröffentlichung des gemeinsamen deutsch-sowjetischen Kommuniqués nach Abschluß der ersten Gesprächsrunde am 21. März – die Entwürfe hierzu waren von Bahr im Kanzleramt vorbereitet worden – und der Rückkehr des deutschen Unterhändlers nach Bonn einen Tag später traf Bahr noch am 22. März zu ausführlicher Berichterstattung mit Bundeskanzler Brandt und Außenminister Scheel zusammen.⁶²⁹

Die CDU/CSU-Opposition kritisierte unmittelbar nach Bekanntwerden des Wortlautes des Kommuniqués am 22. März einzelne Formulierungen des Textes und forderte die Bundesregierung nachdrücklich zur Erläuterung des Dokumentes auf.⁶³⁰

Bundeskanzler Brandt ordnete daraufhin an, die führenden Oppositionspolitiker »adäquat« zu informieren und sie auf dem Kenntnisstand der Kabinettsmitglieder zu halten.⁶³¹ Am 25. März nahm das Bundeskabinett zum zweitenmal innerhalb einer Woche einen Bericht Bahrs über seine bisherigen Sondierungen in Moskau entgegen und debattierte ausführlich den Stand des Meinungsaustausches mit der Sowjetunion. Nach der Sitzung setzten Bahr und Duckwitz im Auswärtigen Amt erneut die Fraktionsvorsitzenden, ihre Stellvertreter und die Vorsitzenden des auswärtigen und innerdeutschen Parlamentsausschusses ins Bild. Eine vereinbarte persönliche Unterredung zwischen Brandt und Barzel fiel wegen Termenschwierigkeiten des Kanzlers aus.⁶³²

Der Grund für die von der Regierung betriebene intensive und breitangelegte Informationskampagne lag sicherlich in der Absicht der Bonner Entscheidungsträger, vor Brandts Reise in die USA Anfang April eine gewisse innenpolitische Entspannung herbeizuführen und jeden Eindruck einer »Geheimpolitik« zu vermeiden. Auch wollte die Regierung mit ihrer Informationsoffensive das von Barzel immer wieder öffentlich vorgetragene Argument, er sei nicht genügend unterrichtet, neutralisieren. Dieser Taktik diene besonders der parallel zur vertraulichen Orientierung der Unionsparteien lancierte Vorwurf an die Adresse der Opposition, sie mißbrauche die von der Regierung erhaltenen vertraulichen Informationen in der Öffentlichkeit.⁶³³

Mit dieser Beschuldigung zielte die Bundesregierung gleichzeitig darauf ab, die von der CDU/CSU betriebenen Versuche, eine öffentliche Debatte über die Ostpolitik in Gang zu setzen, zu blockieren. Eine kontroverse öffentliche Auseinandersetzung über inhaltliche und methodische Aspekte dieser Politik hätte zwangsläufig eine psychologisch bedingte Verschlechterung der deutschen Position bei den bevorstehenden grundsätzlichen Erörterungen mit dem amerikanischen Verbündeten zur Folge gehabt.

Obwohl die Westalliierten in der Bonner Vierergruppe auch über die Ergebnisse der Erfurter Begegnung zwischen Bundeskanzler Brandt und DDR-Ministerpräsident Stoph informiert wurden, gab es nicht nur in den Tagen vor und nach dem ersten innerdeutschen Gipfeltreffen sowohl in der überregionalen französischen und amerikanischen Presse als auch in den Außenministerien beider Länder offiziöse Stimmen, die eine gewisse Beunruhigung und latente Besorgnis über die innerdeutsche Entwicklung und die Gefahr eines Ausbrechens der Bundesrepublik aus der westlichen Allianz artikulierten.⁶³⁴ Ministerialdirektor Frank vom Auswärtigen Amt berichtete nach einem

Routinebesuch in Paris von einer argwöhnischen Beobachtung der deutschen Ostpolitik durch die französische Regierung. Auch der deutsche Botschafter in Washington, Pauls, meldete dem Auswärtigen Amt Vorschläge einiger amerikanischer Senatoren als Konsequenz der erfolgreichen Entspannungspolitik der Bundesrepublik nach Osten, die amerikanischen Truppen aus Europa abziehen.⁶³⁵ Allerdings schienen die verantwortlichen Beamten des State Department nicht nur mit der ständigen Unterrichtung durch die Regierung in Bonn zufrieden zu sein, sondern darüber hinaus auch den Spielraum Brandts in den Sondierungen mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin für so klein zu halten, daß keine alliierten Positionen gefährdet werden könnten. Auch hielten die Deutschlandexperten der amerikanischen Regierung substantielle sowjetische Konzessionen im Dialog mit Bonn für wenig wahrscheinlich.⁶³⁶ Die nicht völlig einheitliche Haltung der amerikanischen Administration schien darauf hinzudeuten, daß sie zunächst den persönlichen Bericht Brandts abwarten und diesen zur Grundlage für eine endgültige Meinungsbildung machen wollte.

Um Mißverständnisse und Mißtrauen gegenüber der Bonner Ostpolitik abzubauen, ließ Bundeskanzler Brandt die Westmächte zusätzlich in gesonderten Unterrichtungen bilateral und multilateral informieren. Staatssekretär Bahr berichtete den westlichen Botschaftern in Bonn, Staatssekretär Duckwitz orientierte die Verbündeten im NATO-Rat in Brüssel.⁶³⁷ Außerdem bereitete Brandt mit seinen engsten Mitarbeitern die bevorstehenden Gespräche mit der amerikanischen Führung besonders gründlich vor, um auch in Washington eventuell bestehende ostpolitische Bedenken auszuräumen und sich für den Fortgang des Dialoges mit der Sowjetunion, Polen und der DDR der vollen amerikanischen Unterstützung zu versichern.

Wie sehr die französische Regierung bemüht war, den Spielraum der deutschen Ostpolitik unter Kontrolle zu halten und zusammen mit den USA direkt und indirekt Einfluß auf den weiteren Gang der Bonner Gespräche mit den Ostblockstaaten zu nehmen, läßt sich an dem Besuch ablesen, den der Leiter der Europaabteilung des französischen Außenministeriums, Claude Arnaud, wenige Tage vor der Ankunft Bundeskanzler Willy Brandts in den Vereinigten Staaten dem State Department abstattete.⁶³⁸

Obwohl bei dem deutsch-amerikanischen Gipfeltreffen in Washington am 10. und 11. April über alle wesentlichen ost- und deutschlandpolitischen Fragestellungen gesprochen und Übereinstimmung erzielt wurde und Präsident Nixon den weiteren inhaltlichen wie taktischen Schritten der Regierung Brandt/Scheel ausdrücklich zustimmte, war eine unterschwellige Skepsis der amerikanischen Gesprächspartner, vor allem Henry Kissingers, unverkennbar. Nixon selbst sprach von der Möglichkeit »einer Unsicherheit in Frankreich und England«.⁶³⁹

Die betonte amerikanische Zurückhaltung äußerte sich vor allem im Fehlen einer deutlichen öffentlichen Parteinahme und einer ausdrücklichen Unterstützung der ostpolitischen Initiativen Brandts durch die Vereinigten Staaten – über die Gespräche wurde kein Communiqué veröffentlicht –, die für die Regierung in Bonn besonders aus innenpolitischen Gründen von erheblicher Bedeutung gewesen wäre, von der amerikanischen Seite vermutlich gerade wegen der Gefahr eines Hineingezogenwerdens in die innen- und parteipolitische Konfrontation in der Bundesrepublik nicht gegeben wurde.⁶⁴⁰

Der stellvertretende amerikanische Außenminister Richardson präzierte einige Tage später in einem stark beachteten Interview mit einer deutschen Tageszeitung die auf den ersten Blick ambivalente amerikanische Haltung zur Bonner Ostpolitik. Die ame-

rikanische Regierung – so Richardson – betrachte die Initiativen der Bundesregierung mit vertrauensvoller Gelassenheit. Er halte es für sehr unwahrscheinlich, daß Brandt fundamentale Positionen preisgebe. Seine Redlichkeit stehe für die USA außer Frage. Die amerikanische Regierung beabsichtige jedoch nicht, zu taktischen Fragen der Verhandlungen Bonns mit den östlichen Partnern Stellung zu nehmen. Die Unterstützung der allgemeinen Tendenz der deutschen Ostpolitik durch Washington bedeute nicht, daß die U. S.-Regierung Einfluß auf diese Kontakte zu nehmen beabsichtige. Aus den Ausführungen Richardsons geht hervor, daß die Vereinigten Staaten nicht daran interessiert waren, den unzutreffenden Eindruck zu erwecken, daß sie als treibende oder bremsende Kraft hinter den ostpolitischen Initiativen des Bundeskanzlers steckten: »Wir haben nicht die Absicht, in diesem Match auf der Trainerbank Platz zu nehmen.«⁶⁴¹

Es kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß die ostpolitischen Unterhändler Bahr und Duckwitz die zuständigen Ost- und Deutschlandexperten des State Department über die Inhalte der bisher mit Moskau und Warschau geführten Sondierungen informierten. Auch die in der zweiten April-Hälfte von Duckwitz in Warschau vorgelegte modifizierte Grenzformel wurde grundsätzlich mit den Beamten des amerikanischen Außenministeriums abgestimmt. Nicht völlig klar ist, ob Bahr seine Geschäftspartner über die *Form* des bereits zwischen ihm und Außenminister Gromyko verabredeten »Papiers« unterrichtete. Sicherlich berichtete er über den Inhalt seiner Unterredungen in Moskau, ohne aber vermutlich auf die Absicht der Verhandlungspartner einzugehen, ein gemeinsames Arbeitspapier zu erstellen, das zwangsläufig die Form eines Vorvertrages haben mußte und den amerikanischen Verbündeten mit hoher Wahrscheinlichkeit wegen seines vertragsähnlichen Charakters düpiert hätte.⁶⁴²

Wegen des weitgehenden Konsenses zwischen Washington und Bonn ließ sich Oppositionsführer Barzel in der Debatte über die USA-Reise des Kanzlers nach dessen Rückkehr nicht auf eine Kritik an der Informationspolitik der Bundesregierung und ihrer angeblich nur mangelhaften Unterstützung durch die Verbündeten ein, sondern wiederholte lediglich die bisher vorgetragene inhaltliche Kritik an den bisher erzielten Gesprächsergebnissen.⁶⁴³

Bereits am 6. April stattete der am 15. März neu gewählte BdV-Präsident, Dr. Czaja; MdB (CDU), Bundesinnenminister Genscher seinen Antrittsbesuch ab⁶⁴⁴ und legte auch bei diesem Treffen noch einmal die Position der Vertriebenen dar, ohne aber nach Lage der Dinge einen wesentlichen Einfluß auf die operativen Gesprächskonzepte der Regierung ausüben zu können.

Am 16. und 24. April informierte Staatssekretär Bahr den Auswärtigen Ausschuß des Bundestages über das in Washington abgesprochene weitere *procedere* in den Sondierungsgesprächen mit Moskau und Warschau sowie über die bisherigen Resultate.⁶⁴⁵ Bundeskanzler Brandt bestätigte in einem Interview mit dem SPIEGEL am 20. April, daß sich das angestrebte Abkommen mit Moskau »auf die konkreten Grenzen in Europa« beziehen werde, und nahm damit den Kerninhalt des »Bahr-Papiers« schon vorweg. Wie aus den Äußerungen Brandts hervorgeht, wurden mit der amerikanischen Führung offenbar keine *operativen* ost- und deutschlandpolitischen Details besprochen.⁶⁴⁶

Unmittelbar nach seiner Rückkehr aus den USA hatte der Kanzler dem französischen Staatspräsidenten Pompidou in einem persönlichen Schreiben über seine Gespräche in Washington berichtet, um mögliche französische Bedenken gegen ein deutsch-ame-

rikanisches »Sonderverhältnis« auf außenpolitischem Feld auszuräumen und die wegen des Verlustes der ostpolitischen Vorreiterposition Frankreichs an die Bundesrepublik nach wie vor vorhandenen Ressentiments gegen eine möglicherweise zu konzessionsbereite Bonner Politik nach Osten zu dämpfen.⁶⁴⁷ Die positive Einstellung Außenminister Schumanns gegenüber der deutschen Entspannungspolitik kommt besonders prägnant in seinen Ausführungen in der außenpolitischen Debatte der Nationalversammlung am 28. April zum Ausdruck, in denen er auch auf die Ursachen der französischen Skepsis eingeht:

»Ich möchte an dieser Stelle eine ernste Verwirrung aufklären. Wenn Bundeskanzler Brandt jetzt im Jahre 1970 mit Moskau oder Warschau ein Abkommen über den Gewaltverzicht oder gar über die Anerkennung der Grenzen Deutschlands auszuhandeln trachtet, so bewirkt eine gewisse Rückkehr des historischen Unterbewußtseins oder manchmal das Wiederaufflackern kollektiver böser Erinnerungen bei den ehemaligen Opfern des Pangermanismus in Westeuropa und besonders in Frankreich ein dumpfes Gefühl der Unruhe oder der eingestanden Angst. Diese Projektion der Vergangenheit auf eine geographische Karte, die durch die Kriege völlig verändert wurde, sowie in eine Gegenwart, die uns ernste, aber neue Probleme stellt oder geradezu aufzwingt, ist verderblich, so wie es die geistige Trägheit immer ist. Das Schwierigste und Notwendigste in der Politik besteht darin, die Folgen dessen, was man will, zu übernehmen. Wollen wir die Entspannung, d. h. die Herstellung friedlicher Beziehungen und die Entwicklung des gegenseitig vorteilhaften Austausches zwischen allen europäischen Ländern ungeachtet der Verschiedenheit ihrer wirtschaftlichen und politischen Systeme? Gewiß wollen wir das. Können wir uns eine solche Entspannung ohne die Veränderung der deutsch-sowjetischen Beziehungen vorstellen? Gewiß nicht. Die Verknüpfung dieser beiden Fragen und dieser beiden Antworten veranlaßt uns, den von Bonn unternommenen Anstrengungen Erfolg zu wünschen und sie im Rahmen unserer Möglichkeiten zu begünstigen, damit eine Voraussetzung erfüllt wird, ohne die unsere eigene Politik der Öffnung wenig erfolgversprechend wäre.«⁶⁴⁸

Auch in den darauffolgenden Wochen setzte die Bundesregierung ihre intensive ostpolitische Unterrichtung und Abstimmung mit den Westmächten fort. Vom 8. bis 10. Mai traf sich die »Bonn Group Senior Level«, die aus den Leitern der Europa-Abteilungen der vier Außenministerien, Hillenbrand (USA), Arnaud (Frankreich), Bendall (Großbritannien) und van Well (Bundesrepublik), bestand, in Bonn zum zweitenmal nach dem Regierungswechsel, um die gemeinsame westliche Haltung für die bevorstehende dritte Runde der Berlin-Gespräche der Vier Mächte abzuklären und die weitere Synchronisierung der ostpolitischen Schritte der Bundesregierung mit den Berlin-Verhandlungen zu erörtern. Auf deutscher Seite nahmen neben Beamten des Deutschland- und Berlin-Referats des Auswärtigen Amtes Staatssekretär Duckwitz und zeitweilig auch Staatssekretär Bahr teil.⁶⁴⁹ Die Gespräche erbrachten offenbar volle Übereinstimmung in Substanz und Verfahren.

Mit Hilfe einer am 27. April eingebrachten und auf Öffentlichkeitswirksamkeit angelegten Großen Anfrage zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik und der damit verbundenen Debatte versuchte die CDU/CSU-Opposition, ihre ostpolitische Konfrontationsstrategie in der Öffentlichkeit zu verdeutlichen und die Regierung Brandt/Scheel zu zwingen, ihre ostpolitischen Positionen detaillierter darzulegen. Gleichzeitig sollte die Regierungsfähigkeit der Unionsparteien durch die Darstellung eigener Vorstellungen und Beiträge auf ost- und deutschlandpolitischem Sektor demonstriert und dadurch das weitere ostpolitische Verhalten der Exekutive beeinflusst werden.⁶⁵⁰

Über den Inhalt der zweiten Runde der Bahr/Gromyko-Sondierungen, die am 12. Mai in Moskau wiederaufgenommen wurden und am 22. Mai endeten, informierte die Bundesregierung zunächst weder das Kabinett noch die zuständigen Parlamentsausschüsse und das Parlament. Die Vertriebenenverbände wirkten besonders im Rahmen ihrer Pfingstkundgebungen am 17. und 18. Mai auf eine Mobilisierung der Öffentlichkeit in Richtung auf eine Ablehnung der Ostpolitik hin.⁶⁵¹

In der letzten Gesprächsrunde im Mai zwischen Bahr und Gromyko scheint es nach vertraulichen Aussagen von ehemaligen Angehörigen des Auswärtigen Amtes angeblich zu Differenzen zwischen Scheel und Bahr über die Grenzformulierungen in dem bereits in Arbeit befindlichen gemeinsamen Papier gekommen zu sein. Walter Scheel reagierte offenbar verärgert auf die Telegramme Bahrs, aus denen hervorging, daß der deutsche Unterhändler mit Außenminister Gromyko auch über konkrete Territorialfragen – etwa das Oder-Neiße-Problem – verhandelt und den eigenen Außenminister in Bonn dadurch vor vollendete Tatsachen gestellt habe. Scheel selbst habe sich, so Dahrendorf, »erbittert« gegen Formeln gewandt, die zu einer vollen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze geführt hätten.⁶⁵² Damit schien sich in Umrissen bereits der Widerstand führender FDP-Politiker wie z. B. Genscher, Ertl, Dahrendorf, weniger Scheel selbst gegen die von Bahr akzeptierten Festlegungen abzuzeichnen, der nach der Rückkehr des Staatssekretärs nach Bonn am 23. Mai eine deutlich retardierende Wirkung auf den weiteren Entscheidungsprozeß ausübte.

Mit einer verhandlungstaktischen Variante hatte Bahr unmittelbar vor Gesprächsende weitere sowjetische Forderungen abgeblockt und die sowjetische Zustimmung zum vorliegenden gemeinsamen Arbeitspapier erreicht: Am 20. Mai richtete er ein persönliches Schreiben an Gromyko und drohte mit einem Abbruch der Sondierungen, falls die sowjetische Seite auf ihren weitergehenden Forderungen beharre und man sich nicht auf den erarbeiteten Text einigen könne. Offensichtlich verfehlte der Brief seine Wirkung nicht und führte schließlich zu dem von Bahr gewünschten Ergebnis.⁶⁵³

Phase 3:

Die Moskauer Gesprächsergebnisse im innenpolitischen und koalitionsinternen Informations-, Meinungsbildungs- und Verarbeitungsprozeß

Unmittelbar nach Bahrs Rückkehr aus Moskau setzte die Bundesregierung am 23. Mai erneut einen mehrstufigen und alle wichtigen parlamentarischen und diplomatischen Stationen des Entscheidungsprozesses einbeziehenden Informations- und Konsultationsmechanismus in Gang, um sich der notwendigen internen, parlamentarischen und außenpolitischen Unterstützung bei der Durchsetzung des erreichten Zwischenergebnisses auch in der Öffentlichkeit zu versichern. Durch die bevorzugte Information führender Vertreter der CDU/CSU-Fraktion noch vor den Beratungen im Kabinett und weiteren vertraulichen Fühlungnahmen sollte besonders die Opposition stärker als bisher am Entscheidungsprozeß beteiligt werden. Auf Regierungsseite hatte dies vor allem der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Dahrendorf, immer wieder gefordert und dafür offenbar auch bei Bundeskanzler Brandt Verständnis gefunden.⁶⁵⁴

Am 25. Mai empfing der Kanzler die Oppositionspolitiker Barzel, Stücklen und Gradl und unterrichtete sie über den Ausgang des Kasseler Gipfeltreffens mit DDR-Ministerpräsident Stoph sowie über die Resultate der Sondierungen Bahrs in Moskau.⁶⁵⁵

Außenminister Scheel traf am gleichen Tag zu einem Blitzbesuch in Paris ein, wo er mit seinem französischen Kollegen Schumann ebenfalls den letzten Stand der ost- und deutschlandpolitischen Aktivitäten Bonns erörterte und ihn exklusiv über die Ergebnisse der Bahr/Gromyko-Sondierungen informierte. Gleichzeitig diente Scheels Visite der erwünschten breiten Unterstützung der deutschen Ostpolitik durch die Westmächte auf der bevorstehenden NATO-Frühjahrstagung in Rom.⁶⁵⁶

Entsprechende Äußerungen Scheels in Paris deuteten darauf hin, daß der Außenminister Überlegungen anstellte, die darauf hinausliefen, eventuell noch vor den wichtigen drei Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und dem Saarland am 14. Juni die eigentlichen Vertragsverhandlungen mit der sowjetischen Regierung aufzunehmen, um nach dem vorläufigen Stillstand der innerdeutschen Kontakte wenigstens auf diesem Sektor der Ostpolitik einen positiven innenpolitischen Effekt erzielen zu können.

Die Aktionen und Verhaltensweisen von Regierung und Opposition bis zum 14. Juni werden vor allem vor dem Hintergrund dieser auch von der Öffentlichkeit als bundespolitische Testwahl perzipierten Drei-Länder-Wahl verständlich:

Für die CDU/CSU bot sich die Chance, mit einem erfolgreichen Abschneiden eine »Korrektur« des Bundestagswahlergebnisses vom September 1969 zu erreichen und mit Hilfe eines für die sozialliberale Koalition negativen Votums der Wähler die Richtigkeit ihrer politischen, besonders ostpolitischen Argumentation zu beweisen und damit die Politik der Regierung Brandt/Scheel endgültig zu blockieren. Die Koalitionsparteien erwarteten ihrerseits ein das Regierungsbündnis stabilisierendes Signal von den Wählern, die eingeleitete Politik der Entspannung fortzusetzen, und betonten den plebiszitären Charakter der Landtagswahlen für ihre Ostpolitik. Der FDP kam es vor allem darauf an, sich durch Behauptung ihrer schmalen Stimmenbasis zu konsolidieren und eine Abspaltung ihres rechten Flügels zu verhindern.⁶⁵⁷

Mit einer einstimmig gefaßten Resolution zur Ost- und Deutschlandpolitik demonstrierte die CDU/CSU-Opposition am 26. Mai nicht nur ihre Geschlossenheit, sondern bereitete auch publizitätswirksam die auf 27. Mai angesetzte Bundestagsdebatte über die Ost- und Deutschlandpolitik vor. In vier Feststellungen umrissen die Unionsparteien noch einmal ihren Standpunkt: Ablehnung der Kasseler Gesprächsergebnisse, Unvereinbarkeit von Gewaltverzicht und sowjetischem Gewaltvorbehalt, keine Vorwegnahme materieller friedensvertraglicher Grenzregelungen und Vorrang von Fortschritten in der Berlin-Frage vor vertraglichen Regelungen mit der Sowjetunion.⁶⁵⁸ Die Formulierungen der Resolution waren so gehalten, daß sie für alle Gruppierungen innerhalb der Opposition annehmbar waren und es dem Oppositionsführer ermöglichten, sowohl mehr Kooperation mit der Regierung anzustreben als auch seine Konfrontationsstrategie weiterzuverfolgen. Einen solchen Mittelkurs steuerte Rainer Barzel auch in der erwähnten Parlamentsdebatte am 27. Mai, allerdings angereichert mit einer deutlichen Tendenz zur Forcierung der Konfrontation in der Frage der ostpolitischen Unterrichtung durch die Regierung. Die gezielten Zwischenfragen aus dem Lager der CDU/CSU-Fraktion dokumentierten anschaulich den Versuch der Opposition, die Bundesregierung durch Verwendung einzelner vertraulich erhaltener Informationen in der Öffentlichkeit zu weiteren Auskünften zu veranlassen und sie auf diese Weise in eine Art öffentlichen Rechtfertigungszwang zu setzen.⁶⁵⁹ Wahrscheinlich ist, daß die Führung der Unionsfraktion bereits zu diesem Zeitpunkt im Besitz von Teilen des »Bahr-Papiers« und der geheimen Moskauer Wortprotokolle war,⁶⁶⁰ obwohl führende Oppositionsvertreter dies nachdrücklich dementierten.⁶⁶¹

Die moralische und juristische Position der CDU/CSU-Opposition markierte in der Debatte der CSU-Abgeordnete Freiherr zu Guttenberg mit einer programmatischen und in der Öffentlichkeit stark beachteten Rede.⁶⁶²

In den folgenden Tagen kristallisierte sich die taktische Absicht der Unionsparteien heraus, durch eine Betonung ihrer publizistischen Aktivitäten die Auseinandersetzung um die Politik der Regierung über die Medien in die Öffentlichkeit zu verlagern, um das Wahlverhalten der Bevölkerung vor allem in den drei erwähnten Bundesländern zu beeinflussen und Widerstand gegen das ostpolitische Programm der Bundesregierung zu mobilisieren. Als Folge dieser Taktik sollte der ostpolitische Entscheidungsprozeß insgesamt verlangsamt, wenn nicht ganz zum Stehen gebracht werden.⁶⁶³ Die Regierung nahm ihrerseits auf der am 26. Mai in Rom beginnenden NATO-Frühjahrstagung die – neben der persönlichen Unterrichtung der britischen und amerikanischen Führung Anfang März und im April in London und Washington – bisher umfassendste multilaterale Berichterstattung gegenüber ihren Verbündeten vor und ließ durch Außenminister Scheel die westlichen Außenminister sowohl mit dem deutschen Text des nicht zur Veröffentlichung bestimmten sogenannten »Bahr-Papiers« als auch mit den geheimen Niederschriften der Bahr/Gromyko-Gespräche vertraut machen. Der Überraschungseffekt, den Scheel dabei erzielte und der von Barzel voreilig als Beweis für die wenig intensive Information der Westmächte durch die Bundesregierung interpretiert wurde, resultierte weniger aus dem Inhalt der vorgetragenen Texte, die den Alliierten durch ihre Vertreter in der Bonner Vierergruppe ohnehin bereits bekannt waren, als vielmehr aus dem Charakter des mit der Sowjetunion verabredeten Zehn-Punkte-Papiers, das vermutlich von den westlichen Diplomaten bereits als Vorvertrag betrachtet wurde.⁶⁶⁴

Die Westalliierten stimmten der Ostpolitik Bonns nicht nur offiziell zu, sondern äußerten auch in informellen Gesprächen am Rande der Konferenz ihre Befriedigung.⁶⁶⁵ Damit hatte die Regierung Brandt/Scheel die innenpolitisch dringend benötigte ostpolitische Übereinstimmung mit den Verbündeten erreicht.

Am 30. Mai griff der Bund der Vertriebenen (BdV) mit einer Massenkundgebung, in deren Rahmen auch der CSU-Vorsitzende Franz-Josef Strauß sprach, auf dem Bonner Marktplatz erneut in die öffentliche Auseinandersetzung um die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung ein und setzte nach eigenen Angaben mit dieser sorgfältig geplanten und auf eine Solidarisierung mit der Kritik der Unionsparteien hinzielenden Demonstration »ein unübersehbares Zeichen für die Formierung jener Kräfte . . ., die sich mit der derzeitigen Deutschland- und Ostpolitik der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien nicht abfinden wollen und können«.⁶⁶⁶

Am Vorabend der Kabinettsitzung vom 27. Mai, auf der über das weitere ostpolitische Vorgehen eingehend beraten werden sollte, zeichnete sich in informellen Vorgesprächen einiger Kabinettsmitglieder und auf einer fast gleichzeitig stattfindenden FDP-Präsidiumssitzung Widerstand gegen eine rasche Aufnahme von Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion ab. Genscher, Ertl und Dahrendorf votierten aus verschiedenen und in ihrer Zielrichtung nicht völlig deckungsgleichen Motiven gegen einen schnellen Verhandlungsbeginn in Moskau. Auch in der Kabinettsitzung am 27. Mai machte diese Gruppe erhebliche Bedenken geltend. Genscher rügte den unterschiedlichen Informationsstand der Kabinettsmitglieder und plädierte sowohl aus innenpolitisch-wahltaktischen wie innerparteilichen Gründen für eine Verschiebung der Verhandlungsaufnahme, während Dahrendorf den Vorrang der UdSSR im Verhandlungskonzept der Bundesregierung kritisierte und sich für eine stärkere Beteiligung

der Opposition einsetzte. Es kann davon ausgegangen werden, daß die meisten Mitglieder des Kabinetts bis zum 27. Mai lediglich den ersten Teil des »Bahr-Papiers« kannten.⁶⁶⁷

Damit wurden zum erstenmal Divergenzen innerhalb der Koalition sichtbar, die sich weniger auf den Inhalt des Bahr/Gromyko-Textes bezogen – obwohl die Minister Schmidt, Leber, Franke, Genscher und Ertl erhebliche Bedenken gegen die nach ihrer Ansicht zu weit gehenden Formulierungen erhoben und deren präjudizierenden Charakter monierten –, als vielmehr auf die innenpolitischen und innerparteilichen Auswirkungen eines auf der Grundlage dieses Papiers frühzeitig abgeschlossenen Gewaltverichtsvertrages bezogen. Besonders Genscher schien negative Folgen einer vorgezogenen Vertragsunterzeichnung auf die Landtagswahlen vom 14. Juni und die innere Situation der FDP zu befürchten. Auch innerhalb des kleineren Koalitionspartners nahm die Kritik an Scheel und dessen Absicht, eventuell noch vor dem 14. Juni die Verhandlungen mit der sowjetischen Regierung aufzunehmen, zu.⁶⁶⁸

Diese Konstellation veranlaßte den Bundeskanzler und seinen Außenminister, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der heftiger werdenden Kritik der CDU/CSU-Opposition, die endgültige Kabinettsentscheidung auf einen Termin nach den Landtagswahlen zu verschieben und in der Zwischenzeit durch umfangreiche Informations- und Konsultationskontakte die Basis für eine breite Zustimmung aller politisch relevanten Kräfte zu schaffen. Mit einer Serie von informellen Gesprächen und Fühlungenahmen bezog die Regierung in diesen Prozeß alle wichtigen Stationen mit ein: die Fraktionen von SPD und FDP und ihre Arbeitskreise,⁶⁶⁹ die wöchentliche Koalitionsrunde,⁶⁷⁰ die Opposition,⁶⁷¹ die Vertriebenenverbände⁶⁷² sowie im Rahmen der WEU und in der Vierergruppe die westlichen Verbündeten.⁶⁷³

Parallel zu diesen Aktivitäten ließ die Regierung durch Interviews und gezielte Indiskretionen weitere Details des »Bahr-Papiers« durchsickern.⁶⁷⁴

Die Beratungen führten schließlich zunächst dazu, daß das Bundeskabinett, an dessen Sitzungen zu dieser Zeit fast immer die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen teilnahmen, am 7. Juni sechs Richtlinien für die deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen beschließen konnte.⁶⁷⁵

Noch vor dem Zusammentritt des Kabinetts und vor der Unterrichtung der Westmächte informierten Scheel und Bahr die CDU/CSU-Abgeordneten Stoltenberg und zu Guttenberg sowie die Vorsitzenden der Bundestagsausschüsse für Auswärtiges und innerdeutsche Beziehungen, Schröder und Gradl, ausführlich über die Resultate der Moskauer Sondierungen. Mit dem Text des »Bahr-Papiers« wurden die Oppositionsvertreter mündlich vertraut gemacht.⁶⁷⁶

Als taktisches Druckmittel setzten sowohl die Regierung als auch die Unionsparteien in den Tagen vor dem 14. Juni die Drohung mit Neuwahlen bzw. einem Mißtrauensvotum ein, um den plebiszitären Charakter der drei Landtagswahlen besonders zu unterstreichen.⁶⁷⁷

Zwei Tage vor diesen Wahlen erreichte die gezielte Kampagne der Springer-Presse gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel ihren Höhepunkt: Die »Bild«-Zeitung veröffentlichte am 12. Juni den angeblichen Wortlaut von vier als »Artikel« bezeichneten Punkten des geheimen »Bahr-Papiers«,⁶⁷⁸ was zu einer emotionalisierten Zuspitzung der innenpolitischen Konfrontation führte und nach dem Willen der anonymen Initiatoren vermutlich das Verhalten der Wählerschaft massiv beeinflussen sollte. Der damit in voller Schärfe einsetzende Propagandafeldzug der Springer- und wenig später auch der Bauer-Presse operierte mit Zielrichtung auf eine totale Mobili-

sierung der Öffentlichkeit gegen die Politik der sozialliberalen Koalition und beeinflußte in der Folgezeit in nicht geringem Maße schwankende Koalitionsabgeordnete in ihrer Skepsis gegenüber dem Kurs der Regierung. Gleichzeitig schien die neuerliche Indiskretion die Befürchtungen der Opposition zu bestätigen und ihre ablehnende Haltung zu rechtfertigen. Allerdings ist zweifelhaft, ob diese Aktion wegen des Perzeptions- und Verarbeitungsrückstandes der Wähler kurzfristig noch Einfluß auf deren Wahlverhalten am 14. Juni hatte.

Von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet, vollzog sich die Ablösung eines der einflußreichsten und am besten informierten politischen Kommentatoren in der Bundesrepublik: Die Frankfurter Allgemeine Zeitung trennte sich am 31. Mai von ihrem Mitherausgeber Jürgen Tern wegen dessen offensichtlich zu positiver Einstellung gegenüber der Ostpolitik der SPD/FDP-Regierung.⁶⁷⁹

Die Westalliierten reagierten auf die Veröffentlichungen des ersten Teils des »Bahr-Papiers« sehr zurückhaltend und nicht überrascht⁶⁸⁰ – ein Indiz dafür, daß sie von der Bundesregierung über Inhalt und Resultate der Bahr/Gromyko-Gespräche umfassenden Kenntnis hatten.

Der vor allem für die FDP negative Ausgang der Drei-Länder-Wahl vom 14. Juni – in Niedersachsen und im Saarland schaffte der kleinere Koalitionspartner den Sprung in das Länderparlament nicht mehr – schien zwar einerseits die CDU/CSU in ihrem Kampf gegen die Ostpolitik der Regierung zu bestätigen, führte aber andererseits zu einer Konzentration und Beschleunigung des Entscheidungsprozesses der Exekutive und zu einer nach dem Wahldebakel erforderlichen stärkeren Rücksichtnahme der SPD auf den kleineren Partner, die mit einer deutlicheren Profilierung Scheels als dem für die Außenpolitik verantwortlichen Entscheidungsträger einherging.

Im Zuge eines umfassenden Revirements im Auswärtigen Amt hatte sich Scheel einen eigenen außenpolitischen Beraterstab aufgebaut und die institutionalisierten Verbindungen seines Hauses zum Kanzleramt zugunsten einer stärkeren Selbstdarstellung gelockert.⁶⁸¹ Die ausdrückliche Bestätigung Scheels als Bundesvorsitzender der FDP auf deren Parteitag in der zweiten Juni-Hälfte in Bonn verstärkte seine Position im Entscheidungssystem noch.

Das westliche Ausland reagierte teilweise besorgt auf den Wahlausgang und die damit verbundene Schwächung der SPD/FDP-Koalition und prognostizierte eine weiter zunehmende Polarisierung des innenpolitischen Kräftefeldes in der Bundesrepublik.⁶⁸² Die ostpolitischen Entscheidungsträger der Regierung verfolgten nach den Landtagswahlen gegenüber der CDU/CSU-Opposition eine mehr kooperative Strategie. Vor allem Außenminister Scheel gab in der Bundestagsdebatte am 17. Juni weitere Präzisierungen und Erläuterungen des »Bahr-Papiers« und demonstrierte auch in der Öffentlichkeit die Bereitschaft der Regierung zu einer verbesserten Informationspolitik.⁶⁸³

Am gleichen Tag konsultierte Scheel erneut Oppositionsführer Barzel, während Staatssekretär Bahr und Diplomaten des Auswärtigen Amtes den Auswärtigen Bundestagsausschuß informierten.⁶⁸⁴ Gleichzeitig ließ die Regierung weitere Einzelheiten der deutsch-sowjetischen Sondierungen an die Öffentlichkeit gelangen.⁶⁸⁵

Die Unionsparteien versuchten ihrerseits, ihren Einfluß auf den Entscheidungsprozeß durch die Einbringung »Kleiner parlamentarischer Anfragen zur Absicht der Bundesregierung, einen Gewaltverzichtsvertrag mit der Sowjetunion abzuschließen«, zu verstärken. Mit diesen parlamentarischen Interventionen sollte die Regierung gezwungen werden, Details ihres Verhandlungskonzeptes preiszugeben.⁶⁸⁶

Intern verabredeten die Entscheidungsträger der Koalition Maßnahmen, um die Wirksamkeit ihrer Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit auf ostpolitischem Feld zu verbessern, die sich bis zu diesem Zeitpunkt als wenig zufriedenstellend erwiesen hatte.⁶⁸⁷

Ende Juni intensivierte die Bundesregierung ihren Informations- und Konsultationsprozeß auf verschiedenen Ebenen. Neben den fast täglichen Beratungen in der Vierergruppe berichtete Staatssekretär Bahr dem NATO-Rat in Brüssel über den Stand der Gespräche mit der Sowjetunion. Außerdem führte er mit führenden Berliner SPD-Politikern ausführliche Informationsgespräche, um deren Bedenken gegen das »Bahr-Papier« – vor allem wegen des fehlenden Berlin-Vorbehalts – zu zerstreuen.⁶⁸⁸ Eine am 6. und 7. Juli angesetzte Klausurtagung des Bundeskabinetts sollte eine endgültige Entscheidung darüber herbeiführen, wann die Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion aufgenommen werden sollten. Bis zu diesem Zeitpunkt glaubte die Regierung offensichtlich, den koalitionsinternen Klärungs- und Vorbereitungsprozeß zu einem positiven Ergebnis gebracht zu haben.

Völlig ungewiß war aber zu dieser Zeit noch der Meinungsbildungsprozeß innerhalb der FDP. Der nationalliberale Flügel der Partei kündigte noch auf dem FDP-Parteitag am 22. und 23. Juni seinen Widerstand gegen die ursprüngliche Fassung des Bahr-Textes an. Eine entsprechende Aussage des FDP-Abgeordneten Zoglmann ließ an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig:

»Wenn es Scheel nicht gelingt, die Bahr-Fassung entscheidend zu verändern, dann werden nicht nur Kühlmann-Stumm und ich, dann werden zwei Drittel der FDP-Bundestags-Fraktion gegen den Vertragsentwurf stimmen.«⁶⁸⁹

Die der Opposition nahestehende Springer- und Bauer-Presse setzte Anfang Juli ihren Versuch fort, durch die gezielte Veröffentlichung ostpolitischer Geheimdokumente die Bundesregierung zu diskreditieren und die bevorstehenden Verhandlungen mit der sowjetischen Seite zu torpedieren:

Am 1. Juli publizierte wiederum die »Bild«-Zeitung sowie die Illustrierte »Quick« den angeblich vollständigen Text des »Bahr-Papiers«.⁶⁹⁰ Das Springer-Blatt nahm in dem von ihm verbreiteten Wortlaut eine Textfälschung vor, um den Eindruck zu erwecken, daß die Bundesregierung bzw. ihr Unterhändler Bahr die sowjetische Hegemonialposition bestätigt habe.⁶⁹¹

Die CDU/CSU-Opposition, die zu dieser Zeit mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits im Besitz der schriftlichen Fassung des »Bahr-Papiers« und von Teilen der geheimen Gesprächsniederschriften war, sah sich durch die neuerliche Indiskretion weiter in ihren Befürchtungen bestätigt und ließ am 3. Juli in einer Erklärung des Obmanns ihrer Fraktion im Auswärtigen Ausschuß des Bundestages, Kliesing, feststellen, »daß aus dem ursprünglichen Gedanken eines Gewaltverzichts eine Anerkennung fast aller Forderungen der Sowjetunion geworden ist«.⁶⁹² Mit der Ankündigung Kliesings, daß sich für einen deutsch-sowjetischen Vertrag auf der Basis dieses Papiers »keine Mehrheit im Deutschen Bundestag ergeben« würde,⁶⁹³ signalisierte die Union ihre Ablehnung der bisher fixierten Moskauer Gesprächsergebnisse und versuchte damit Einfluß auf die Regierung in Richtung auf eine erhebliche Verbesserung der vorliegenden Formulierungen auszuüben.

Mit einer »Resolution zur Deutschland- und Ostpolitik«, die von den Abgeordneten zu Guttenberg und Stücklen verfaßt wurde, legte die CSU auf ihrem Parteitag am 3. und 4. Juli gleichsam als Kontrastprogramm alternative Leitsätze zum »Bahr-Papier« vor, mit denen auch die Meinungsbildung innerhalb der Opposition beeinflusst und

eine kompromißlos formulierte moralisch-juristische Gegenposition der Unionsparteien festgeschrieben werden sollte.⁶⁹⁴

Mit einer deutlich negativen Haltung der Opposition sahen sich die führenden Politiker der Koalition nun einer ablehnenden Front gegenüber, in die sich – wenn auch aus unterschiedlichen Beweggründen – nicht nur Teile des kleineren Koalitionspartners FDP und der Berliner SPD, sondern jetzt auch offenkundig die Mehrheit der CDU-/CSU-Fraktion eingereiht hatten.

Aus dieser mehrseitigen Druckkonstellation versuchte sich die Regierung mit einer Doppelstrategie zu befreien.

Zunächst legte sie in dem am 3. und 4. Juli in Bonn stattfindenden routinemäßigen deutsch-französischen Arbeitstreffen, an dem Staatspräsident Pompidou, Ministerpräsident Chaban-Delmas und Außenminister Schumann teilnahmen, großen Wert darauf, auf Gipfelebene einen Konsens mit der französischen Regierung über das weitere ostpolitische Verfahren herbeizuführen und die französische Führung persönlich über den Stand der Gespräche mit der UdSSR, Polen und der DDR zu informieren, um mögliche Einwände und Bedenken Frankreichs so weit wie möglich auszuräumen und mit diesem bündnispolitisch wichtigen Rückhalt ihre innenpolitische Position zu verbessern. Der französische Staatspräsident hatte bereits am 2. Juli auf seiner dritten Pressekonferenz die Bonner Ostpolitik ausdrücklich unterstützt und war in seinen Ausführungen auch auf latente französische Befürchtungen hinsichtlich der zunehmenden wirtschaftlichen Stärke Deutschlands eingegangen.⁶⁹⁵

Obwohl die französischen Politiker noch einmal die Wichtigkeit der Aufrechterhaltung der bestehenden Viermächte-Verantwortung betonten und ihre deutschen Gesprächspartner in der Vertretung des Berlin-Junktimis gegenüber der Sowjetunion bestärkten, scheint bei diesen Erörterungen die uneingeschränkte französische Zustimmung zur Ostpolitik der Bundesregierung erfolgt zu sein. Pompidou sprach, vermutlich mit einem nicht zufälligen Seitenhieb gegen die CDU/CSU-Opposition, sogar von einer französischen Unterstützung des Bonner Kurses »auch gegenüber allen Gegnern«. ⁶⁹⁶

Auch im politischen Ausschuß der NATO-Parlamentarierversammlung erhielt die Regierung Brandt/Scheel ostpolitischen Flankenschutz: Das Gremium wies einen Bericht des CDU-Bundestagsabgeordneten Blumenfeld zurück, in dem die Ostpolitik der Bundesregierung kritisiert wurde, und teilte in einer besonderen Erklärung mit, daß es diese Politik weiterhin unterstütze. ⁶⁹⁷

Auch die Sowjetunion kam der Regierung in Bonn indirekt zu Hilfe und warnte in offiziellen Pressekommentaren die Unionsparteien vor »bewußt unvernünftigen Forderungen«. ⁶⁹⁸

Parallel zur ostpolitischen Konsensbildung mit den Verbündeten konzentrierte sich die Bundesregierung auf eine Beschleunigung des koalitionsinternen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Auf einer Klausurtagung des Bundeskabinetts, an der neben den Fraktionschefs Wehner und Mischnick auch die FDP-Vertreter Mertes und Achenbach – letzterer als wichtiger außenpolitischer Meinungspol seiner Fraktion – teilnahmen, erzielten die führenden Politiker der Koalition Übereinstimmung über die weitere Marschroute hinsichtlich der Aufnahme der Vertragsverhandlungen in Moskau. Als Termin für den Verhandlungsbeginn wurde mit Rücksicht auf private Motive Außenminister Scheels – seine Frau erwartete Mitte Juli ihr erstes Kind – ein Zeitpunkt Ende Juli oder Anfang August ins Auge gefaßt. ⁶⁹⁹

Während des koalitionsinternen Abstimmungsprozesses wurden im Auswärtigen Amt

unter Leitung des neuen Staatssekretärs Frank die Arbeiten an einer Verhandlungsplattform der Bundesregierung intensiv vorangetrieben.

Wie Scheel einen Tag nach der Klausurtagung des Kabinetts vor der Presse bekanntgab, wollte die Bundesregierung in den folgenden Wochen die parlamentarische Opposition verstärkt an den Verhandlungsvorbereitungen für Moskau beteiligen.⁷⁰⁰ Die CDU/CSU-Fraktion reagierte in Erklärungen ihrer Vertreter Heck und Stücklen ablehnend auf das Kooperationsangebot Scheels und betonte noch einmal ihre grundsätzliche Weigerung, einem Vertrag auf der Basis des »Bahr-Papiers« zuzustimmen.⁷⁰¹ Gleichzeitig kritisierte die Union heftig die nach ihrer Auffassung unbefriedigende Antwort der Regierung auf die von der Opposition eingebrachte Kleine Anfrage zum Gewaltverzichtsvertrag mit der Sowjetunion.⁷⁰²

In den Vereinigten Staaten schien man über den Inhalt des veröffentlichten »Bahr-Papiers« nicht überrascht zu sein, was auf einen intensiven gegenseitigen Informationsaustausch auf diplomatischen Kanälen schließen ließ. Das offizielle und offiziöse Verhalten der amerikanischen Regierung lief offensichtlich darauf hinaus, sich unter keinen Umständen in die innenpolitischen Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik mit deutlicheren Stellungnahmen zur Ostpolitik der Bundesregierung einzumischen und deshalb die eigene Haltung nicht noch detaillierter zum Ausdruck zu bringen. Man beschränkte sich in Washington auf die generelle Unterstützung der Bonner Entspannungspolitik im Sinne eines Komplementärfaktors der amerikanischen Bemühungen und schien die methodisch-taktischen Einzelheiten der Regierung Brandt/Scheel überlassen zu wollen. Es kann davon ausgegangen werden, daß sich die Bundesregierung eine eindeutige Stellungnahme der amerikanischen Seite zur Verbesserung ihrer innenpolitischen Position gewünscht hat, wozu die Nixon-Administration offenbar nicht bereit war.⁷⁰³

Die folgenden Tage und Wochen ließen besonders Walter Scheel als wichtigste ostpolitische Informations- und Konsultationsstation der Exekutive in Erscheinung treten, der mit einer Reihe von Aktivitäten auch optisch seine Position im außenpolitischen Entscheidungsprozeß aufwertete.

Während Brandt und Bahr am 8. Juli noch einmal nach Berlin flogen, um dort in ausführlichen Fühlungen die Bedenken von SPD-Vertretern gegen das »Bahr-Papier« und die fehlende Verankerung Berlins in diesem Dokument auszuräumen,⁷⁰⁴ führte Scheel am gleichen Tag ein längeres vertrauliches Gespräch mit dem Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion, Rasner.⁷⁰⁵

Am 10. Juli informierten Außenminister Scheel und sein Staatssekretär Frank den für die fraktionsinterne Meinungs- und Willensbildung wichtigen Außenpolitischen Arbeitskreis der FDP-Fraktion über den Stand der Gespräche mit der sowjetischen Regierung und das im Auswärtigen Amt vorbereitete Verhandlungskonzept der Bundesregierung. Nach Informationen von Beteiligten wurde die vorbereitete Verhandlungsstrategie Scheels jedoch durch die Diskussion im Arbeitskreis nicht mehr verändert.⁷⁰⁶

Am 13. Juli machte Scheel die Oppositionsabgeordneten Stücklen, Schröder, Heck, Marx und Rasner – Fraktionsführer Barzel weilte zu dieser Zeit in Japan – mit den Vorstellungen der Bundesregierung hinsichtlich der Marschroute bei den bevorstehenden Vertragsverhandlungen vertraut.

Zur gleichen Zeit versuchte der Chef des Bundeskanzleramtes, Ehmke, mit einem taktischen Schachzug kooperationsbereite Teile der Opposition zu einer Zustimmung zur Ostpolitik der Regierung zu ermuntern und sie vom Konfrontationskurs des rechten Flügels der Union abzubringen. In einem Rundfunkinterview meinte Ehmke, daß

es dann keine Gemeinschaft geben könne, wenn die CDU Tonart und Art der Gespräche zwischen Regierung und Opposition von Strauß bestimmen lasse.⁷⁰⁷

Hinter den Aktionen der Regierung wurde eine Art Arbeitsteilung sichtbar: Während Scheel durch umfassende Information und Konsultation der Opposition und der eigenen Partei- und Fraktionsgremien den Meinungsbildungsprozeß zugunsten einer Tolerierung bzw. Zustimmung zur Ostpolitik zu beeinflussen suchte, nahmen Brandt, Bahr und Ehmke – im parlamentarischen Bereich auch Karl Wienand – die gleiche Funktion innerhalb der SPD, auch im Berliner Rahmen, wahr. Ehmkes Aufgabe bestand im wesentlichen darin, die Konfrontationsstrategie der Unionsparteien mit eigenen Offensiven zu kontern und der Opposition unmißverständlich klarzumachen, wo die Grenzen der Kooperationsbereitschaft der Exekutive lagen.

Am 15. Juli setzte Scheel seine Kooperationspolitik gegenüber der CDU/CSU auf mehreren Ebenen fort. An diesem Tage traf er mit den Vorsitzenden und den Präsidien des Auswärtigen und innerdeutschen Bundestagsausschusses zusammen, um noch einmal die bevorstehenden Verhandlungen mit der sowjetischen Seite zu erörtern.⁷⁰⁸ Am gleichen Tag erging an die Fraktionsvorsitzenden mündlich die Einladung zur Teilnahme an der Delegation zu den Verhandlungen in Moskau.⁷⁰⁹

Mit gezielten öffentlichen Erklärungen und Stellungnahmen versuchte die Bundesregierung ihre Grundkonzeption zu erläutern, die öffentliche und veröffentlichte Meinung in ihrem Sinne zu beeinflussen und dadurch die Kritik der Opposition zu entkräften:

Staatssekretär Bahr ging in einem ausführlichen Interview am 16. Juli auf die umstrittenen Teile des nach ihm benannten »Papiers« ein.⁷¹⁰

Außenminister Scheel umriß einen Tag vorher in einem programmatischen Aufsatz für die Frankfurter Allgemeine Zeitung – es kann als sicher gelten, daß Scheel und seine Umgebung gerade dieses Presseorgan wegen dessen besonderer Leserstruktur und seiner großen Multiplikationswirkung in außenpolitischen Fragen gewählt haben – die Grundzüge der Gewaltverzichtspolitik der Bundesregierung.⁷¹¹ Der Beitrag des Außenministers wurde im wesentlichen von Scheels Beratern von Schenck (Völkerrechtsreferat), Pommerening (Referat »Strukturfragen des Ostens«) und Brunner (Pressereferat) entworfen.

Die letzten Konsultationen mit den westlichen Verbündeten vor Beginn der Verhandlungen in der Sowjetunion führte Walter Scheel persönlich am 17. Juli mit der britischen Regierung in London und am 17. und 18. Juli mit der amerikanischen Administration in Washington.

Mit den Außenministern beider Staaten ging Scheel die vorbereiteten deutschen Verhandlungsdokumente Satz für Satz durch und erhielt für seine bevorstehenden Verhandlungen volle Rückendeckung beider Regierungen. Allerdings unterschieden sich die zustimmenden Bekundungen der Westmächte in Nuancen. Die amerikanische Regierung erwähnte in ihrer Erklärung weder den angestrebten Vertragsinhalt noch wurde der Bonner Kurs ausdrücklich befürwortet. In dieser eher reservierten Haltung spiegeln sich keinerlei materielle Einwände der USA wider, weder in der Methodik noch in der politisch-strategischen Zielsetzung, sondern lediglich der Wille der Nixon-Regierung, sich angesichts der zunehmenden innenpolitischen Polarisierung in der Bundesrepublik nicht zu deutlich zu exponieren. Überlegungen der amerikanischen Gesprächspartner Scheels über einen möglicherweise »günstigeren« Zeitpunkt eines Vertragsabschlusses mit der UdSSR wurden zwar in Frageform angestellt, von Scheel aber mit überzeugenden Gegenargumenten beantwortet.⁷¹²

Auch die britische Regierung, die den ostpolitischen Kurs Bonns noch einmal nachdrücklich unterstützte, äußerte die Erwartung, daß der deutsche Außenminister gegenüber seinen sowjetischen Verhandlungspartnern das Berlin-Junktim sehr deutlich vertreten und auf die entsprechenden Rechte der Alliierten hinweisen werde.⁷¹³

Der britische Außenminister Douglas-Home hatte bereits am 15. Juli in Paris mit seinem französischen Kollegen Schumann die gemeinsame Haltung beider Länder gegenüber den deutsch-sowjetischen Verhandlungen abgestimmt.⁷¹⁴

Die französische Zustimmung zur Moskau-Reise Scheels war bereits Anfang Juli zwischen den Regierungschefs beider Länder ausgesprochen worden. Auch Frankreich unterstützte die Politik der Regierung Brandt/Scheel sowohl im Grundsatz als auch in den taktisch-strategischen Zielvorstellungen. In methodischen Einzelfragen, etwa der stärkeren Synchronisierung der Verhandlungen in Moskau mit den Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte oder der stärkeren Herausarbeitung der Viermächte-Verantwortung in den abzuschließenden Vertragstexten, trug die französische Seite jedoch auf diplomatischen Kanälen einige Wünsche und Bedenken vor, die von den Bonner Entscheidungsträgern weitgehend berücksichtigt wurden.⁷¹⁵

Die CDU/CSU-Opposition versuchte unmittelbar nach der Rückkehr Scheels aus Washington, den positiven Rückkoppelungseffekt der Abstimmungen mit den Verbündeten auf den innenpolitischen Manövrierraum der Bundesregierung mit der Warnung zu neutralisieren, die Ansichten der Westalliierten zur Ostpolitik Bonns nicht als Instrument innenpolitischer Propaganda zu benutzen.⁷¹⁶

Scheel erneuerte am 19. Juli in Schreiben an die Fraktionsvorsitzenden des Bundestages seine Einladung, ein Mitglied jeder Fraktion zur Teilnahme an der Moskau-Reise des Außenministers zu entsenden.

Während SPD und FDP die Abgeordneten Wienand und Achenbach benannten, lehnte der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion, Rasner, einen Tag später im Namen seiner Fraktion das Angebot Scheels unter Wiederholung der Bedenken der Opposition gegenüber Inhalt und Konsequenzen der Moskauer Verhandlungen Bahrs ab.

Der Bund der Vertriebenen intervenierte am 21. Juli zum letztenmal vor der Aufnahme der Moskauer Verhandlungen und brachte den Entscheidungsgremien der Koalition und der Opposition Arbeitsergebnisse seiner Studiengruppe für Politik und Völkerrecht zur Kenntnis, mit denen die Meinungsbildung der Bonner Entscheidungsträger beeinflusst werden sollte. Die Gruppe hatte vom 18. bis 20. Juli in Kiel eine Veranstaltung zu aktuellen Fragen der Deutschland- und Ostpolitik abgehalten, auf der die Professoren Boris Meissner (Köln) und Friedrich Klein (Münster) referiert und das »Bahr-Papier« als nicht verfassungskonform qualifiziert hatten. Die Tagungsergebnisse wurden unter dem Titel »Feststellungen zum Bahr-Papier« in Kurzform zusammengefaßt und vom Ausschußvorsitzenden Reinhold Rehs den zuständigen Stellen in Bonn übermittelt.⁷¹⁷

Bundeskanzler Brandt informierte zwei Tage vor der entscheidenden Kabinettsitzung am 23. Juli den SPD-Vorstand ausführlich über den Stand und das weitere Vorgehen der Ostpolitik und modifizierte vorwiegend aus taktischen Gründen das von der Bundesregierung aufgestellte »Berlin-Junktim«. Diese Verknüpfung des Moskauer Vertragsabschlusses mit Resultaten der Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte war auf Überlegungen Walter Scheels zurückgegangen und vom Kanzleramt wiederholt vorsichtig relativiert worden.⁷¹⁸

Auf der Sitzung des Bundeskabinetts am 23. Juli, an der alle wichtigen Repräsentanten des ostpolitischen Entscheidungssystems der Koalition teilnahmen – neben den Ministern und dem Kanzler Bahr, Frank, Allardt, Grabert, Wehner, Mischnick, Achenbach und Wienand –, wurde Außenminister Scheel formell mit der Führung der Vertragsverhandlungen in Moskau beauftragt. Damit war der ostpolitische Entscheidungsprozeß zunächst abgeschlossen.

Die CDU/CSU-Opposition und die ihr nahestehenden Presseorgane operierten in den Tagen vor der Abreise Scheels im Rahmen einer konzertierten Propagandaaktion noch einmal auf eine maximale Beeinflussung der öffentlichen Meinung hin, um auf diese Weise die letzte Phase des ostpolitischen Entscheidungsprozesses zu blockieren. Während sich Gerhard Schröder in einem Illustrierten-Interview am 21. Juli sehr differenziert über den deutsch-sowjetischen Verhandlungsstand äußerte,⁷¹⁹ veröffentlichten die Bundestagsabgeordneten Marx und zu Guttenberg noch während der Kabinettssitzung eine Dokumentation zum »Bahr-Papier«, in der erstmalig ein geheimes, angeblich Anfang März 1970 der deutschen Seite übergebenes und mit dem »Bahr-Papier« weitgehend identisches sogenanntes »Gromyko-Papier« veröffentlicht wurde.⁷²⁰ Mit dieser erneuten Indiskretion sollte nachgewiesen werden, daß Bahr die sowjetischen Forderungen fast vollständig übernommen habe. Die Springer-Zeitung »Die Welt« druckte ebenfalls am 23. Juli das angebliche »Gromyko-Papier« ab,⁷²¹ das in Wirklichkeit ein gemeinsam formuliertes Zwischenbilanz-Papier darstellte, das Vorschläge beider Delegationen enthielt und kein einseitig vom sowjetischen Außenminister übergebenes Dokument darstellte.⁷²²

Nur drei Tage später, am 26. Juli, wartete der Springer-Konzern mit einer neuen Indiskretion auf: »Bild am Sonntag« veröffentlichte den Wortlaut eines im Auswärtigen Amt entworfenen Briefes des deutschen Außenministers an die sowjetische Regierung, in dem die sogenannte »deutsche Option« fixiert war.⁷²³ Die der CDU nahestehende Zeitschrift »Dialog« druckte in ihrer Augustausgabe diesen Entwurf ebenfalls ab.⁷²⁴

Obwohl die aus dem Lager der Opposition und der Springer-Presse Schlag auf Schlag erfolgenden Indiskretionen keinen Einfluß auf den ostpolitischen Entscheidungsprozeß der Bundesregierung mehr hatten, diskreditierten sie ihr Ansehen und engten ihren Verhandlungsspielraum politisch wie psychologisch weiter ein.

Außenminister Scheel informierte trotz der Publikation dieser vertraulichen Verhandlungspapiere durch Oppositionsabgeordnete am 24. Juli letztmalig vor seiner Reise nach Moskau die Mitglieder der Auswärtigen Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat sowie den Vorsitzenden und die Obleute des innerdeutschen Bundestagsausschusses über die Bonner Marschroute für die bevorstehenden Vertragsverhandlungen, um sich der Unterstützung der gesetzgebenden Körperschaften zu versichern. Der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Moersch, hatte parallel dazu Chefredakteure aus allen Teilen der Bundesrepublik zu einem Informationsgespräch nach Bonn eingeladen.⁷²⁵ Derartige von Moersch und von Wechmar initiierte Treffen sollten die veröffentlichte Meinung im Sinne der Bundesregierung beeinflussen und eine breite Unterstützung durch die Medien sicherstellen. Diesem Zweck dienten auch zwei Zeitungsinterviews, die Staatssekretär Bahr am 25. Juli gab.⁷²⁶

Am 23. und 24. Juli berieten die führenden Unionspolitiker in wechselnder Zusammensetzung über eine gemeinsame Haltung zu den deutsch-sowjetischen Verhandlungen. Offensichtlich bemühte sich die Oppositionsführung mit der Formulierung eines »Burgfriedensangebotes« für die Dauer der Verhandlungen in Moskau, das vom

CDU-Vorsitzenden Kiesinger in sehr gemäßigtem Ton vorgetragen wurde, ihre bisher betriebene Konfrontationspolitik wegen deren offenkundig nur geringen Wirkung auf den Entscheidungsprozeß aufzulockern und die Schadensstreueung ihrer heftigen und teilweise polemischen Angriffe gegen die Ostpolitik der Regierung in der Öffentlichkeit zu reduzieren.⁷²⁷

Lediglich Werner Marx wiederholte am 26. Juli in einem Rundfunkinterview die harte und ablehnende Position seiner Partei.⁷²⁸

Eine Analyse der Verlautbarungen, Debattenbeiträge, Kleinen und Großen Anfragen der CDU/CSU-Fraktion sowie der Interviews ihrer führenden Vertreter ergibt zusammenfassend, daß die Opposition zwischen dem Abschluß des »Bahr-Papiers« am 22. Mai und der Abreise der deutschen Verhandlungsdelegation nach Moskau am 26. Juli mit den folgenden Argumenten gegen die deutsch-sowjetischen Gesprächsergebnisse operierte; diese bezogen sich weniger auf bereits eingetretene materielle Folgen dieser Politik, sondern stützten sich weitgehend auf Unterstellungen, einseitige Interpretationen des »Bahr-Papiers« und negative Erwartungen:

- Durch die Anerkennung des europäischen Status quo und seiner Nachkriegsgrenzen Vorwegnahme materieller friedensvertraglicher Elemente;
- keine Verankerung des Selbstbestimmungsrechtes, Aufgabe des Wiedervereinigungsziels;
- Fixierung von Regelungen, die nur bilateral mit den osteuropäischen Staaten geregelt werden können;
- keine Ausräumung der sowjetischen Interventionsvorbehalte;
- keine Erwähnung Berlins;
- Blockierung der europäischen Integration;
- Festigung der hegemonialen Position der Sowjetunion;
- Förderung von isolationistischen Tendenzen in den USA (Truppenabzug aus Europa);
- keine konkreten Fortschritte in der Realität des gespaltenen Deutschland;
- Bruch der Kontinuität der deutschen Außenpolitik.

Phase 4:

Die Sondierungen von Staatssekretär Duckwitz in Warschau von Februar bis Juli 1970

Bundeskanzler Brandt verfügte von Beginn seiner Amtszeit an im Vergleich zu seinem Außenminister über einen Informations- und Kompetenzvorsprung auch auf dem Feld der deutsch-polnischen Beziehungen. Durch seine in Polen stark beachtete programmatische Rede auf dem Nürnberger SPD-Parteitag im März 1968 und die vorbereitenden informellen Fühlungen seiner Berater und Parteifreunde Egon Bahr, Klaus Schütz und Eugen Selbmann war Brandt über die polnische Haltung detailliert informiert und über den Spielraum einer eigenen Polen-Politik umfassend orientiert.

Im Gegensatz dazu hatte Walter Scheel offenbar nur rudimentäre Vorstellungen über die deutsch-polnische Problematik und den Stellenwert der Oder-Neiße-Grenzfrage.⁷²⁹ Daß dennoch das deutsche Verhandlungskonzept für die in Aussicht genommenen Gespräche mit der polnischen Seite ausschließlich in den operativen Referaten des Auswärtigen Amtes und nicht im Kanzleramt erstellt wurde, war vor allem darauf

zurückzuführen, daß bereits während der Großen Koalition ein potentielle deutsch-polnische Verhandlungen einleitender Notenwechsel im Auswärtigen Amt vorbereitet worden war und der Leiter der deutschen Handelsmission in Warschau, Böx, vertrauliche politische Gespräche mit polnischen Regierungsvertretern führte, über die er dem Auswärtigen Amt berichtete.⁷³⁰

Trotz der Ressortierung dieses Themenkomplexes im Auswärtigen Amt verfügte Brandt mit seinem Vertrauten Duckwitz, der die Sondierungen mit Polen ab Anfang Februar 1970 führte, und mit Eugen Selbmann, der parallel zur Duckwitz-Mission in fast ständigem informellen Kontakt mit polnischen Entscheidungsträgern stand, über einen direkten Einflußmechanismus auf alle wichtigen Detailfragen der Konzeption der Bundesregierung gegenüber Polen.

Unmittelbar nach Abgabe der Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 28. Oktober 1969 begannen im Auswärtigen Amt die Arbeiten an den Entwürfen der Verhandlungsvorschläge der Bundesregierung. Brandt hatte in seiner Erklärung einen Vorschlag zur Aufnahme von Gesprächen angekündigt. Beteiligt an den vorbereitenden Arbeiten im Auswärtigen Amt waren das zuständige Länderreferat II A 5 (Polen, Tschechoslowakei, Jugoslawien, Albanien, Bulgarien, Rumänien, Ungarn), das von VLR I von Alten und VLR Frau Dr. Finke-Osiander geleitet wurde, ferner das Völkerrechtsreferat V 1, dem VLR I von Schenck vorstand. Umstritten ist, ob die deutschen Vorstellungen in humanitären Fragen (Familienzusammenführung, Ausreisegenehmigungen usw.) von Anfang an Teil des Bonner Verhandlungskonzepts waren.⁷³¹ Zumindest konnten detaillierte Gespräche darüber erst geführt werden, als man sich einig war, daß der angestrebte Vertrag eine Aussage zum Oder-Neiße-Problem enthalten sollte.⁷³²

Oppositionsführer Barzel begrüßte in seiner Antwort auf die Regierungserklärung Brandts am 29. Oktober das Eingehen der Regierung auf die Gesprächsbereitschaft Polens, kritisierte jedoch die wenig konkreten Äußerungen des Kanzlers. Barzel machte deutlich, daß »gerade auf diesem Gebiet« nichts ohne Kooperation mit der Opposition zu erreichen sei, und versuchte damit die CDU/CSU als unverzichtbare Station in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Exekutive einzuschalten. Aber auch der Oppositionsführer blieb in der Darlegung seiner Vorstellungen zu einer Normalisierung des deutsch-polnischen Verhältnisses vage und sprach lediglich vom Willen beider Staaten, in gesicherten Grenzen zu leben, die allerdings frei vereinbart werden und die Zustimmung beider Völker finden müßten.⁷³³

Nach Fertigstellung der Verhandlungsvorschläge unterrichtete Bundeskanzler Brandt am 20. November die drei Fraktionsvorsitzenden des Bundestages über Inhalt und Zielsetzung der vorbereiteten Bonner Note. Erst im Anschluß an dieses Informationsgespräch setzte der Kanzler das Bundeskabinett ins Bild, das dem Vorschlag formell zustimmte.⁷³⁴ Auch in der Vierergruppe erörterten die Vertreter der Bundesregierung mit den westlichen Verbündeten die deutsche Note.

Das Dokument wurde von Botschafter Böx am 25. November dem stellvertretenden polnischen Außenminister Winiewicz überreicht.⁷³⁵

Nur einen Tag nach der Unterrichtung durch den Bundeskanzler meldete sich Barzel mit einem Beitrag »zum Gespräch zwischen Deutschland und Polen« erneut zu Wort: Er erinnerte die Bundesregierung an Erklärungen früherer CDU/CSU-Regierungen zur Frage des deutsch-polnischen Verhältnisses und versuchte mit einigen grundsätzlich, allerdings mehr postulativen Anregungen Einfluß auf die diesbezügliche Meinungs- und Willensbildung der Regierung Brandt/Scheel zu nehmen.

Zunächst machte sich der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende in seinen Ausführungen zum Anwalt der in diesem Bereich wichtigsten Interessengruppe, indem er unterstrich, daß »nie irgend etwas hinter dem Rücken unserer Vertriebenen oder an diesen vorbei versucht werden« sollte. Dann erinnerte er an den Zusammenhang zwischen der Deutschlandfrage und Grenzfragen, die nur in einem Friedensvertrag gelöst werden könnten, und stellte damit die juristische Position der Opposition in den Vordergrund. Schließlich hob Barzel die besondere Wichtigkeit von humanitären Regelungen für das deutsch-polnische Verhältnis hervor.⁷³⁶

Vor dem Kuratorium Unteilbares Deutschland wiederholte der Oppositionsführer am 7. Dezember die Vorstellungen der Unionsparteien.⁷³⁷

In den Tagen nach der Übergabe der Bonner Note in Warschau artikulierten erstmalig die Vertriebenenverbände selbst eigene Überlegungen zu diesem Thema. In einer Erklärung begrüßte der Sprecher der Schlesischen Landsmannschaft am 25. November grundsätzlich die Aufnahme der Gespräche zwischen Bonn und Warschau, wies aber ausdrücklich darauf hin, daß über die Oder-Neiße-Gebiete und die polnisch verwalteten Gebiete Ostpreußens nicht verhandelt werden könne und sich die Bundesregierung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht festlegen könne.⁷³⁸

Auch das Präsidium des Bundes der Vertriebenen schaltete sich wenige Tage nach der offiziellen Notenübergabe in die Kontakte mit der Volksrepublik Polen ein und betonte den Friedensvertragsvorbehalt für eine endgültige Grenzregelung, zu der keine Regierung im geteilten Deutschland legitimiert sei.⁷³⁹ Ende November empfing Bundesinnenminister Genscher als der für die Vertriebenen zuständige Ressortminister das BdV-Präsidium zu einem ersten Informationsgespräch.⁷⁴⁰

Neben der parlamentarischen Opposition konsultierte und informierte die Bundesregierung auch die westlichen Alliierten. Brandt und Scheel unterrichteten während des Besuchs des amerikanischen Außenministers Rogers in Bonn am 6. Dezember den amerikanischen Verbündeten über den Stand der deutsch-polnischen Fühlungnahmen. Mit der französischen Regierung wurden die Gespräche mit Warschau im Rahmen der deutsch-französischen Routinekonsultationen am 15. Dezember in Paris erörtert.⁷⁴¹ Dieser Abstimmung kam wegen der besonderen französisch-polnischen Beziehungen ein nicht geringer Stellenwert zu.

Außenminister Scheel traf am 17. Dezember mit dem Präsidium des BdV zusammen und demonstrierte damit die Absicht der Regierung, die Vertriebenen zumindest optisch in den Meinungsbildungsprozeß der Koalition einzubeziehen und möglichen Widerstand gegen die geplanten ostpolitischen Schritte der Bundesregierung präventiv zu reduzieren.⁷⁴²

Die polnische Regierung stimmte in ihrer Antwortnote vom 22. Dezember dem Gesprächsvorschlag Bonns zu.

Mitte Januar wurde mit Staatssekretär Duckwitz einer der engsten Vertrauten des Bundeskanzlers im Auswärtigen Amt mit der Gesprächsführung auf deutscher Seite beauftragt, was eine weitere Verstärkung des Informations- und Kompetenzvorsprungs Willy Brandts auch auf diesem Sektor der Ostpolitik bedeutete. Mit Bahr und Duckwitz führten nun die engsten ostpolitischen Berater des Kanzlers die wichtigsten außenpolitischen Sondierungen der Bundesregierung.

In der Debatte über den »Bericht zur Lage der Nation«, den Brandt am 14. Januar vor dem Parlament erstattete, griffen Regierung und Opposition das deutsch-polnische Verhältnis nur am Rande auf.

Am 16. Januar setzte die Regierung Brandt/Scheel ihre Kontakte mit den Vertriebe-

nenrepräsentanten fort. Brandt, Ehmke, Sahm und Ahlers führten im Kanzleramt mit dem BdV-Präsidium ein ausführliches Gespräch über die ostpolitischen Vorstellungen beider Seiten.⁷⁴³

Auch der Auswärtige Ausschuß des Bundestages wurde in das Informationsnetz der Regierung mit einbezogen. Außenminister Scheel unterrichtete am 29. Januar zum erstenmal dieses parlamentarische Gremium über die Verhandlungsaussichten mit Polen.⁷⁴⁴

Die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen Wehner, Mischnick und Katzer (für den abwesenden Rainer Barzel) informierte Scheel am 3. Februar, einen Tag vor dem offiziellen Verhandlungsbeginn in Warschau, erneut vertraulich über den Stand der Vorbereitungen.⁷⁴⁵

Auch mit den französischen Entscheidungsträgern erörterten Brandt und Scheel bei den deutsch-französischen Halbjahreskonsultationen am 30./31. Januar in Paris die geplanten Sondierungen mit Polen.⁷⁴⁶

Angeblich sind in der politischen Führung des Auswärtigen Amtes kurzfristig Meinungsverschiedenheiten über die zeitliche Reihenfolge der einzelnen Gesprächsinitiativen der Bundesregierung aufgetreten. Der neue Parlamentarische Staatssekretär Dahrendorf und vermutlich auch Staatssekretär Duckwitz neigten nach Angaben Dahrendorfs offenbar dazu, zunächst den Verhandlungen mit Warschau und nicht den Sondierungen mit der Sowjetunion Vorrang einzuräumen.⁷⁴⁷ Allerdings sind Dahrendorfs Vorstellungen weder von den Spitzenpolitikern der Koalition noch in den operativen Arbeitseinheiten des Auswärtigen Amtes grundsätzlich diskutiert worden bzw. überhaupt bekannt gewesen.⁷⁴⁸

Grundsätzliche Äußerungen Walter Scheels in einem Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 28. Januar deuten darauf hin, daß Dahrendorfs auch innerhalb der FDP stark umstrittene Alternativüberlegungen bei der Formulierung des ostpolitischen Gesamtkonzeptes der sozialliberalen Koalition nicht berücksichtigt wurden und man zunächst – so Scheel –, »wie es den machtpolitischen Größenordnungen entspricht«, Gespräche mit der UdSSR aufnahm.⁷⁴⁹

Wie aufmerksam und sorgfältig die französische Regierung die Kontakte zwischen Bonn und Warschau zur Kenntnis nahm und bewertete, ging aus der Tatsache hervor, daß zwei Tage vor Gesprächsbeginn in Warschau französisch-polnische Konsultationen stattfanden.⁷⁵⁰ Obwohl Frankreich seit Jahren immer wieder die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze von der Bundesrepublik forderte, legten französische Diplomaten zu Beginn der Gespräche zwischen Bonn und Warschau Wert auf die Respektierung der französischen Rechte gerade auch in dieser für Paris nicht unwichtigen Frage.⁷⁵¹

Die Zusammensetzung der Delegation von Staatssekretär Duckwitz, die ausschließlich mit Beamten des Auswärtigen Amtes arbeitete, unterstreicht – im Gegensatz zu den Bahr/Gromyko-Sondierungen in Moskau – sichtbar die starke Position des Amtes auf dieser Gesprächsebene. Alle Vertragsformulierungen und Entwürfe wurden ausschließlich im Auswärtigen Amt erarbeitet. Von den zuständigen Referenten waren für die erste Gesprächsrunde weder ein Vertragsentwurf noch konkrete Formulierungsvorschläge für das Grenzproblem vorbereitet worden. Man strebte auf deutscher Seite offensichtlich zunächst eine breitangelegte allgemeine Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen an.⁷⁵²

Unmittelbar nach Ende der ersten Sondierungsrunde informierte Staatssekretär Duckwitz am 8. Februar in Bonn Scheel und Brandt über deren Resultate. Anschlie-

ßend setzte die Regierung erneut einen Informationsprozeß in Gang, um die Fraktionen, die Opposition und die zuständigen Parlamentsausschüsse über den Verlauf der Gespräche in Warschau zu unterrichten.⁷⁵³

Am 12. Februar gab Duckwitz dem Kabinett einen ersten Bericht, anschließend informierte er zusammen mit Außenminister Scheel Vertreter der drei Fraktionen – Katzer und Wagner für die CDU/CSU, Wienand für die SPD sowie Mischnick und Werner Mertes für die FDP – und die Vorsitzenden des Auswärtigen Bundestagsausschusses, Schröder (CDU) und Mattick (SPD), über die Ergebnisse seiner Gespräche mit der polnischen Seite.⁷⁵⁴

Nur einen Tag später trafen wiederum Mitglieder der Bundesregierung (Genscher, Ehmke und Dahrendorf) mit dem Präsidium des BdV zur Fortsetzung des gegenseitigen Meinungsaustausches zusammen.⁷⁵⁵ Es darf als sicher gelten, daß bei dieser Gelegenheit auch über die Sondierungen mit Polen gesprochen wurde. Am 17. Februar empfing Staatssekretär Duckwitz den BdV-Präsidenten Reinhold Rehs zu einem Gespräch, in dem es ebenfalls um die Polen-Frage ging.⁷⁵⁶

In der Bundestagsdebatte am 25. Februar führten die Sprecher der CDU/CSU-Fraktion heftige Angriffe gegen die angeblich mangelhafte Informationspolitik der Exekutive auch was die Gespräche mit Polen angehe. Die Oppositionsattacken hatten offenbar die Funktion, die Regierung zur Herausgabe von weiteren vertraulichen Informationen zu zwingen und dadurch die Unionsparteien stärker am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Koalition zu beteiligen. Mit Hilfe einer überpointierten und vermutlich bewußt vergrößernd formulierten ostpolitischen Situationsbeschreibung suchte die CDU/CSU den Eindruck zu vermitteln, daß sie von der Bundesregierung so gut wie überhaupt nicht informiert werden und daher gezwungen sei, ihre Informationen den Zeitungen zu entnehmen.⁷⁵⁷

Am 26. Februar setzte die Regierung zum zweitenmal den Auswärtigen Ausschuß des Bundestages vom Stand der Sondierungen mit der Volksrepublik Polen ins Bild.⁷⁵⁸ Auch die Verhandlungsunterlagen für die zweite Gesprächsrunde, die für die zweite Märzwoche angekündigt war, wurden von den zuständigen Referaten des Auswärtigen Amtes erstellt. Einen dort ausgearbeiteten Formulierungsvorschlag, der die Respektierung der Oder-Neiße-Linie im Rahmen eines Gewaltverzichtsabkommens zum Inhalt hatte, leitete die Bundesregierung der polnischen Seite auf diplomatischen Kanälen am 3. März in Form eines Memorandums zu.⁷⁵⁹

Auch die vom 9. bis 11. März in Warschau stattfindende zweite Sondierungsrunde brachte in der Frage der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze noch keine Annäherung der gegensätzlichen Standpunkte. Die für die neuen Gespräche ausgearbeiteten umfangreichen deutschen Positionspapiere enthielten noch keine grundsätzlich über ein Gewaltverzichtsarrangement hinausgehenden Grenzformulierungen. Die Entscheidungsträger der Regierung Brandt/Scheel waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit, die deutsche Position substantiell zu modifizieren, und wollten zuerst in direkten Fühlungen mit den westlichen Verbündeten in dieser Frage einen Konsens herbeiführen, um sich die für einen weitergehenden Schritt notwendige politische und psychologische Rückendeckung zu verschaffen.

Nach seiner Rückkehr aus Warschau informierte Duckwitz am 12. März Außenminister Scheel über die Gesprächsergebnisse. Der deutsche Unterhändler machte deutlich, daß ein Scheitern der Gespräche drohe, falls die Bundesregierung nicht über das bisherige Gewaltverzichtsangebot hinausgehe.⁷⁶⁰

Am 15. und 16. März führte eine Bonner Expertendelegation unter Leitung von

Staatssekretär Arndt und Sonderbotschafter Emmel in Warschau Gespräche mit Vertretern des polnischen Außenhandelsministeriums, um die seit Oktober 1969 geführten und immer wieder unterbrochenen deutsch-polnischen Wirtschaftsverhandlungen voranzubringen.⁷⁶¹

Trotz des nicht geringen politischen Stellenwertes wirtschaftlicher Fragen bei der Regelung des deutsch-polnischen Verhältnisses bestand die polnische Seite wiederholt auf einer strikten Trennung von politischen und wirtschaftlichen Problemlösungen. Bundeskanzler Brandt benutzte den Aufenthalt von Arndt und Emmel in Polen, um ein von ihm und Walter Scheel formuliertes persönliches Schreiben an den polnischen Ministerpräsidenten Cyrankiewicz übergeben zu lassen, mit dem Brandt auf einen früheren Brief des polnischen Regierungschefs antwortete und den Abbruch der festgefahrenen Wirtschaftsverhandlungen zu verhindern suchte. Gleichzeitig sollte diese demonstrative Geste des Kanzlers den Willen der Bundesregierung signalisieren, zu politischen Fortschritten mit der anderen Seite zu kommen.⁷⁶² Diese Aktion Brandts zeigt fast exemplarisch auf, wie und mit welchem Instrumentarium der Bundeskanzler seinen unmittelbaren Einfluß auch auf außenpolitischem Gebiet zur Geltung bringen und sich direkt in bilaterale zwischenstaatliche Verhandlungen einschalten kann.

Auf den Fortgang der deutsch-polnischen Wirtschaftsverhandlungen, in deren Mittelpunkt der polnische Wunsch nach einer Liberalisierung der polnischen Exporte in die Bundesrepublik stand, nahmen sowohl Wirtschaftsverbände als auch Gewerkschaften Einfluß. Besonders die vom Import billiger ausländischer Produkte betroffenen einheimischen Wirtschaftsbranchen wie die Textil-, Schuh- und Lederwarenindustrie wurden über ihre Verbandsrepräsentanten und auf informellen Kanälen bei der Bundesregierung vorstellig, um gegen einen möglichen Bonner Kompromißvorschlag zu intervenieren. Auch der Vorsitzende der Einzelgewerkschaft Textil-Bekleidung, Buschmann, wies am 13. März in einer Unterredung mit Wirtschaftsminister Schiller auf die nachteiligen Folgen einer allgemeinen Handelsliberalisierung gegenüber osteuropäischen Staaten für die Stabilität der Arbeitsplätze in der Bundesrepublik hin.⁷⁶³

Die Vertriebenenverbände setzten auch in der Folgezeit ihre Versuche fort, auf den Meinungs- und Willensbildungsprozeß der Öffentlichkeit Einfluß zu nehmen. Der ehemalige Vertriebenenminister und stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Windelen, griff am 18. März mit einem Beitrag für die rechtskonservative Wochenzeitung »Rheinischer Merkur« in die Diskussion über die deutsch-polnischen Sondierungen ein und wiederholte den moralisch-juristisch untermauerten Standpunkt der Vertriebenenverbände. Er unterstellte der Regierung Brandt/Scheel, in ihrer Politik nach Osten nicht verfassungskonform zu handeln und »der deutschen Sache« schweren Schaden zuzufügen.⁷⁶⁴

Auch Rainer Barzel operierte in seiner Erklärung vor dem Bundestag zum Erfurter Treffen mit vorwiegend moralisierenden juristischen Argumenten und beschuldigte die Regierung, ohne hinreichende Legitimation Ostpolitik zu betreiben.⁷⁶⁵

Die Konfrontationsstrategie der Opposition zielte offenbar darauf ab, die Aktivitäten der Exekutive durch Verdächtigungen und Unterstellungen zu bremsen und die Bundesregierung zu veranlassen, durch mehr ostpolitische Information die aufgestellten Behauptungen zu entkräften bzw. zu korrigieren.

Um den Unionsparteien dieses immer wieder vorgebrachte Argument aus der Hand zu nehmen, ordnete Bundeskanzler Brandt als Reaktion auf Barzels Vorwürfe an, die führenden Politiker der Opposition wenigstens so gut zu informieren wie die Mitglie-

der des Bundeskabinetts.⁷⁶⁶ Bahr und Duckwitz unterrichteten daraufhin am 25. März den CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden ausführlich über die Sondierungen in Moskau und Warschau.⁷⁶⁷ Der Exekutive kam es in diesem Stadium des ostpolitischen Entscheidungsprozesses darauf an, vor der bündnispolitisch wichtigen USA-Reise des Bundeskanzlers und des Außenministers Anfang April einen gewissen Modus vivendi in grundsätzlichen außenpolitischen Fragen mit der parlamentarischen Opposition zu erreichen.

Die im Auswärtigen Amt vorbereiteten Direktiven für die dritte deutsch-polnische Gesprächsrunde in Warschau, die für die zweite Aprilhälfte vorgesehen war, konnten erst nach dem Besuch Brandts in Washington endgültig fertiggestellt werden. Der Herstellung einer grundsätzlichen Übereinstimmung über das weitere Vorgehen der Bundesregierung in den Gesprächen mit Polen mit dem wichtigsten westlichen Verbündeten kam im Entscheidungsprozeß größte Bedeutung zu. Erst diese prinzipielle politische Klärung eröffnete den Weg in Richtung auf eine Modifizierung des deutschen Verhandlungskonzeptes im Sinne einer stärkeren Betonung des »Grenzelements« in einer potentiellen Vereinbarung mit der polnischen Regierung. Nachdem Präsident Nixon in seinen Gesprächen mit Brandt, Scheel, Bahr und Duckwitz am 10. und 11. April den Kanzler grundsätzlich darin bestärkt hatte, die Oder-Neiße anzuerkennen,⁷⁶⁸ und von den deutschen Gesprächspartnern mit hoher Wahrscheinlichkeit auch über die in Aussicht genommene, der polnischen Seite weiter entgegenkommende Bonner Grenzformel unterrichtet wurde, war der Weg frei für die Erteilung neuer Verhandlungsrichtlinien für Staatssekretär Duckwitz.

Die vom Auswärtigen Amt erarbeiteten neuen Instruktionen wurden am 14. April in einer streng vertraulich gehaltenen Besprechung im kleinsten Kreis im Kanzleramt endgültig beschlossen. An dieser Unterredung nahmen neben Brandt und Duckwitz Scheel, Ehmke, Bahr und Ahlers teil.⁷⁶⁹

Vor der SPD-Bundestagsfraktion gab Brandt am gleichen Tag einen allgemeinen Bericht über den derzeitigen Stand der ostpolitischen Bemühungen seiner Regierung, ohne allerdings auf den Inhalt der erteilten neuen Weisungen für Duckwitz einzugehen.

In den folgenden Tagen informierte und konsultierte Brandt weitere wichtige Stationen des außenpolitischen Entscheidungssystems: Das Bundeskabinett unterrichtete der Bundeskanzler erst am 16. April über die Marschroute für die nächste Gesprächsrunde in Warschau. Anschließend berichtete er persönlich dem Auswärtigen Ausschuß des Bundestages. Am gleichen Tag empfing er einen seiner kenntnisreichsten Berater in der Polen-Frage, den Berliner Regierenden Bürgermeister Klaus Schütz, und machte ihn mit den neuen Weisungen für Duckwitz vertraut.⁷⁷⁰

Auch der SPD-Vorstand beschäftigte sich am 20. April mit einer Bilanz der ostpolitischen Bemühungen der Koalition.⁷⁷¹

Duckwitz legte zu Beginn der dritten Sondierungsrunde in Warschau am 22. April eine über die bisher angebotenen Formulierungen hinausgehende Grenzformel vor.⁷⁷²

Presseberichte in der Bundesrepublik sprachen davon, daß dieser Vorschlag nicht mit den Westmächten abgestimmt worden sei,⁷⁷³ was mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht den Tatsachen entsprach. Auch wenn Brandt den amerikanischen Präsidenten nicht über Einzelheiten der neuen deutschen Grenzformel informiert haben sollte – vermutlich hat aber Duckwitz persönlich die Ostexperten des State Department über den Inhalt des modifizierten Bonner Vorschlags unterrichtet –, war die amerikanische Re-

gierung über Details dieses Formulierungsangebotes über einen anderen Kanal informiert worden. Der Leiter der Deutschen Handelsmission in Warschau, Böx, pflegte nach eigenen Angaben regelmäßige informelle Kontakte zum amerikanischen Botschafter in Polen, Walter Stoessel, und unterrichtete den U. S.-Diplomaten kontinuierlich über den Stand der deutsch-polnischen Gespräche.⁷⁷⁴

Bundeskanzler Brandt griff vermutlich auf die Initiative von Duckwitz erneut mit einer brieflichen Intervention in die Polen-Gespräche ein. Dieser Schritt führte in der Folgezeit zu strukturellen und personellen Veränderungen innerhalb des Entscheidungssystems, die auf eine stärkere Kompetenzabgrenzung zwischen Auswärtigem Amt und Kanzleramt hinausliefen und auch den weiteren Entscheidungsprozeß beeinflussten.

Am letzten Verhandlungstag dieser Runde, dem 24. April, übergab der deutsche Unterhändler Duckwitz dem polnischen Parteichef Gomulka ein persönliches Schreiben von Bundeskanzler Brandt, das dieser auch in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der SPD und ohne Absprache mit Außenminister Scheel am 20. April formuliert hatte. Anlaß war vermutlich eine Bitte von Duckwitz, Brandt möge ihm für die neuen Gespräche in Warschau ein Empfehlungs- und Einführungsschreiben an den polnischen Parteichef mitgeben, um damit die Ernsthaftigkeit der Bonner Entspannungsbemühungen gegenüber Polen sichtbar zu demonstrieren. Die Briefaktion, in die lediglich Duckwitz, Brandt und dessen engste Mitarbeiter im Kanzleramt eingeweiht waren – selbst die Mitglieder der deutschen Delegation hatten von dem Kanzlerschreiben keine Kenntnis –, wurde wegen der Nichtbeteiligung Scheels von letzterem persönlich und von seiner Partei als Desavouierung empfunden und bot ferner der Opposition ausreichend Gelegenheit zu parlamentarischen Attacken auf den Bundeskanzler und seine dominierende Position im außenpolitischen Entscheidungsapparat.⁷⁷⁵

Der wegen dieser technischen Panne verärgerte Scheel nahm seine Ausschaltung und Nichtinformation zum Anlaß, um – auch unter dem Druck seiner Parteifreunde – eine Reorganisation des außenpolitischen Entscheidungssystems in Richtung auf eine stärkere Kompetenzabgrenzung zwischen seinem Amt und dem Kanzleramt zu fordern und durchzusetzen, die sein bis dahin relativ profilloses Erscheinungsbild aufwertete und ihm ein zunehmendes Eigengewicht im außenpolitischen Apparat verlieh. Die »Zwitterstellung« von Duckwitz, der es unterlassen hatte, seinen Minister über die Existenz des Brandt-Briefes zu informieren, war mit diesem Vorkommnis für Scheel und seine Partei nicht nur institutionell unhaltbar geworden, Walter Scheel qualifizierte im Rückblick diese Briefaktion als rein »technische Panne«, in der Sache habe, auch was den Inhalt des Schreibens an Gomulka angehe, zwischen ihm und Brandt völlige Übereinstimmung in der politischen Konzeption bestanden. Die Presse habe aus diesem »Vorfall« viel mehr gemacht, als in Wirklichkeit dahintergesteckt habe.⁷⁷⁶ Mit dem im Mai und Juni 1970 durchgeführten Revirement im Auswärtigen Amt verstärkte Scheel seinen ostpolitischen Einfluß innerhalb der Regierung erheblich und baute gleichzeitig das Informations- und Entscheidungsmonopol des Bundeskanzlers zu seinen Gunsten ab.

Die CDU/CSU-Opposition unternahm in einer publizitätswirksamen parlamentarischen Fragestunde den Versuch, die Briefaffäre als Beweis für eine konzeptionslose ostpolitische Entscheidungsbildung der Bundesregierung und als Beispiel für den selbstherrlichen Stil des Bundeskanzlers darzustellen.⁷⁷⁷ Der von den Unionsparteien konstruierte und künstlich hochgespielte Gegensatz zwischen Brandt und Scheel, der in Wirklichkeit lediglich Symptom von offenen institutionellen Grenzen war, veran-

laßte die Regierung, die internen Informations- und Konsultationsschwierigkeiten rasch und gründlich auszuräumen und das Entscheidungssystem strukturell zu straffen, um möglichst wenig Angriffsflächen nach außen zu bieten. Die kurzfristig aufgetretenen Spannungen zwischen den Koalitionspartnern wurden sowohl in einem Vier-Augen-Gespräch zwischen beiden Parteivorsitzenden am 26. April als auch einen Tag später in dem regelmäßig stattfindenden Koalitionsgespräch ausgeräumt.⁷⁷⁸ In der Sondersitzung des Auswärtigen Parlamentsausschusses am 24. April unterrichtete Scheel die Abgeordneten nur in allgemeiner Form über den Stand der deutsch-polnischen Sondierungen.⁷⁷⁹ Die bohrenden Fragen der Opposition in der Fragestunde des Bundestages am 29. April nach der Authentizität der in der Öffentlichkeit bekanntgewordenen Grenzformel lassen den Schluß zu, daß die Ausschußmitglieder in dieser Sitzung nicht über den Inhalt der von Duckwitz vorgelegten Formulierung informiert worden waren.⁷⁸⁰

Auch die amerikanische Regierung verfolgte die dritte Gesprächsrunde in Warschau mit Aufmerksamkeit. Obwohl die amerikanischen Entscheidungsträger der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze Polens durch die Bundesrepublik grundsätzlich zustimmten, signalisierten sie der Bundesregierung, daß aber auch in diesem Falle nicht in die Rechte der Siegermächte eingegriffen werden dürfe und deshalb eine völkerrechtliche Anerkennung nicht in Betracht kommen könne.

Der stellvertretende amerikanische Außenminister Richardson machte in einem stark beachteten Interview deutlich, daß volles Einvernehmen zwischen Bonn und Washington darüber bestehe, daß sich die Viermächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland auch auf dieses Problem erstrecke.⁷⁸¹

Auch der Bund der Vertriebenen meldete sich mit massiven Warnungen und juristischen Drohungen zu Wort und reagierte auf das Bekanntwerden der »Polen-Formel« mit zwei Erklärungen: Die erste gab der Präsident des BdV, Czaja (CDU), am 24. April ab, die zweite wurde am 26. April im Anschluß an eine Vorstandssitzung veröffentlicht. In beiden Stellungnahmen warnten die Vertriebenenfunktionäre die Bundesregierung nachdrücklich davor, die polnische Westgrenze festzuschreiben oder deren Existenz festzustellen. Eine solche Aktion verstoße gegen den Deutschlandvertrag. Vier Tage später richtete Czaja in der Fragestunde des Bundestages eine Dringlichkeitsanfrage an die Bundesregierung, in der er wissen wollte, ob die Regierung »vor ihren Gesprächen in Warschau und zwischen deren einzelnen Phasen die Vertreter der Deutschen gehört und diese über ihre Absichten informiert« habe, »deren Rechte hier auch betroffen sind«. In einer Zusatzfrage bezog sich Czaja auf das Gespräch vom 13. Februar im Kanzleramt zwischen Genscher, Ehmke, Dahrendorf und dem BdV-Präsidium, in dessen Verlauf den Vertriebenenpolitikern »zugesagt worden ist, daß diese Gespräche rechtzeitig vor gewichtigen grundsätzlichen politischen Erwägungen fortgesetzt werden«. Staatssekretär Dahrendorf bestätigte in seiner Antwort, »daß eine solche Unterrichtung rechtzeitig vor gewichtigen politischen Entscheidungen erfolgt. Politische Entscheidungen sind bisher nicht gefallen; denn es hat bisher nur Vorgespräche gegeben.«⁷⁸²

Der französische Außenminister Schumann äußerte in der außenpolitischen Debatte der Nationalversammlung am 28. April seine Unterstützung der Gespräche Bonns mit Warschau und Moskau und gab der Bundesregierung erneut bündnispolitischen Flankenschutz für ihre weiteren Schritte.⁷⁸³

Am 2. Mai bestätigte der stellvertretende Regierungssprecher von Wechmar, daß sich Brandt in Absprache mit Scheel bereits Anfang Februar mit einem persönlichen

Schreiben an den polnischen Ministerpräsidenten Cyrankiewicz direkt in den Gesprächsbeginn zwischen beiden Regierungen eingeschaltet habe.⁷⁸⁴

Parallel zu den deutsch-polnischen Kontakten intensivierte auch die französische Regierung ihre Fühlungen zur polnischen Seite, um ihre Mitverantwortung an der Lösung der Grenzfrage zu dokumentieren. Bei einem Besuch des polnischen Außenministers Jedrychowski in Paris, in dessen Verlauf auch der Stand der Gespräche zwischen Bonn und Warschau erörtert wurde, äußerte sich der französische Außenminister in einer Tischrede am 5. Mai in sehr ausgewogenen Formulierungen auch zum Oder-Neiße-Problem: »Wir verstehen die Sorge Polens, in Frieden in den Grenzen zu leben, die heute die seinen sind und es bleiben werden und zu denen Frankreich, durch die Stimme General de Gaulles, seine Zustimmung gegeben hat.« Schumann äußerte die Erwartung, daß die deutsch-polnischen Sondierungen »zu positiven Ergebnissen führen mögen«.⁷⁸⁵

Auch auf diplomatischer Ebene forcierte die Bundesregierung die Abstimmung ihrer einzelnen ostpolitischen Initiativen mit den Westmächten. Am 8. und 9. Mai traf sich in Bonn die sogenannte »Bonn Group Senior Level«, die sich aus den Leitern der Europaabteilungen der vier Außenministerien zusammensetzte, und beriet in einem zehnstündigen Meinungsaustausch den Stand der Ost-, Deutschland- und Berlin-Politik.⁷⁸⁶

Die Führung der CDU/CSU-Opposition strebte parallel zu ihrer demonstrativen ostpolitischen Konfrontationshaltung eine Verbesserung und Präzisierung ihres Informationsstandes über die Gespräche mit der polnischen Regierung und damit eine Versachlichung des unionsinternen Meinungs- und Willensbildungsprozesses an. Die CDU-Bundestagsabgeordneten Dichgans und Petersen hielten sich vom 13. bis 22. Mai auf polnische Einladung zu einem Informationsbesuch vorwiegend in den Oder-Neiße-Gebieten auf und sprachen sich nach Abschluß ihrer Reise für eine umfassende vertragliche Regelung aller zwischen beiden Staaten offenen Fragen, auch des Oder-Neiße-Problems, aus.⁷⁸⁷

Damit wichen die beiden Oppositionsvertreter erheblich von der bisher verfolgten Linie der Unionsparteien ab und dämpften mit ihrem Einfluß auf die fraktionsinterne Meinungsbildung in dieser Frage das vorhandene Konfrontationspotential in den Reihen der Opposition in nicht geringem Maße. Der polnischen Seite scheint es mit ihrer sicherlich nicht zufällig verfolgten »Einladungs- und Besuchsstrategie« darauf angekommen zu sein, das Meinungsbild innerhalb der CDU/CSU und in der westdeutschen Öffentlichkeit zugunsten einer differenzierteren Betrachtungsweise der polnischen Haltung zu beeinflussen.

In der Zwischenzeit setzte die Bundesregierung ihren breiten Informationsaustausch mit den Verbündeten fort: Auf der NATO-Frühjahrstagung in Rom am 26. und 27. Mai unterrichtete Walter Scheel seine westlichen Kollegen auch über den Verlauf und die bisherigen Resultate des Meinungsaustausches mit Polen. Einen Tag vorher hatte der deutsche Außenminister in Paris mit Maurice Schumann die Gespräche in Warschau erörtert.⁷⁸⁸

Amerikanische Pressekommentare bestärkten in diesen Tagen die Regierung Brandt/Scheel darin, sich in ihren ostpolitischen Initiativen Zeit zu lassen.⁷⁸⁹

Mit einer Serie von parlamentarischen Aktivitäten versuchte die CDU/CSU-Opposition die Exekutive zu mehr ostpolitischer Information zu veranlassen und deren Spielraum durch die Erhebung von grundsätzlichen, vorwiegend moralisch-juristischen, als unverzichtbar bezeichneten Forderungen zu begrenzen und darzutun, unter welchen

Bedingungen sie bereit wäre, den bisher erzielten Gesprächsergebnissen zuzustimmen. Inhaltlich erschöpfte sich der rhetorische Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition in der Wiederholung der bekannten Standpunkte.⁷⁹⁰

In den ostpolitischen Informationsprozeß bezog die Bundesregierung Anfang Juni erneut die Vertriebenen bzw. ihre Sprecher ein. Die Entscheidungsträger der Koalition schienen spürbar bemüht zu sein, das Verhältnis zu diesem Interessenverband durch intensivierte Unterrichtung zu entkrampfen und die ablehnende Haltung der Vertriebenenfunktionäre aufzuweichen und ihren negativen Einfluß auf die öffentliche Meinung zu begrenzen:

Am 3. Juni empfing zunächst Innenminister Genscher das Präsidium des BdV zu einer Unterredung, an der auch die Staatssekretäre Bahr und Duckwitz teilnahmen, die ihrerseits über den Stand ihrer Missionen in Moskau und Warschau berichteten. Anschließend kam Außenminister Scheel mit den Verbandsrepräsentanten zusammen.⁷⁹¹ Unmittelbar nach Ende der vierten deutsch-polnischen Sondierungsrunde, die vom 8. bis 10. Juni in Bonn stattfand, trafen Genscher, Bahr und Duckwitz erneut mit BdV-Vertretern zusammen.⁷⁹²

Mit einigen demonstrativen Gesten während und nach der vierten deutsch-polnischen Gesprächsrunde signalisierte die Bundesregierung ihren Willen, bald zu einem Abschluß der Verhandlungen zu kommen. Gleichzeitig spiegelten diese Signale den zunehmenden Stellenwert des Auswärtigen Amtes im Entscheidungssystem und Entscheidungsprozeß wider:

Zunächst empfing Außenminister Scheel persönlich zum Auftakt der Gespräche in der Bundeshauptstadt den polnischen Delegationsleiter Winiewicz und griff damit erstmalig direkt in die Verhandlungen ein.

Dann wurde noch vor Abschluß der Sondierungen bekannt, daß der bisherige Sonderbotschafter und Wirtschaftsexperte im Auswärtigen Amt, Emmel, zum Nachfolger von Botschafter Böx als Leiter der Deutschen Handelsmission in Warschau vorgesehen sei.

Schließlich nahm an den Gesprächen teilweise auch der neue Staatssekretär Frank, Nachfolger von Duckwitz auf diesem Posten, teil.⁷⁹³

Sowohl Regierung als auch Opposition griffen aus taktischen Gründen in den Tagen vor der Drei-Länder-Wahl am 14. Juni in der Öffentlichkeit wiederholt zur Drohung mit Neuwahlen bzw. einem Mißtrauensvotum, um die breite Unterstützung ihrer ostpolitischen Auffassungen durch die Bevölkerung sichtbar zu machen und unter Beweis zu stellen. Die sozialliberale Koalition setzte die Annahme einer ausreichend vorhandenen Legitimationsbasis zur Erweiterung ihres eigenen ostpolitischen Spielraumes ein und operierte mit diesem Argument offensiv gegen die ostpolitischen Unterstellungen und Verdächtigungen der Union.

Ob die bevorstehenden drei Landtagswahlen in der Bundesrepublik die Haltung der polnischen Gesprächspartner beeinflußt haben, läßt sich nicht exakt diagnostizieren. Die polnischen Medien äußerten sich zu Beginn der Sondierungsgespräche in Bonn zurückhaltend und schienen jeden Eindruck einer Parteinahme zugunsten der SPD/-FDP-Koalition vermeiden zu wollen. Auf diplomatischen Kanälen war die Regierung in Warschau von seiten der Westmächte mehrfach darauf hingewiesen worden, daß eine endgültige Regelung der Oder-Neiße-Frage den Vier Siegermächten vorbehalten bleiben müsse.⁷⁹⁴

Mit der am 12. Juni in der »Bild«-Zeitung erfolgten Veröffentlichung der ersten vier Punkte des sogenannten »Bahr-Papiers« erzielte die Springer-Presse auf polnischer

Seite zumindest teilweise die erwünschte Wirkung. Die Entscheidungsträger in Warschau reagierten zunächst überrascht, dann betroffen auf die durch eine Indiskretion bekanntgewordenen Festlegungen des deutsch-sowjetischen Arbeitspapiers und ließen auf informellem Wege den Bonner Vertreter Böh wissen, daß es mit dieser präjudizierenden Fixierung der Oder-Neiße-Grenze eigentlich nichts mehr zwischen Warschau und Bonn zu verhandeln gebe.⁷⁹⁵ Obwohl die Verhandlungsatmosphäre der Ende Juli in Warschau stattfindenden Gesprächsrunde durch diese Indiskretion offenbar nicht gestört wurde⁷⁹⁶ und die Aktion auch auf die Verhandlungskonzepte beider Seiten keinen Einfluß auszuüben vermochte, äußerten polnische Diplomaten gegenüber Böh ihre Enttäuschung und Verbitterung über die Aufnahme der verabredeten Grenzformel in ein bilaterales deutsch-sowjetisches Dokument, zumal die polnischen Regierungsvertreter immer wieder betont hatten, daß sie den Dialog mit der Bundesrepublik ausschließlich bilateral zu führen beabsichtigten.⁷⁹⁷

In der Fortsetzung der Parlamentsdebatte über die Ende April eingebrachte Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik am 17. Juni trat erneut der grundsätzliche Dissens zwischen Regierung und Opposition über eine angemessene Unterrichtung auf ostpolitischem Feld in den Vordergrund. Die Sprecher der Unionsparteien, Marx, Barzel und Kiesinger, kritisierten mit den bekannten Argumenten erneut heftig die Festlegungen des ersten Teils des »Bahr-Papiers« und kündigten eine gezielte und intensive Befragung der Regierung im Auswärtigen Bundestagsausschuß an,⁷⁹⁸ der noch am gleichen Tag zusammentrat und u. a. von Staatssekretär Bahr über streng vertrauliche Einzelheiten seiner Moskauer Gespräche informiert wurde. Ebenfalls am 17. Juni konsultierte Außenminister Scheel Rainer Barzel im Hinblick auf die bevorstehenden Verhandlungen mit der Sowjetunion. Dabei dürften auch Details der Sondierungen mit Warschau erörtert worden sein.⁷⁹⁹

Am Vorabend der Bundestagsdebatte war das Präsidium des Kuratoriums Unteilbares Deutschland im Kanzlerbungalow unter Leitung seines Geschäftsführenden Vorsitzenden Schütz zusammengetreten. Vor diesem Gremium, das vorwiegend aus Vertretern der Koalitions- und Oppositionsparteien bestand und das wiederholt als Forum für eine relativ emotionsfreie, weil von der Öffentlichkeit kaum bewußt wahrgenommene ost- und deutschlandpolitische Diskussion und Abklärung kontroverser Standpunkte diente, äußerte sich Bundeskanzler Brandt zuversichtlich über eine Fortsetzung der eingeleiteten Entspannungspolitik nach Osten. Die betont sachlich geführte Aussprache in diesem Rahmen hatte für die Spitzenpolitiker der Koalition offenbar die Funktion, die ostpolitische Polarisierung im parlamentarischen Vorfeld zu entschärfen und partielle Kooperation zu signalisieren.⁸⁰⁰ Diesem Ziel diente in der Fragestunde des Bundestages am 19. Juni auch die Erklärung Staatssekretär Dahrendorfs, die Bundesregierung sei zu einer Verbesserung ihrer Informationspolitik gegenüber dem Bundestag bereit.⁸⁰¹

Parallel zur vertraulichen Unterrichtung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages ließ die Bundesregierung am 19. Juni Details der dortigen Ausführungen Bahrs an die Presse durchsickern.⁸⁰² Ein Sprecher der CDU/CSU-Fraktion reagierte in einer Erklärung vom gleichen Tag mit dem Vorwurf, die Bundesregierung treibe »eine hinhaltende, verschleiernde und in wichtigen Punkten täuschende Informationspolitik«.⁸⁰³

Mit hoher Wahrscheinlichkeit veranlaßte das wenig überzeugende Abschneiden der Regierungsparteien in den Landtagswahlen vom 14. Juni die polnische Regierung da-

zu, den Dialog mit der Regierung in Bonn auch auf wirtschaftlichem Gebiet zu beschleunigen und damit günstige Bedingungen für eine baldige politische Übereinkunft zu schaffen.

Bereits am 23. Juni konnte Bundeswirtschaftsminister Schiller in Warschau ein langfristiges Abkommen über den Warenverkehr zwischen beiden Ländern und eine wirtschaftlich-technische Zusammenarbeit bis 1974 paraphieren und die seit Oktober 1969 laufenden und immer wieder unterbrochenen Wirtschaftsverhandlungen vorläufig abschließen.⁸⁰⁴

Darüber hinaus intensivierten die polnischen Entscheidungsträger ihre sorgfältig dozierte Besuchsdiplomatie, um auf diese Weise indirekt auf den Meinungs- und Willensbildungsprozeß der Parteien in der Bundesrepublik einzuwirken. In den letzten Junitagen äußerte eine Gruppe von sechs sozialdemokratischen Bundestagsabgeordneten – an ihrer Spitze SPD-Bundesgeschäftsführer Wischniewski – nach Rückkehr von einer Informationsreise nach Polen die Hoffnung, daß die laufenden Gespräche vielleicht schon im Juli abgeschlossen werden könnten.⁸⁰⁵

In den folgenden Wochen traten noch die Bundestagsabgeordneten Höcherl (CSU), von Bismarck (CDU), Müller-Hermann (CDU) und Slotta (SPD) Reisen in die Volksrepublik Polen an.

Der am 1. Juli von der »Bild«-Zeitung und der Illustrierten »Quick« veröffentlichte vollständige Wortlaut des »Bahr-Papiers« hatte auf den Fortgang der deutsch-polnischen Gespräche keinen Einfluß mehr. Da die polnische Seite bereits aufgrund der am 12. Juni durch eine Indiskretion bekanntgewordenen ersten vier Punkte des Papiers erfahren hatte, daß die mit den deutschen Unterhändlern im April vereinbarte Oder-Neiße-Grenzformel in das bilaterale deutsch-sowjetische Papier aufgenommen worden war, konnte die neuerliche »Enthüllungskampagne« keine hemmende Wirkung mehr auf Verhandlungskonzept und Strategie beider Regierungen entfalten.

Auch die parlamentarischen Aktivitäten der CDU/CSU-Opposition zielten in den folgenden Tagen und Wochen primär auf die Moskauer Gesprächsergebnisse und die Absicht der Bundesregierung, Vertragsverhandlungen mit der Sowjetunion aufzunehmen.⁸⁰⁶

Im Rahmen der deutsch-französischen Halbjahreskonsultationen am 3. und 4. Juli in Bonn informierten Brandt und Scheel die französische Führung auch über den Stand der Sondierungen zwischen Bonn und Warschau. Staatspräsident Pompidou unterstützte erneut die ostpolitischen Unternehmungen der Bundesregierung, betonte aber, daß auch ein deutsch-polnisches Abkommen die Rechte der Alliierten praktisch und formal unberührt lassen müsse.⁸⁰⁷

Die Bonner Verhandlungsdelegation für die vom 23. bis 25. Juli in Warschau stattfindende fünfte Sondierungsrunde wurde durch vier weitere Experten des Auswärtigen Amtes – von Alten, Lahn, Boldt und Emmel – verstärkt.

Zu Beginn der neuen Gespräche unterstrich die polnische Regierung mit einer Höflichkeitsgeste ihren Willen, die redaktionellen Arbeiten an dem bereits erstellten gemeinsamen Vertragsentwurf bald zu einem Abschluß zu bringen: Am 23. Juli wurde der Leiter der deutschen Delegation, Staatssekretär a. D. Duckwitz, vom polnischen Außenminister Jedrychowski zu einer Unterredung empfangen.

Außer Außenminister Scheel berichtete Duckwitz am 28. Juli auch Bundeskanzler Brandt ausführlich über die Ergebnisse dieser Sondierungsrunde.

Am 30. Juli erörterte das Bundeskabinett den neuesten Stand der deutsch-polnischen Vertragsvorbereitungen. Nach der Kabinettsitzung teilte der Regierungssprecher mit,

daß über die Präambel und vier Vertragsartikel bereits eine Übereinstimmung bestehe.⁸⁰⁸

Die Gespräche, die am 10. September in Bonn fortgeführt werden sollten, konnten allerdings erst am 5. Oktober 1970 wiederaufgenommen werden.

Phase 5:

Die Vorbereitungen auf die innerdeutschen Gipfeltreffen von Erfurt und Kassel

Die deutschlandpolitische Dominanz Willy Brandts und seiner engsten Berater innerhalb des Entscheidungssystems der SPD/FDP-Koalition war vorwiegend auf zwei Ursachen zurückzuführen:

Einmal versetzten die umfassenden ost- und deutschlandpolitischen Planungsarbeiten, die Egon Bahr zwischen 1967 und 1969 im Planungsstab des Auswärtigen Amtes vorbereitet hatte, und die langjährige Erfahrung Brandts als Berliner Bürgermeister den neuen Bundeskanzler in die Lage, einen erheblichen Informations- und Kompetenzvorsprung aufzubauen. Zweitens war von früheren Bundesregierungen Deutschlandpolitik fast ausschließlich vom Kanzleramt aus gelenkt und beeinflusst und vom Regierungschef im Rahmen seiner Richtlinienkompetenz betrieben worden. Das Auswärtige Amt war traditionell schon wegen des besonderen Charakters der innerdeutschen Beziehungen als »Nicht-Außenpolitik« mit deutschlandpolitischen Fragestellungen – Ausnahmen waren jene Angelegenheiten, die Berlin und Deutschland als Ganzes betrafen – nicht befaßt. Damit erstreckte sich das traditionelle Konkurrenzverhältnis zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt nicht auf den deutschlandpolitischen Bereich, was dazu führte, daß der Bundeskanzler seine Richtlinienkompetenz nahezu unangefochten auf diesen Sektor ausdehnen konnte. Hinzu kam, daß der durch Parlamentsbeschluß seit 1968 im ersten Drittel eines jeden Jahres vom Regierungschef zu erstattende »Bericht zur Lage der Nation« in unmittelbarer Umgebung des Kanzlers konzipiert wurde.

Die dominierende Stellung Willy Brandts als wichtigster deutschlandpolitischer Entscheidungsträger spiegelte sich bereits in den auf ihn persönlich zurückgehenden Kernformulierungen des deutschlandpolitischen Teils der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 wider. Die politisch entscheidende Formel von den »zwei Staaten in Deutschland« wurde während der Koalitionsverhandlungen auf höchster Ebene zwischen Brandt und Scheel abgesprochen⁸⁰⁹ und vor Abgabe der Regierungserklärung bewußt nicht mit den westlichen Verbündeten abgesprochen, um in diesem wesentlichen Punkt die eigene Souveränität zu demonstrieren und mit diesem originären Entspannungsbeitrag ein auch psychologisch wirkendes Innovationssignal zu setzen. Die durch diese Formulierung bei den Westmächten ausgelöste Überraschung, Unsicherheit und Besorgnis versuchten Brandt, Scheel und auch Schmidt unmittelbar nach deren Bekanntgabe zunächst in einer Serie von informellen Fühlungen mit den westlichen Missionschefs und führenden Außenpolitikern zu dämpfen.⁸¹⁰

Das Deutschland- und Berlin-Referat (II A 1) des Auswärtigen Amtes arbeitete sofort eine sogenannte »Sprachregelung« aus, welche die Formel von den »zwei Staaten in Deutschland« in ein operatives Konzept umsetzte, das Außenminister Scheel noch am 28. Oktober als Runderlaß den deutschen Auslandsvertretungen zur Kenntnis brachte. Die Sprachregelung ging auf grundsätzliche Überlegungen zurück, die Egon Bahr im Planungsstab des Amtes angestellt hatte. Das Auswärtige Amt und das Bun-

desministerium für gesamtdeutsche Fragen hatten ebenso wie die Koalitionsfraktionen und die CDU/CSU-Opposition keinen Einfluß auf die Formulierung des deutschlandpolitischen Teils der Regierungserklärung.

Die Westalliierten äußerten Anfang November in vertraulichen Konsultationen auf Direktorenebene (*»Bonn Group Senior Level«*) im Rahmen der Vierergruppe deutliche Vorbehalte gegenüber den deutschlandpolitischen Aussagen der Regierung Brandt/Scheel und deren Auswirkungen auf die *alliierten Siegerrechte*. Mit ihrer Kritik veranlaßten sie die neue Regierung, den Entscheidungsprozeß zumindest so lange zu verlangsamen, bis eine endgültige Klärung dieser Konsequenzen erreicht war und die Bundesregierung ihr ost- und deutschlandpolitisches Konzept umfassend dargelegt und erläutert hatte.

In den noch im Oktober und November fast täglich stattfindenden Sitzungen der Vierergruppe informierten die deutschen diplomatischen Vertreter van Well und von Schenck die Verbündeten über alle wesentlichen Details des Bonner Konzeptes. Erst eine von der *»Bonn Group Senior Level«* in Auftrag gegebene geheime Studie über die Auswirkungen der Formel von den *»zwei Staaten in Deutschland«* auf die Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten erbrachte die für die Westmächte wesentliche Erkenntnis, daß es sich bei den *Vorstellungen und Darlegungen der neuen Bonner Regierung* um ein überzeugendes Konzept handelte.⁸¹¹

Daß das Meinungsbild in den Hauptstädten der westlichen Verbündeten über die ersten ostpolitischen Schritte der sozialliberalen Koalition keineswegs einheitlich war, auf den einzelnen diplomatischen Ebenen unterschiedlich perzipiert wurde und dieser Tatbestand der Bundesregierung hinreichend Anlaß gab, den von ihr eingeleiteten Informationsprozeß intensiv fortzuführen, machte einerseits die Beschwerde deutlich, die der amerikanische Gesandte Fessenden über die unzureichende Unterrichtung durch die Bundesregierung noch vor dem Besuch des amerikanischen Außenministers Rogers am 5. und 6. Dezember in Bonn im Auswärtigen Amt übergab⁸¹² – andererseits die zeitlich parallel abgegebene zustimmende Erklärung des State Department zur Entspannungspolitik Bonns nach Osten.⁸¹³

Die CDU/CSU-Opposition reagierte auf die deutschlandpolitischen Aussagen der Regierungserklärung mit der Unterstellung, die neue Regierung habe mit ihren öffentlich verkündeten Überlegungen und Thesen die Kontinuität der bisherigen gemeinsamen Politik verlassen und Tatsachen geschaffen, die andere mißdeuten könnten. Die Angriffe der Unionsparteien wurden in der Debatte über die Regierungserklärung am 29. und 30. Oktober vorwiegend mit moralisierenden, teilweise emotionsgeladenen Argumenten vorgetragen. Die Sprecher der CDU/CSU-Fraktion vor allem Rainer Barzel, operierten in ihren Debattenbeiträgen durchgehend mit Verdächtigungen, Unterstellungen und moralischen Postulaten, lehnten das deutschlandpolitische Konzept der Regierung kompromißlos ab und setzten ihm die früher entwickelten gemeinsamen Orientierungslinien entgegen. Mit dem in der Folgezeit immer wieder vorgetragenen *»klassischen«* Argument, die Bundesregierung müsse erst wieder auf die gemeinsame Position der Großen Koalition zurückkehren, versuchte die Opposition den deutschlandpolitischen Handlungsspielraum der Exekutive einzuzengen, sie aber gleichzeitig zu veranlassen, die Zustimmung der Union durch ein Eingehen auf ihre Vorstellungen anzustreben.⁸¹⁴

Da die Regierung nicht die Absicht verfolgte, ihr deutschlandpolitisches Konzept im Sinne der Opposition zu verändern, und die Unterstellungen der Unionsparteien wiederholt mit dem Hinweis konterte, daß sie eine Aufgabe des Selbstbestimmungsrechts

für das deutsche Volk und eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR ausschließen, waren alle Voraussetzungen für eine innenpolitische Polarisierung gegeben, die in der Kampfabstimmung des Bundestages am 5. November über die Umbenennung des gesamtdeutschen Bundestagsausschusses ihren ersten sichtbaren Ausdruck fand⁸¹⁵ und Opposition und Regierung ausreichend Gelegenheit gab, Geschlossenheit und Entschlossenheit zu demonstrieren.

Die Bundesregierung zögerte in den folgenden Tagen und Wochen bewußt, mit praktischen Initiativen den Dialog mit der DDR einzuleiten, da sie zunächst vorhatte, Ost-Berlin durch eine Forcierung der westdeutsch-sowjetischen Kontakte in Zugzwang zu bringen und damit sein Störpotential auf bilateraler Ebene zu begrenzen und es in einen umfassenden Spannungsdiallog zwischen Bonn und Moskau einzubinden. Die Opposition ergriff die in diesem angeblich defensiven Taktieren liegende innenpolitische Chance und versuchte mit der offensiv vorgetragenen Forderung nach konkreten Initiativen, sich in den deutschlandpolitischen Vorbereitungs- und Willensbildungsprozeß der Regierung einzuschalten⁸¹⁶ und der Öffentlichkeit das Bild einer aktiven und dynamischen Opposition zu vermitteln.

Über den von der DDR im Rahmen der laufenden Verkehrsverhandlungen am 26. November überreichten Entwurf eines Staatsvertrages über den grenzüberschreitenden Verkehr informierten die Minister Ehmke und Franke am 3. Dezember die Fraktionsvorsitzenden Barzel, Wehner und Mischnick sowie den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für innerdeutsche Beziehungen, Gradl (CDU).⁸¹⁷

Parallel dazu ließ die Regierung durch Staatssekretär Duckwitz die Botschafter der Westmächte unterrichten. Auch in der Vierergruppe wurde der DDR-Vertragsentwurf erörtert.⁸¹⁸

Die nächste Station im Informations- und Konsultationsprozeß bildete das Bundeskabinett, das am 4. Dezember die vorgelegten deutschlandpolitischen Initiativen behandelte.

Einen Tag später konnte die Regierung Brandt/Scheel die erste multilaterale Zustimmung ihrer Bündnispartner zur Ost- und Deutschlandpolitik verzeichnen:

Der Nordatlantikrat nahm am 5. Dezember in einer Erklärung nach Abschluß der NATO-Ministerratstagung in Brüssel die Entspannungspolitik Bonns nach Osten zustimmend zur Kenntnis.⁸¹⁹

Ähnlich äußerte sich auch der amerikanische Außenminister William Rogers am 5. und 6. Dezember bei einem Kurzbesuch in Bonn.⁸²⁰

Mit hoher Wahrscheinlichkeit war es der Bundesregierung bis zu diesem Zeitpunkt gelungen, die Bedenken der Verbündeten durch einen umfassenden Informationsaustausch auf den verschiedenen diplomatischen Ebenen weitgehend auszuräumen und sich dadurch den notwendigen Spielraum für ihre weiteren Schritte zu verschaffen.

Am 9. Dezember schalteten die Entscheidungsträger der Koalition erstmalig den Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen in den deutschlandpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozeß ein, der zwischen Ende 1969 und Ende 1970 lediglich dreimal zusammentrat⁸²¹ und innerhalb des Entscheidungssystems als dem Gesamtkabinett vorgeschaltetes entscheidungsvorbereitendes Gremium eine nicht unwichtige Vorklärungsfunktion hatte.

Um die informellen Kontakte zur CDU/CSU-Opposition trotz grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten nicht völlig abreißen zu lassen und für die beabsichtigten weiteren deutschlandpolitischen Aktionen eine breitere parlamentarische Basis zu schaffen, kündigte Brandt auf Anregung von Walter Scheel und Wolfgang Mischnick die

Wiederaufnahme der gemeinsamen Deutschlandgespräche mit den Fraktionsvorsitzenden des Bundestages an.⁸²²

Unmittelbar nach Eintreffen der Vertragsofferte Walter Ulbrichts am 18. Dezember intensivierte die Regierung den deutschlandpolitischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß auf allen Ebenen.

Noch am gleichen Tag unterrichtete sie in der Vierergruppe die Westmächte sowie die Regierungsfractionen über den Inhalt des Dokuments aus Ost-Berlin. Staatssekretär Bahr informierte im Auftrag des Bundeskanzlers den stellvertretenden Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Katzer, der seinerseits den im Urlaub befindlichen Oppositionsführer Barzel in Kenntnis setzte.⁸²³

Der am 18. und 19. Dezember in Washington weilende amerikanische Botschafter in der Bundesrepublik, Kenneth Rush, unterrichtete Präsident Nixon und Außenminister Rogers persönlich über den Stand der ost- und deutschlandpolitischen Initiativen der Regierung Brandt/Scheel.⁸²⁴

Rainer Barzel forderte am 20. Dezember die Regierung öffentlich auf, alle Anlagen des Ulbricht-Schreibens zu veröffentlichen, und warnte erneut davor, die gemeinsam vertretene Grenze in der Deutschlandpolitik zu überschreiten.⁸²⁵

Ein hoher Stellenwert kam bei den angelaufenen interministeriellen Beratungen über eine Bonner Reaktion auf den DDR-Entwurf dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen zu, das zwei Tage nach Eingang des Briefes des Staatsratsvorsitzenden bereits einen Gegenentwurf vorlegen konnte und damit vor dem Hintergrund der bereits geleisteten Planungsarbeiten seinen Kompetenzvorsprung unterstrich.⁸²⁶

Ein auf Abteilungs- und Referatsebene zwischen Kanzleramt und innerdeutschem Ressort institutionalisierter und personalisierter Kooperationsmechanismus, an den von beiden Häusern vor allem Sahm, Sanne, Stern, Weichert und Schierbaum angeschlossen waren, erleichterte und konzentrierte den deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß und führte erstmalig zu einer wirkungsvollen Zusammenarbeit beider Ressorts. An den interministeriellen Beratungen war auch das Deutschland- und Berlin-Referat des Auswärtigen Amtes unter Günther van Well beteiligt.⁸²⁷

Von seinem Urlaubsort in Tunesien aus griff Bundeskanzler Brandt in den letzten Dezember- und ersten Januartagen wiederholt direkt in den Beratungsprozeß in Bonn ein. Durch Staatssekretär Bahr und Kanzleramtsminister Ehmke wurde er laufend über den Stand der Vorbereitungen der Materialien unterrichtet, die er zusammen mit seinem »Bericht zur Lage der Nation« am 14. Juni dem Bundestag vorlegen wollte. Parallel dazu hatte Brandt vor seiner Abreise ein zweites institutionalisiertes Gremium, den »Staatssekretärausschuß für Deutschland- und Berlinfragen«, der von Ehmke geleitet wurde und an dessen Sitzungen auch Bahr teilnahm, beauftragt, einen programmatischen Gegenentwurf zu den Vorschlägen der SED auszuarbeiten.⁸²⁸

Oppositionsführer Barzel meldete sich am 22. und 30. Dezember mit Erklärungen zu Wort, in denen er die Exekutive aufforderte, in ihrem »Bericht zur Lage der Nation« unmißverständlich auf die Frage der Union nach Zielen, Positionen und Forderungen der Bundesregierung in ihrer Deutschlandpolitik einzugehen und noch vor Abgabe ihres Berichtes ein Gespräch aller Fraktionen des Bundestages herbeizuführen. Vermutlich beabsichtigte Barzel mit diesen Interventionen den Inhalt des Lageberichts der Regierung zu präjudizieren und Einfluß auf die vorbereiteten Entwürfe zu nehmen.⁸²⁹

Obwohl sich die Presse im westlichen Ausland mit Berichten und Kommentaren über den Vorstoß der DDR zurückhielt, artikulierten insbesondere offiziöse französische

Kommentatoren und Regierungsbeamte ein gewisses Unbehagen über die Folgewirkungen der deutschlandpolitischen Formulierungen in Brandts Regierungserklärung, das sie mit der Warnung verbanden, daß eine wie auch immer geartete Anerkennung der DDR ein Risiko darstelle und Auswirkungen auf den Viermächtestatus Berlins haben müsse.⁸³⁰ Es ist mit Sicherheit anzunehmen, daß auch die französischen Vertreter in der Vierergruppe derartige Bedenken vorgebracht und die Bundesregierung veranlaßt haben, diesen Vorbehalten in ihrer konzeptionellen und operativen Planung Rechnung zu tragen. Über die eingeleiteten ost- und deutschlandpolitischen Schritte hatte Bonn die französische Seite bereits am 8. und 9. Dezember durch Klaus Schütz und am 15. Dezember im Rahmen der deutsch-französischen Routinekonsultationen informiert.⁸³¹

Einen erheblichen Einfluß auf die Entscheidung Brandts, den vom Geschäftsführenden Vorsitzenden des Kuratoriums Unteilbares Deutschland, Wilhelm Wolfgang Schütz, überarbeiteten Entwurf der einzelnen Ressorts nicht als Bundestagsdrucksache vorzulegen, übten mit Leo Bauer und Hans-Jürgen Wischnewski zwei Berater aus, die keine Funktionsträger der Exekutive waren und neben Conrad Ahlers den Kanzler nach Tunesien begleiteten. Besonders Bauer, einer der engsten Vertrauten Brandts, beurteilte den Ressortentwurf sehr skeptisch und flog im Auftrag von Brandt und Ehmke kurzfristig in die USA, um eine wissenschaftliche Stellungnahme des DDR-Experten Prof. Ludz (damals Harvard University) zu den vorbereiteten Materialien einzuholen. Nachdem auch Ludz den vorliegenden Entwurf für noch nicht veröffentlichungsreif hielt, entschied Brandt nach weiteren Unterredungen mit Egon Bahr und Horst Ehmke, das erarbeitete Manuskript zurückzustellen. Auch an den Vorbereitungen des mündlichen Kanzler-Berichtes waren vor allem Bauer, Wischnewski, Ahlers, Bahr und Ehmke beteiligt.⁸³²

Sofort nach Rückkehr des Bundeskanzlers in die Bundeshauptstadt am 9. Januar setzte die Regierung auch auf politischer Ebene einen umfassenden Informations-, Konsultations- und Beratungsprozeß in Gang, in den alle wesentlichen Stationen der Koalition sowie die Vierergruppe einbezogen wurden:

Am 12. Januar erörterten die Spitzenpolitiker von SPD und FDP im Rahmen ihres regelmäßigen Koalitionssessens den Lagebericht des Kanzlers.

Die CDU/CSU-Opposition setzte in zwei weiteren Stellungnahmen am 8. und 11. Januar ihre Versuche fort, den Inhalt dieses Berichtes durch eigene Forderungen zu präjudizieren und die Exekutive zu veranlassen, Vorstellungen der Union mit in ihr Programm aufzunehmen. Gleichzeitig sollte der Eindruck erweckt werden, daß die Bundesregierung die Möglichkeit zur Kooperation mit der Opposition »in den großen Fragen der Nation« nicht nutze.⁸³³ Allerdings ließen zwei Rundfunkinterviews von Gerhard Schröder und Franz-Josef Strauß am 11. Januar erkennen, daß die Union keineswegs ein einheitliches ost- und deutschlandpolitisches Meinungsbild aufwies.⁸³⁴

In der veröffentlichten Meinung in den USA und in Großbritannien waren in den Tagen vor der Abgabe des Lageberichts Stimmen vernehmbar, die besonders die Ungewißheit und Unsicherheit über die Reaktion der osteuropäischen Staaten auf die Bonner Initiativen artikulierten und auch auf eine mögliche Überforderung der westdeutschen Diplomatie hinwiesen.⁸³⁵

Am 13. Januar setzte die Bundesregierung auf einer Sondersitzung des Kabinetts die Erörterung der bevorstehenden Erklärung des Bundeskanzlers fort. Willy Brandt informierte am Nachmittag des gleichen Tages die SPD-Bundestagsfraktion über die Grundzüge seines Berichtes. Anschließend traf er mit den Vorsitzenden der drei

Fraktionen zu dem angekündigten Deutschlandgespräch zusammen. Auf die Formulierung der Ausführungen Brandts konnte Oppositionsführer Barzel keinen Einfluß nehmen. Auch mit Walter Scheel stimmte sich der Bundeskanzler ab. Ferner konsultierte Brandt noch Bahr, Ahlers, Ehmke, Franke und Mischnick, ehe er in der Nacht zum 14. Januar sein Manuskript, in das er noch Anregungen Herbert Wehners aufnahm, endgültig fertigstellte. Erst nach den zahlreichen informellen Fühlungen auf Kabinetts-, Koalitions- und Beraterebene entschied sich der Regierungschef dafür, der DDR keinen eigenen Gegenentwurf zu präsentieren, jedoch in anderer Weise direkt auf die Vorschläge Ulbrichts einzugehen.⁸³⁶

Die Sprecher der CDU/CSU-Fraktion operierten in der Debatte über den »Bericht zur Lage der Nation« am 15. und 16. Januar erneut mit Argumenten, denen ein deutlich moralisierender Unterton anhaftete und die keine substantiell-konzeptionelle Kritik beinhalteten. Der CDU-Vorsitzende Kiesinger formulierte mehr kritische Anmerkungen als grundsätzliche Detailkritik und bemängelte immer neue terminologische Konstruktionen in den Darlegungen des Bundeskanzlers, welche die Position der Bundesregierung ins Rutschen bringen würden, während Barzel seine Attacken auf vorwiegend emotionalisierte Unterstellungen gründete, seine Forderung nach Verwirklichung der Menschenrechte in ganz Deutschland wiederholte und der Regierung »diskussionsfeindliche Kritikerempfindlichkeit« vorwarf. Die härteste und ablehnendste Position von allen Unionsprechern vertrat auch vor diesem Forum der CSU-Vorsitzende Strauß.⁸³⁷

In der Parlamentsdebatte zeichnete sich die doppelgleisige Strategie der Opposition deutlich ab: Einerseits griff sie die offizielle Regierungspolitik kompromißlos und mit teilweise rigoros formulierten moralischen Postulaten an – dieses Verhalten gipfelte in der Unterstellung, daß die Regierung Brandt/Scheel letztlich eine »unmoralische« und opportunistische Politik betreibe – andererseits aber bot sie der Exekutive für den Fall, daß sich diese die Vorstellungen der Unionsparteien zu eigen mache und deren Beiträge stärker in ihre eigene Entscheidungsbildung einbeziehe, ihre Kooperation an.

Die Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition wirkten dieser Taktik mit dem ständig neu variierten Argument entgegen, daß die Union keine Alternativen zu dem von der Regierung eingeschlagenen Kurs aufzeigen könne und sich mit ihrer sturen Verneinung eigener deutscher Entspannungsbeiträge immer mehr isoliere. Um diese Beweisführung glaubhaft und optisch wirkungsvoll durchhalten zu können, kam es für die führenden Politiker der Koalitionsregierung zunächst darauf an, auf deutschlandpolitischem Feld eine möglichst enge Übereinstimmung mit den Westmächten herbeizuführen und diesen grundsätzlichen bündnispolitischen Konsens in der innenpolitischen Auseinandersetzung als Trumpf auszuspielen.

Außenminister Scheel gab seinem französischen Kollegen Schumann, der am 16. Januar in Bonn weilte, einen Überblick über die bisherigen ost- und deutschlandpolitischen Initiativen der Bundesregierung. Schumann, der die Entspannungsbemühungen Bonns ohne Einschränkung guthieß, sprach sich allerdings gegen jede irgendwie gear-tete Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik aus, da ein solcher Schritt Status und Sicherheit West-Berlins unmittelbar tangieren würde. Dieser Aspekt der in der Vierergruppe oft dargelegten Haltung Frankreichs hat vermutlich in der Meinungs- und Willensbildung der führenden Politiker von SPD und FDP eine nicht geringe Rolle gespielt und der Regierung den begrenzten deutschlandpolitischen Manövrierraum sehr deutlich vor Augen geführt.⁸³⁸

Das westliche Ausland reagierte auf den Bericht Brandts positiv-zustimmend.⁸³⁹ Das amerikanische Außenministerium, das vor der Kanzler-Rede in allen wesentlichen Einzelheiten konsultiert worden war, bekräftigte seine uneingeschränkte Unterstützung.⁸⁴⁰

Der »Staatssekretärausschuß für Deutschland- und Berlinfragen« tagte am 20. Januar unter Vorsitz von Staatssekretär Bahr zum zweitenmal und analysierte die Ausführungen Walter Ulbrichts auf dessen internationaler Pressekonferenz vom Vortag in Ost-Berlin. Ferner bereitete das Gremium die briefliche Antwort des Bundeskanzlers auf den DDR-Vertragsentwurf vom 17. Dezember vor. Brandt formulierte sein Antwortschreiben endgültig am 21. Januar und ließ es einen Tag später von einem Beauftragten seines Amtes (Ministerialrat Stern) in Ost-Berlin übergeben. Unmittelbar vor der Übergabe des Dokuments stimmte das Bundeskabinett seinem Inhalt formell zu. Anschließend informierte der Kanzler die drei Fraktionschefs des Bundestages. Auf der Sitzung des zur gleichen Zeit in Berlin tagenden Bundestagsausschusses für innerdeutsche Beziehungen wurde der Brief nicht erörtert.⁸⁴¹

Am 26. Januar schaltete Brandt persönlich Bürgermeister Schütz in den Informations- und Konsultationsprozeß der Koalition ein und unterrichtete in Berlin auch die dortigen alliierten Vertreter.

Herbert Wehner zog in einem am gleichen Tag veröffentlichten SPIEGEL-Interview einen deutlichen Trennungsstrich zur Opposition und deutete damit eine vorwiegend taktisch bedingte noch stärkere Abschirmung des ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozesses an, um der Regierung für ihre schwierigen Operationen den notwendigen Bewegungsspielraum zu verschaffen, die Willens- und Entscheidungsbildung der Koalition zu konzentrieren und selbst eine Art »Zielscheibenfunktion« zu übernehmen.⁸⁴² Die CDU/CSU-Opposition reagierte auf die Ausführungen des SPD-Fraktionsvorsitzenden mit der Drohung, die noch vorhandene Kooperation mit der Regierung vollends aufzukündigen.⁸⁴³

Auf dem deutsch-französischen Gipfeltreffen in Paris am 30. und 31. Januar bekräftigte Staatspräsident Pompidou erneut die Billigung der Bonner Entspannungspolitik durch Frankreich.⁸⁴⁴

Das am 12. Februar in Bonn überreichte Antwortschreiben von DDR-Ministerpräsident Stoph wurde noch dem zur gleichen Zeit tagenden Bundeskabinett zur Kenntnis gebracht.

Am Nachmittag des gleichen Tages informierte Brandt das SPD-Präsidium über die Reaktion der DDR.

Am Abend erörterte der Regierungschef mit seinen Beratern Ehmke und Ahlers die Ost-Berliner Initiative. In diese Beratungen schaltete der Bundeskanzler telefonisch auch Herbert Wehner ein, auf dessen Meinung Brandt großen Wert legte und der zu dieser Zeit – nicht zuletzt wegen seiner deutschlandpolitischen Kompetenz als ehemaliger Ressortchef für gesamtdeutsche Beziehungen – der wohl einflußreichste Ratgeber des Kanzlers war.⁸⁴⁵

Am Entscheidungsprozeß auf höchster Ebene, der am 13. und 14. Februar wegen einer Reise des Kanzlers nach Dänemark kurzfristig unterbrochen wurde, beteiligte sich Brandt wieder am 15. Februar mit einer längeren Erörterung mit Duckwitz und Ahlers.⁸⁴⁶

Einen Tag später beschäftigte sich als weitere entscheidungsvorbereitende Instanz die wöchentlich zusammentretende Koalitionsrunde mit dem Brief Stophs.

Wenige Stunden vor dem Zusammentritt der führenden Koalitionspolitiker tagte das

Kabinett. Der Bundeskanzler gab einen ersten Bericht über die Antwort der DDR-Regierung. Die Minister Ehmke und Genscher sowie Staatssekretär Ahlers sprachen sich für eine sofortige Annahme der Einladung Stophs aus, während Schmidt, Leber und Möller zunächst für Vorgespräche auf niedrigerer Ebene plädierten.

Walter Scheel, der sich seit dem 13. Februar auf einer Asienreise befand, spielte zu dieser Zeit im deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß – auch wegen seiner Funktion als Außenminister – nur eine geringe Rolle. In den informellen Beratungsgang war er nicht direkt eingeschaltet.

In den parallel auf interministerieller Ebene in sehr intensiver Weise geführten Beratungen von leitenden Beamten der zuständigen Referate und Abteilungen des Kanzleramtes (Sahm, Sanne, Stern), des Innerdeutschen Ministeriums (Weichert, Schierbaum, Mahnke und Volze) und des Auswärtigen Amtes (van Well und Mitarbeiter) kam Sahm und Weichert, die diesen Kreis leiteten, das größte Gewicht zu. Neben Sahm, der die Meinung der Expertenrunde nach außen wiedergab, bildete vor allem Egon Bahr das direkte Verbindungsglied zum Bundeskanzler. Er unterrichtete Brandt über den Stand der vorbereitenden Arbeiten.⁸⁴⁷

Am 16. und 17. Februar bezog die Exekutive das Parlament und dort besonders intensiv die Opposition in den Willensbildungsprozeß und in die Vorbereitungsarbeiten an einer Reaktion der Bundesregierung mit ein. Während der Kanzler selbst mit den Koalitionsfraktionen Kontakt aufnahm, berichtete Bundesminister Franke auf einer gemeinsamen Sitzung des auswärtigen und innerdeutschen Bundestagsausschusses über den Stand der Viermächteverhandlungen über Berlin und die innerdeutschen Verkehrsverhandlungen. Auch die Vierergruppe erörterte die mögliche Antwort der Regierung auf die Stoph-Einladung.

Bereits am 13. Februar, einen Tag nach Eintreffen der Ost-Berliner Offerte, schalteten sich die Unionsfraktionen mit einer Verlautbarung in die einsetzende Meinungsbildung von Legislative und Exekutive ein. Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Stoltenberg forderte von der Regierung eine Präzisierung ihrer Haltung und eine »Klarstellung der Ziele, Themen und Methoden der deutschen Ostpolitik«. Er unterstrich die Auffassung seiner Partei, daß formelle innerdeutsche Verhandlungen über politische Fragen nur »auf der Basis gründlicher Vorgespräche« sinnvoll sein könnten.⁸⁴⁸

Nach der Sitzung der beiden Parlamentsausschüsse am 17. Februar legten die ost- und deutschlandpolitischen Experten der Oppositionsfraktion Kiesinger, Strauß, Gradl, Schröder, Katzer und Leisler Kiep in einem Gespräch die gemeinsame Linie der Opposition für die folgenden Fühlungen mit der Regierung fest.

Anschließend informierten Ehmke und Franke die Unionsabgeordneten Katzer, Wagner, Schröder und Gradl über das bereits entworfene Antwortschreiben des Bundeskanzlers an den DDR-Ministerratsvorsitzenden. Auf Anregung von Gradl wurde in den endgültigen Text des Briefes noch ein zusätzlicher Satz aufgenommen, der auf der Linie der zuvor fixierten Position der CDU/CSU lag und nun auch optisch die Einflußnahme der Opposition auf die Formulierung des Brandt-Schreibens verdeutlichte.

Am Abend des gleichen Tages empfing Willy Brandt seinen Vorgänger Kiesinger zu einem Informationsgespräch unter vier Augen. Erst nach dieser Begegnung im Kanzleramt formulierte Strauß im Namen seiner Fraktion ein Kommuniqué, in dem die Unionsparteien die bevorstehenden Gespräche mit der DDR ausdrücklich begrüßten. Parallel zu den Kontakten mit führenden Oppositionspolitikern am 17. Februar un-

terrichtete die Bundesregierung über das deutsche Generalkonsulat in Palermo Rainer Barzel, der sich privat auf Sizilien aufhielt.

Die auffallend dichte Information der CDU/CSU-Opposition durch die Regierung in dieser Phase zeigt augenfällig, wie sehr sich die Entscheidungsträger der Koalition bemühten, durch die Schaffung einer gemeinsamen innenpolitischen Basis ihr Gewicht in den kommenden Gesprächen mit der Regierung in Ost-Berlin politisch-psychologisch zu verstärken und die Konfrontationsstrategie der Opposition durch bevorzugte Unterrichtung und Einbeziehung einzelner CDU/CSU-Politiker auch in den operativen Entscheidungsprozeß zu unterlaufen.

Herbert Wehners herausragende Rolle in dieser Phase der Entscheidungsbildung dokumentierte sich besonders anschaulich vor und in der Kabinettsitzung am 18. Februar, auf der über die Antwort des Bundeskanzlers endgültig entschieden werden sollte. Noch vor dem Zusammentritt der Ministerrunde war es dem SPD-Fraktionsvorsitzenden in Einzelgesprächen mit Kabinettsmitgliedern gelungen, diese für seine Auffassung zu gewinnen, daß Brandt möglichst bald und ohne vorbereitende Gespräche auf niedrigerer Ebene nach Ost-Berlin fahren sollte.⁸⁴⁹

Das Kabinett machte sich dann auf seiner Zusammenkunft, an der neben Wehner und Mischnick Staatssekretär Dahrendorf für seinen in Asien weilenden Minister Scheel teilnahm, diese Meinung mit der Modifizierung zu eigen, daß technische Vorbereitungsgespräche einer Gipfelbegegnung vorgeschaltet werden müßten. Mit diesem Beschluß hatte Brandt einen Kompromiß zwischen den Befürwortern eines sofortigen Treffens ohne politische Vorsondierungen und jenen Ministern erreicht, die sich zunächst für Vorklärunge n ausgesprochen hatten.

Nach Ende der Kabinettsitzung übermittelte Ehmke telegraphisch das Antwortschreiben Brandts nach Ost-Berlin. Für die technischen Vorgespräche benannten beide Seiten in den folgenden Tagen Beauftragte, auf Wunsch des Bundeskanzlers übernahm Ulrich Sahm die Gesprächsführung auf Bonner Seite.

Der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, Barzel, modifizierte in der Haushaltsdebatte des Bundestages am 25. Februar den Vorwurf der Unionsparteien, die Regierung informiere völlig unzureichend, und räumte ein, daß es eine »punktuelle Information der Opposition« gebe. Gleichzeitig kritisierte er die Interviewpolitik von Brandt und Wehner, unterstellte dem Kanzler die Aufgabe des Wiedervereinigungsziels und warf dem SPD-Fraktionsvorsitzenden vor, er habe mit seinem SPIEGEL-Interview die Bonner Verhandlungsposition geschwächt. Auch in dieser parlamentarischen Auseinandersetzung schien die Union darauf hinzuwirken, die Regierung durch die Aufstellung von Vermutungen und Verdächtigungen zu einer Korrektur dieser Vorwürfe und damit zu mehr Information zu veranlassen. Auf die von Wehner betriebene Konfrontationsstrategie reagierten die Sprecher der Opposition mit dem Appell an den Bundeskanzler, endlich darzulegen, ob dies auch die Auffassung der Regierung sei. Der taktischen Arbeitsteilung der SPD/FDP-Koalition – Scheel, Brandt und Dahrendorf operierten mit dosierten Informations- und Kooperationsangeboten an die Adresse der Union, während vor allem Wehner, aber auch Ehmke vorwiegend mit offensiven Beiträgen die Opposition attackierten und damit bewußt einen »Nebenkriegsschauplatz« zur Entlastung der Regierung eröffneten – stand die CDU/CSU ohne adäquate Gegenstrategie gegenüber.⁸⁵⁰ Eine ähnliche Funktionsteilung im Oppositionslager mit Barzel und Schröder als mehr kooperativen und Strauß und Kiesinger als vorwiegend auf eine Polarisierung zur Koalition hinarbeitenden Unionsvertretern kam erst später zustande.⁸⁵¹

Barzel und Wehner verlagerten in den Tagen nach der Parlamentsdebatte ihre grundsätzliche Kontroverse über Interviews in die Öffentlichkeit.

Bundeskanzler Brandt informierte in den ersten Märztagen in London persönlich den britischen Premierminister Wilson über den Stand der ost- und deutschlandpolitischen Kontakte seiner Regierung.⁸⁵²

Die in den Vorbereitungsgesprächen zwischen den Unterhändlern der beiden deutschen Staaten am 2., 3. und 5. März aufgetretenen Differenzen über den Reiseweg Brandts konnten vermutlich erst durch indirekte sowjetische Einflußnahmen ausgeräumt werden: Bahr schickte am 7. März seinen engsten Mitarbeiter in Moskau, Sanne, mit einer informellen Anregung Gromykos, die angeblich die Wahl eines anderen Verhandlungsortes als Ost-Berlin betraf, nach Bonn, um Brandt zu unterrichten.⁸⁵³ Allerdings bestreitet Botschafter Falin im Rückblick jede auch nur indirekte Vermittlung in dieser Angelegenheit.⁸⁵⁴ Trotzdem kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, daß die Sowjetunion im Rahmen der engen Konsultationen mit ihrem Verbündeten ihr großes Interesse am Zustandekommen der ersten innerdeutschen Gipfelbegegnung deutlich zum Ausdruck gebracht hat.

In einer vertraulichen Sitzung am 8. März legte Brandt mit seinen wichtigsten ost- und deutschlandpolitischen Beratern Scheel, Ehmke, Wehner, Franke, Mischnick, Ahlers und Sahm das weitere Vorgehen der Bundesregierung fest. Ergebnis dieser Beratungen war ein von Scheel und Ehmke verfaßter Briefentwurf des Kanzlers an Ministerpräsident Stoph, in dem der Vorschlag eines anderen, jedoch keines konkreten Tagungsortes gemacht wurde.⁸⁵⁵

Sahm übergab das neue Schreiben einen Tag später bei seiner nächsten Zusammenkunft mit dem Vertreter des DDR-Ministerrats.

Ebenfalls am 9. März griff Oppositionsführer Barzel erneut mit einer Stellungnahme in die Entscheidungsvorbereitung der Exekutive ein. Er begrüßte grundsätzlich Gespräche mit Ost-Berlin, warnte aber die Bundesregierung vor dem Abschluß eines Gewaltverzichtsabkommens zwischen beiden deutschen Staaten, »während an der Mauer in Berlin weiter geschossen wird«. Gleichzeitig erneuerte er den Vorschlag seiner Fraktion, zunächst die Verhandlungen der Vier Mächte über Berlin abzuwarten.⁸⁵⁶

Am 12. März einigten sich die Regierungen in Bonn und Ost-Berlin auf den neuen Tagungsort Erfurt. Die bekanntgewordene Zusammensetzung der westdeutschen Delegation spiegelte die besondere Position des Innerdeutschen Ministeriums und des Kanzleramtes im deutschlandpolitischen Entscheidungsapparat wider. Für die FDP nahm der Parlamentarische Staatssekretär im Innenministerium, Dorn, am Erfurter Treffen teil.

In ersten Reaktionen begrüßten die westlichen Verbündeten das Zustandekommen der Erfurter Begegnung und unterstützten in offiziellen Stellungnahmen die Politik der Regierung Brandt/Scheel ausdrücklich. Besonders die amerikanische Presse lobte den ost- und deutschlandpolitischen Kurs des Bundeskanzlers in ungewöhnlich zustimmenden Berichten und Kommentaren. Vermutlich war dieses Verhalten einmal auf den sehr dichten Informationsaustausch mit Bonn und zweitens auf die alliierte Einschätzung zurückzuführen, daß der Spielraum der Bundesrepublik in den bevorstehenden Verhandlungen mit der DDR so gering sei, daß »gefährliche« Situationen überhaupt nicht entstehen könnten.⁸⁵⁷ In den darauffolgenden Tagen intensivierte die Bundesregierung ihre Informations- und Konsultationsaktivitäten und dehnte sie auf alle wichtigen politischen Stationen aus.⁸⁵⁸

Die Minister Scheel und Franke sowie Staatssekretär Duckwitz unterrichteten am 13. März in einer vertraulichen Sitzung im Auswärtigen Amt die drei Fraktionsvorsitzenden und zusätzlich die Unionsabgeordneten Stücklen, Schröder und Gradl über die Gespräche mit der DDR und Polen.

Auch die Ansichten der Berliner SPD-Vertreter und des dortigen Senats wurden in den Bonner Meinungsbildungsprozeß einbezogen: Am 14. März informierte Horst Ehmke am Rande des Berliner Landesparteitages der SPD führende Politiker der Partei über die innerdeutschen Kontakte.

Auf interministerieller Ebene wurden die Beratungen der Experten aus dem Kanzleramt, dem innerdeutschen Ressort und dem Auswärtigen Amt, an denen ab 16. März auch Staatssekretär Bahr teilnahm, weiter vorangetrieben. Eine vom Infas-Institut durchgeführte demoskopische Umfrage bestätigte die Entscheidungsträger der sozial-liberalen Koalition in ihrer Selbstdarstellung und ihrem eingeschlagenen Kurs: Bei einer hypothetischen Direktwahl des Bundeskanzlers hätte Willy Brandt zu dieser Zeit mit 46 % der Stimmen rechnen können, sein Vorgänger Kurt Georg Kiesinger lediglich 38 % der Wählerstimmen erhalten. Im August 1969 hatten sich noch 29 % für Brandt und 52 % für den CDU-Vorsitzenden entschieden.⁸⁵⁹

Brandt entwarf am 15. März das Konzept seiner Erfurter Grundsatzerklärung. Die folgenden Tage waren mit pausenlosen Konferenz- und Besprechungsserien ausgefüllt.

Am 16. März fand nach dem üblichen Koalitionsgespräch eine weitere Unterredung führender Politiker von SPD und FDP statt, an der auch die Fraktionsvorsitzenden Wehner und Mischnick teilnahmen. Am Abend empfing Brandt Oppositionsführer Barzel zu einem Informations- und Konsultationsgespräch. Barzel lehnte das Angebot des Kanzlers, nach dem Erfurter Treffen an der Sondersitzung des Kabinetts teilzunehmen, mit dem Hinweis ab, daß er sich nicht am Schluß einer Operation informieren lassen wolle. Eine persönliche Unterrichtung durch Staatssekretär Ahlers akzeptierte er aber. Mit der durch die Haltung Barzels zum Ausdruck kommenden Unzufriedenheit der Unionsparteien über die Qualität der Information durch die Regierung deutete sich gleichzeitig die Stoßrichtung der weiteren Argumentation der CDU/CSU an.

Im Bundeskanzleramt führte der Regierungschef in Permanenz Gespräche mit seinen engsten Mitarbeitern und Beratern Ehmke, Bahr, Sahm, Sanne und Ahlers, welche die redaktionellen Arbeiten an der Grundsatzerklärung des Kanzlers fortsetzten und diese vor dem Hintergrund der laufenden Besprechungen überarbeiteten und ergänzten.

Am 17. März erörterte das Kabinett, wiederum in Anwesenheit von Wehner und Mischnick, auf einer Sondersitzung die Verhandlungskonzeption Brandts. Aufgrund von Interventionen von Scheel und Schmidt, die Bedenken gegen den vom Bundeskanzler beabsichtigten Hinweis auf eine gemeinsam von beiden deutschen Staaten anzustrebende UN-Mitgliedschaft zum damaligen Zeitpunkt äußerten, erklärte Brandt seine Bereitschaft, das »UNO-Signal« nur sehr vorsichtig anzusprechen. Auf endgültige Formulierungen der Grundsatzerklärung legte sich das Kabinett nicht fest.

Nach den Ministerberatungen traf Brandt erneut mit Kiesinger zusammen.

Ebenfalls an diesem Tag lehnte Rainer Barzel in einer Presseerklärung offiziell auch im Namen seiner Fraktion das Angebot des Regierungschefs ab, sich auf der Sondersitzung des Kabinetts am 20. März über den Verlauf der Begegnung in Erfurt informieren zu lassen.⁸⁶⁰

Auch die Fühlungen zu den Westmächten wurden intensiviert. Außer der Unterrichtung in der fast täglich zusammentretenden Vierergruppe berichtete Staatssekretär Duckwitz ebenfalls am 17. März dem NATO-Rat in Brüssel über die Bonner Marschroute.⁸⁶¹

Am 18. März stellten Brandt und seine engsten Mitarbeiter nach weiteren Arbeitssitzungen im Kanzleramt den endgültigen Text seiner Erfurter Darlegungen fertig. Die für den Bundeskanzler von dem interministeriellen Referentenkreis vorbereiteten Verhandlungsmaterialien und Unterlagen waren so umfassend und prognostisch präzise, daß die Gegenäußerungen Brandts auf Stophs Grundsatzerklärung in Erfurt von den Beratern des Kanzlers in nur 20 Minuten fertiggestellt werden konnten.⁸⁶²

Während der Begegnung beider deutscher Regierungschefs waren in Bonn alle wesentlichen Stationen des exekutiven und parlamentarischen Entscheidungssystems – auch die Oppositionsfraktion und die Bundestagsverwaltung – über vielfältige Informationsstränge mit dem Entscheidungszentrum in Erfurt verbunden.⁸⁶³

Am Abend des 19. März tagte nach dem CDU/CSU-Fraktionsvorstand das Präsidium der CDU, um über die bis dahin bekanntgewordenen Resultate des Erfurter Treffens zu beraten und die bereits zu diesem Zeitpunkt feststehende ablehnende Haltung der Opposition zu formulieren.⁸⁶⁴

Bundeskanzler Brandt gab unmittelbar nach seiner Rückkehr aus Erfurt am frühen Vormittag des 20. März dem zu einer Sondersitzung zusammengetretenen Kabinett, an der auch Herbert Wehner und Wolfgang Mischnick teilnahmen, einen Bericht über seine Begegnung mit Stoph.

Parallel dazu informierte Regierungssprecher Ahlers Oppositionsführer Barzel und dessen Stellvertreter Stücklen persönlich über Verlauf und Ergebnis des Gipfeltreffens.⁸⁶⁵

Auf die Ausführungen Brandts vor dem Bundestag antwortete der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende mit partieller Zustimmung zu dessen Erfurter Erklärung. Erneut bemängelte er jedoch das angeblich fehlende ostpolitische Gesamtkonzept der Bundesregierung und unterstellte ihr wiederum, moralische Maximen wie Menschenrechte und Selbstbestimmung zumindest teilweise aufgeben zu haben.⁸⁶⁶

Am Nachmittag gab der Bundeskanzler auf der Sitzung von Präsidium und Vorstand der SPD einen Bericht über seine Reise. Um der CDU/CSU-Opposition das immer wieder vorgetragene Argument der unzureichenden ost- und deutschlandpolitischen Information durch die Exekutive zu nehmen, ordnete Brandt an, die führenden Unionspolitiker so gut wie die Kabinettsmitglieder über die Initiativen der Bundesregierung zu orientieren. Bahr und Duckwitz unterrichteten daraufhin am 25. März die Fraktionsvorsitzenden Barzel, Wehner und Mischnick ausführlich über den Stand der Gespräche mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin.⁸⁶⁷

Bereits am 24. März setzte Brandt die Regierungschefs der USA, Frankreichs und Großbritanniens in persönlichen Briefen über Verlauf und Ergebnis seines Treffens mit Ministerpräsident Stoph in Kenntnis, während Bahr die Botschafter der Westmächte informierte.⁸⁶⁸

Die westlichen Verbündeten reagierten in inoffiziellen Stellungnahmen positiv auf den für sie kaum überraschenden Ausgang des ersten innerdeutschen Gipfeltreffens. Die französische Presse stellte besonders die in Erfurt zutage getretenen tiefen Gegensätze – nicht ohne Genugtuung und unterschwellige Befriedigung – heraus.⁸⁶⁹ Nur wenige Tage nach der Erfurter Begegnung wurden im Bundeskanzleramt die interministeriellen Expertenberatungen zur Vorbereitung der zweiten Zusammenkunft

zwischen Brandt und Stoph, die für den 21. Mai in Kassel vereinbart wurde, wieder aufgenommen. Von den beteiligten drei Häusern waren dieselben Beamten wie an den Vorbereitungsgesprächen für das erste Treffen in die Erörterungen eingeschaltet. Wieder stellten Bahr und Sahn die ranghöchsten Mitglieder dieses Gremiums dar. Nach der grundsätzlichen Entscheidung Brandts, den DDR-Vertragsentwurf vom 17. Dezember 1969 mit eigenen Vorschlägen für Vertragselemente zu beantworten, wurden zu den neuen Beratungen neben den genannten Ressorts auch Experten der Bundesministerien des Innern, der Justiz, für Wirtschaft sowie für Verkehr, das Post- und Fernmeldewesen zugezogen.

Die Regierung bezog das Parlament in der Folgezeit lediglich einmal in einer mehr peripheren Frage in die Vorbereitungen für Kassel ein: Am 3. April leitete die Bundesregierung dem Bundestag eine Vorlage zur Aufhebung des »Gesetzes über die befristete Freistellung von der deutschen Gerichtsbarkeit«, des sogenannten »Handschellengesetzes«, zu, um eine mögliche Strafverfolgung der DDR-Politiker in Kassel zu verhindern. Das Parlament beschloß bei Stimmenthaltung der CDU/CSU-Fraktion am 7. Mai die Aufhebung des Gesetzes.

Parallel zu den Vorbereitungen auf bürokratischer Ebene bereiteten sich Brandt und seine Mitarbeiter gründlich auf die USA-Reise des Kanzlers Anfang April vor, die eine umfassende ost- und deutschlandpolitische Abstimmung mit dem wichtigsten Verbündeten bringen sollte.⁸⁷⁰

In den Gesprächen am 10. und 11. April in Washington mit Nixon, Rogers, Kissinger und Experten des State Department erläuterten Brandt, Scheel, Bahr und Duckwitz ausführlich den Stand und die Ergebnisse ihrer ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen und berichteten detailliert über die Begegnung mit Ministerpräsident Stoph in Erfurt und die Absicht der Regierung Brandt/Scheel, der anderen Seite in Kassel praktische Gegenvorschläge vorzulegen. Nixon verzichtete darauf, seinen deutschen Gesprächspartnern verhandlungstaktische Ratschläge und Anregungen für deren weitere deutschlandpolitische Schritte zu geben, und brachte seine Unterstützung der Bonner Politik zum Ausdruck. Allerdings schienen die amerikanischen Entscheidungsträger nach wie vor einer faktischen Aufwertung der DDR wegen der Konsequenzen für Status und Sicherheit Berlins relativ skeptisch gegenüberzustehen, obwohl darüber – nach Angaben Brandts – mit Nixon im einzelnen nicht gesprochen wurde.⁸⁷¹ Nixon qualifizierte die Berlin-Frage als einen Punkt, an dem kein Nachgeben möglich sei.⁸⁷² Mit der neuerlichen Betonung der alliierten Rechte für Deutschland als Ganzes und Berlin markierte der amerikanische Verbündete eine deutlich sichtbare Grenzlinie, die Bonn in seinen Verhandlungen mit Ost-Berlin zu beachten hatte. Trotz der ausdrücklichen grundsätzlichen Zustimmung der amerikanischen Regierung zur Entspannungspolitik der Regierung Brandt/Scheel schienen eine leise Skepsis über die Erfolgsaussichten dieser Politik und unterschwellig vorhandene Befürchtungen über deren Konsequenzen auf amerikanischer Seite fortzubestehen.⁸⁷³

Wenige Tage später präziserte der stellvertretende amerikanische Außenminister Richardson in einem stark beachteten Zeitungsinterview die Haltung Washingtons zur Ost- und Deutschlandpolitik der Bonner Regierung und deren Spielraum bei den weiteren Gesprächen und Verhandlungen: Nach Auffassung der U. S.-Regierung würde eine gleichzeitige Mitgliedschaft beider deutscher Staaten in den Vereinten Nationen keine völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik darstellen. Brandt und Bahr hätten in Washington ausdrücklich versichert, daß sie mit Rücksicht auf die Viermächterechte Ostdeutschland nicht anerkennen könnten. Gleichzeitig ließ

Richardson die unter den Ost- und Deutschlandexperten des State Department verbreitete Lageeinschätzung durchblicken, daß die USA keine hohen Erwartungen in eine positive Antwort der Sowjetunion, Polens und der DDR auf die Initiativen der Bundesregierung setzten.⁸⁷⁴

Um mögliche französische Bedenken gegen eventuelle weitgehende deutsch-amerikanische Absprachen auszuräumen, unterrichtete Bundeskanzler Brandt nach seiner Rückkehr aus den Vereinigten Staaten den französischen Staatspräsidenten Pompidou in einem persönlichen Schreiben über seine Beratungen mit der amerikanischen Führung.⁸⁷⁵

Der französische Außenminister Schumann unterstrich in der außenpolitischen Debatte der Nationalversammlung am 28. April besonders die Bedeutung der Viermächterechte für Berlin angesichts der wachsenden Anerkennung der DDR,⁸⁷⁶ was in Bonn sicherlich als Signal verstanden worden ist, diesem Problem und seinem Stellenwert für die Westalliierten entsprechendes Gewicht bei den weiteren Kontakten mit Ost-Berlin beizumessen.

Die CDU/CSU-Opposition griff am 27. April mit einer Großen Anfrage zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik in den parlamentarischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß ein und unternahm mit dieser Intervention den Versuch, einerseits ihre eigene ost- und deutschlandpolitische Position auf breiter Front darzustellen und andererseits die Regierung zu präziseren und eindeutigeren Informationen zu zwingen. Erneut unterstellten die Unionsparteien der Regierung Brandt/Scheel indirekt, sie habe »die heutige Spaltung stabilisiert oder vertieft«.⁸⁷⁷

Bereits am 14. April kam es zu einer ersten Fühlungnahme zwischen dem Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Franke, und dem neuen BdV-Präsidium. Bei dieser Gelegenheit dürften die Sprecher der Vertriebenen ihre ablehnende Haltung gegenüber der Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung erneut dargelegt haben, ohne jedoch nach Lage der Dinge irgendeinen Einfluß auf den weiteren deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß ausüben zu können.⁸⁷⁸

Am 6. Mai führten die Unterhändler der Bundesrepublik und der DDR ein erstes technisches Vorbereitungsgespräch über den vorgesehenen Ablauf des Kasseler Treffens. Ulrich Sahm vom Kanzleramt vertrat dabei wieder die Bundesregierung.

Am 8. und 9. Mai stimmte die Regierung in einem zehnstündigen Meinungsaustausch in Bonn mit hohen Vertretern der drei westlichen Außenministerien (»Bonn Group Senior Level«) alle wesentlichen Fragen der gemeinsamen Ost-, Deutschland- und Berlin-Politik ab.

Die Vertreter des Auswärtigen Amtes informierten die Leiter der Europaabteilungen der westlichen Außenministerien auch über die geplante Marschroute der Bundesregierung für das zweite Brandt/Stoph-Treffen in Kassel.⁸⁷⁹

Die Entscheidung Brandts und Scheels, der DDR am 14. Mai die Aufnahme in die Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu verwehren, beruhte auf einer internen Absprache zwischen Kanzler und Außenminister: Brandt erteilte nach Konsultationen mit Walter Scheel dem Bonner Vertreter in Genf eine entsprechende Weisung.⁸⁸⁰

Für die erste öffentliche Ankündigung, daß die Bundesregierung in Kassel Vorschläge für vertragliche Regelungen zwischen beiden deutschen Staaten auf den Tisch legen werde, wählte der Kanzler am 13. Mai das Plenum des Saarbrücker SPD-Parteitag. Mit diesem demonstrativen Schritt schien Willy Brandt die Absicht zu verfolgen, auf eine breite Zustimmung seiner Partei hinzuwirken, um sich mit deren Rückendeckung gestärkt nach Kassel begeben zu können.

Am Nachmittag des 14. Mai traf Brandt noch in Saarbrücken mit seinen Beratern Ehmke, Franke und Sahn zusammen, um die in Grundzügen bereits fertiggestellten Entwürfe für seine Kasseler Grundsatzerklärung zu beraten.

Die von Sahn und Weichert geleitete interministerielle Arbeitsgruppe hatte auf Vorarbeiten des innerdeutschen Ressorts basierende Vertragselemente entworfen, die im wesentlichen von Sahn selbst in die Form eines 20 Punkte umfassenden Katalogs gebracht wurden.⁸⁸¹

Der Bundeskanzler arbeitete an den Pfingstfeiertagen an der Formulierung seiner Erklärung, die er in Kassel abgeben wollte. Am 19. und 20. Mai kam im Kanzleramt die für Kassel vorgesehene Delegation der Bundesregierung unter Leitung Brandts in verschiedenen Zusammensetzungen zu Besprechungen zusammen, an denen auch die Minister Scheel, Genscher und Schmidt sowie die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen teilnahmen. Parallel dazu unterrichteten Diplomaten des Auswärtigen Amtes in der Vierergruppe die Westmächte über die Kasseler Vorschläge.

Das Bundeskabinett trat am 20. Mai zu einer Sondersitzung zusammen, in der die Grundsatzerklärung Brandts und das geplante Verhalten der Bonner Delegation beraten und inhaltlich gebilligt wurden.

Der Vertreter der Bundesrepublik beim NATO-Rat in Brüssel, Botschafter Grewe, informierte am gleichen Tag die westlichen Bündnispartner über das Verhandlungskonzept der Bundesregierung.

Auch die CDU/CSU-Opposition wurde von der Regierung ebenfalls am 20. Mai über ihre Marschroute unterrichtet. Die Unionsparteien hielten sich in den Tagen vor der erneuten Spitzenbegegnung zwischen Brandt und Stoph mit Äußerungen spürbar zurück, vermutlich, um das auch von der Opposition grundsätzlich gewünschte Treffen durch ein weiteres Anheizen von Emotionen nicht zu erschweren.⁸⁸²

Daß sich die sozialliberale Koalition mit ihrer Deutschlandpolitik ganz auf der Linie der öffentlichen Meinung befand, bestätigten die Ergebnisse einer Umfrage des Instituts für Demoskopie in Allensbach. Die vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung in Auftrag gegebene und vermutlich aus taktischen Gründen kurz vor dem Kasseler Treffen veröffentlichte Umfrage ergab, daß sich 47 % der Bevölkerung mit einer Anerkennung der DDR als Staat einverstanden erklärten, während ein Jahr vorher nur 34 % dazu bereit waren. Der Anteil der Gegner einer Anerkennung war in diesem Zeitraum von 57 % auf 38 % zurückgegangen.⁸⁸³

Auch der SPD-Pressedienst veröffentlichte am gleichen Tag – sicherlich nicht zufällig – ein Umfrageergebnis, aus dem hervorging, daß 89 % der Bevölkerung der bevorstehenden Kasseler Begegnung zustimmend entgegensehe. Lediglich 15 % würden die ost- und deutschlandpolitischen Bemühungen der Regierung für fruchtlos halten.⁸⁸⁴ Die Delegation der Bundesregierung für Kassel war im Kern mit jener für die Erfurter Zusammenkunft identisch.⁸⁸⁵

Nach Beendigung des zweiten, wiederum ergebnislos verlaufenen innerdeutschen Gipfeltreffens, das von Ausschreitungen links- und rechtsextremistischer Gruppen überschattet wurde, setzte die Regierung einen umfassenden Informationsmechanismus in Gang, in den zunächst am 25. Mai die CDU/CSU-Politiker Barzel, Stücklen und Gradl, am gleichen Tag der französische Außenminister Schumann und – neben der Vierergruppe – auf der NATO-Frühjahrstagung in Rom am 26. und 27. Mai auch die Außenminister der westlichen Bündnispartner einbezogen wurden.⁸⁸⁶

Phase 6:

Die Moskauer Vertragsverhandlungen Außenminister Scheels bis zum Abschluß des Moskauer Vertrages

Die herausragende Position des Auswärtigen Amtes innerhalb des Entscheidungssystems bei der Vorbereitung und Führung der Moskauer Vertragsverhandlungen hatte primär zwei Ursachen:

Einmal gelang es Walter Scheel, im Juni und Juli nach Absprache mit Willy Brandt seine eigene Position als Außenminister und den Stellenwert seines Amtes stärker als bisher zur Geltung zu bringen und dies mit einem umfassenden Revirement des Auswärtigen Amtes zu unterstreichen. Die Profilierung Scheels als dem für die Außenpolitik hauptverantwortlichen Ressortchef nahm in dem Maße zu, in dem die Kritik an den Moskauer Gesprächsergebnissen Staatssekretär Bahrs auch innerhalb der Koalition und besonders im Auswärtigen Amt zunahm.

Zweitens veranlaßten die in der politischen Öffentlichkeit geäußerten Zweifel an der Durchsetzbarkeit des sogenannten »Bahr-Papiers«, das lediglich *einen* möglichen Lösungsweg skizzierte und nicht zur Veröffentlichung bestimmt war, die Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition, die verhandlungserfahrenen Ost- und Rechtsexperten des Auswärtigen Amtes zu beauftragen, einen Katalog von substantiellen Verbesserungen vorzubereiten und in den Verhandlungen mit der sowjetischen Regierung durchzusetzen.

Schließlich betrachteten die leitenden Beamten des Auswärtigen Amtes den unkonventionellen Verhandlungsstil Egon Bahrs und dessen einflußreiche Stellung im ostpolitischen Entscheidungsprozeß mit Vorbehalten und nicht ohne Skepsis. Mit hoher Wahrscheinlichkeit spielten im distanzierten Verhältnis zwischen Brandts engstem Vertrauten und den Ostexperten des Auswärtigen Amtes auch psychologische Momente und nicht zuletzt Status- und Karrierefragen eine Rolle.

Ausschließlich Angehörige des Auswärtigen Amtes hatten im Juni und Juli die Verhandlungen mit der Sowjetunion anhand umfangreicher Expertisen, Analysen, Positionspapieren und Formulierungsentwürfen vorbereitet. In die umfassenden und ungewöhnlich intensiv betriebenen Vorbereitungsarbeiten, die maßgeblich von Staatssekretär Frank geleitet wurden, schaltete man etwa sechs Wochen vor Verhandlungsbeginn auf Anregung Franks als unabhängigen Rechtsberater den Bielefelder Völkerrechtler Professor Dr. Frowein ein, der sich bereit erklärt hatte, an den Vertragsverhandlungen in Moskau mitzuwirken.⁸⁸⁷

Außer Frowein, der in Moskau nur bei der Beratung völkerrechtlicher Fragen zugegen war,⁸⁸⁸ Staatssekretär Bahr, einem Verfassungsrechtsexperten aus dem Innenministerium und zwei Beamten des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung setzte sich die von Außenminister Scheel geleitete Delegation ausschließlich aus Angehörigen des Auswärtigen Amtes zusammen. Als Vertreter der Koalitionsfractionen nahmen die Abgeordneten Wienand (SPD) und Achenbach (FDP) an den Verhandlungen teil.⁸⁸⁹

Vom Auswärtigen Amt waren die leitenden Beamten der Referate Sowjetunion, Völkerrecht und Presse, der Leiter der Politischen Abteilung, der Staatssekretär und persönliche Mitarbeiter des Ministers beteiligt, ferner die wichtigsten politischen Referenten der Deutschen Botschaft in Moskau. Die außenpolitischen Experten hatten in zahlreichen Vorbereitungssitzungen eine sogenannte »Scheel-Plattform« erstellt, die aus dem »Bahr-Papier«, den vom Bundeskabinett am 7. Juni beschlossenen sechs

Verhandlungsrichtlinien und 12 sogenannten »Leitsätzen« bestanden, die als Interpretationshilfe dienten.

Die deutsche Delegation war in Moskau durch ein streng vertraulich operierendes Informationsnetz ständig mit dem Entscheidungszentrum in Bonn verbunden. Außenminister Scheel verfaßte mit seinen Mitarbeitern nach jeder Sitzung mit der sowjetischen Seite einen ausführlichen, als streng geheim klassifizierten telegraphischen Bericht, der nach Ankunft im Auswärtigen Amt nur an die Staatssekretäre von Braun und Moersch sowie an den stellvertretenden Leiter der Politischen Abteilung, Gehlhoff, ging und im Kanzleramt lediglich Brandt, Ehmke und Sahm zugänglich gemacht wurde. Ferner richtete der Außenminister streng vertrauliche Telegramme an den Bundeskanzler persönlich, die nur vom Deciffrierbeamten des Auswärtigen Amts und vom Kanzler selbst gelesen wurden.⁸⁹⁰ Außerdem unterrichtete Scheel Brandt in unregelmäßigen Abständen telefonisch über den Stand der Verhandlungen. Der Bundeskanzler reagierte seinerseits in streng vertraulichen Telegrammen an den Außenminister persönlich.

Die während der Moskauer Verhandlungen täglich zusammentretende Vierergruppe wurde von der Bundesregierung permanent über Inhalt und Verlauf der einzelnen Verhandlungsphasen informiert.

In einem zweistündigen Vier-Augen-Gespräch am 28. Juli vereinbarten Scheel und der sowjetische Außenminister Gromyko die Bildung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe, die über die von der deutschen Delegation vorgebrachten Änderungswünsche beraten sollte. Ihr gehörten auf Bonner Seite neben den Mitgliedern der sogenannten »inneren« Delegation – Frank, von Staden, Blumenfeld und Peckert – Bahr, Allardt und der Völkerrechtsexperte Fleischhauer an.⁸⁹¹ Vor allem Frank und von Staden, aber auch Peckert, Blumenfeld und Fleischhauer bildeten während der gesamten Verhandlungen Scheels wichtigste und einflußreichste Berater und Mitarbeiter. Staatssekretär Bahr wurde von Scheel bewußt von der vordersten Verhandlungslinie zurückgezogen und wegen seiner Detailkenntnisse der sowjetischen Verhandlungsstrategie und deren Argumentationsweise vorwiegend als delegationsinterner Berater eingesetzt und mit der Vorbereitung der Verhandlungstaktik und der Positionspapiere für die nächsten Sitzungen betraut. Außerdem leistete Bahr Formulierungshilfe für die von Scheel in den Plenarsitzungen abgegebenen grundsätzlichen Erklärungen.

Als sich die Verhandlungen am Nachmittag des 28. Juli auch nach der Zusammenkunft der gemeinsamen Arbeitsgruppe, die auf sowjetischer Seite von Valentin Falin geleitet wurde, nicht von der Stelle bewegten und sowjetische Konzessionen nicht erreichbar schienen, sprach sich offenbar von Staden in der darauffolgenden internen Delegationsbesprechung für eine demonstrative Abreise aus, während Blumenfeld vor überstürzten Aktionen warnte. Angeblich bestellte Scheel – ohne allerdings eine definitive Entscheidung über das weitere Taktieren der Bonner Delegation zu fällen – präventiv das Flugzeug für die Rückreise nach Bonn, um mit diesem Signal seine Entschlossenheit zu demonstrieren, die Verhandlungen bei weiterhin ausbleibendem sowjetischem Entgegenkommen zu vertagen oder zumindest vorläufig abubrechen.

Der FDP-Abgeordnete Achenbach griff mit einem ungewöhnlichen Vorschlag in die delegationsinterne Diskussion ein: Man solle doch, so Achenbach, den Sowjets den Abschluß eines Friedensvertrages anbieten, um das deutsch-sowjetische Verhältnis endgültig zu bereinigen. Auf diese »utopische« Anregung (Wienand) reagierten Scheel und die übrigen Delegationsmitglieder zunächst ablehnend, dann ironisch und

schließlich offenbar verärgert. Während sich der deutsche Delegationsleiter der folgenden internen Diskussion mit Achenbach durch die Annahme einer Abendessen-Einladung des Generalsekretärs des sowjetischen Außenministeriums entzog, oblag es Karl Wienand, seinem Parlamentskollegen dessen Vorschlag auszureden.⁸⁹²

Nach einer zweieinhalbstündigen Vollsitzung unter Leitung beider Außenminister gab Botschafter Allardt am 29. Juli für Scheel ein Mittagessen in seiner Residenz, an dem neben Frank und Bahr auch die Botschafter der drei Westmächte, Beam (USA), Seydoux (Frankreich) und Wilson (Großbritannien), teilnahmen. Erstmals wurden die westlichen Diplomaten vom deutschen Außenminister persönlich über den bisherigen Verlauf der Vertragsverhandlungen unterrichtet. Der sich Ende Juli/Anfang August aus privaten Gründen ebenfalls in der Sowjetunion aufhaltende amerikanische Botschafter in Bonn, Rush, hatte weder mit der sowjetischen noch mit der deutschen Delegation Kontakt.⁸⁹³

Die laufende intensive Information der Verbündeten durch die Bundesregierung erfolgte trotz persönlicher Unterrichtung der westlichen Diplomaten in Moskau in der täglich in Bonn zusammentretenden Vierergruppe. Die amerikanische Regierung beobachtete die Verhandlungen mit gespannter Aufmerksamkeit und enthielt sich jeden Kommentars. Angeblich soll Außenminister Rogers über die Ergebnisse der Bahr/Gromyko-Gespräche nicht sehr zufrieden gewesen sein.⁸⁹⁴

Auch die Parlamentarier Wienand und Achenbach schalteten sich indirekt in die deutsch-sowjetischen Verhandlungen ein: Sie führten während ihres Aufenthaltes in Moskau mit zwei einflußreichen Mitgliedern des außenpolitischen Ausschusses des Obersten Sowjet Unterredungen, denen wegen des engen Kontaktes beider sowjetischer Politiker zur Führungsspitze des KPdSU erhebliche Bedeutung zukam. Die Bundestagsabgeordneten verdeutlichten auf diesem informellen Kanal der sowjetischen Führung den Verhandlungsspielraum der Regierung Brandt/Scheel und die innenpolitischen Konsequenzen eines Mißerfolges der laufenden Verhandlungen für die sozialliberale Koalition.

Mit diesen Fühlungen auf nichtgouvernementaler Ebene trugen die Bonner Parlamentarier – ähnlich wie Eugen Selbmann in den deutsch-polnischen Gesprächen – zu einer Erweiterung des deutschen Verhandlungsspielraumes und einer realistischen Einschätzung der deutschen Position durch die sowjetischen Entscheidungsträger bei. Beide Koalitionspolitiker verfügten wegen ihrer einflußreichen fraktionsinternen Position über ein erhebliches Gewicht im Entscheidungssystem, das besonders in ihrer Einbeziehung in die delegationsinternen Vorbesprechungen und Diskussionen zum Ausdruck kam. Nach ihren eigenen Angaben kamen beide Abgeordnete in jeder Phase der Verhandlungen zu Wort und wurden wiederholt von Scheel und seinen Beratern konsultiert.⁸⁹⁵

Am Vormittag des 30. Juli informierte der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Moersch, erstmalig das Bundeskabinett in Bonn über den Stand der Moskauer Verhandlungen.

Am 31. Juli trafen sich Arbeitsgruppen beider Delegationen zu Beratungen über Artikeltexte. Die deutsche Gruppe setzte sich aus Frank, von Staden, Blumenfeld, Fleischhauer, Peckert und Stabreit zusammen. Schon während dieser Sitzung zeichnete sich deutlich ab, daß die Leiter der beiden Gruppen, Frank und Falin, innerhalb ihrer Delegationen den größten Einfluß auf die Formulierung der zu erarbeitenden Texte hatten und auf Expertenebene ihre jeweiligen Positionen am nuanciertesten vertraten. Frank stützte sich in seiner Argumentation vorwiegend auf den Rat seiner Mitar-

beiter von Staden und Peckert, während Falin eng mit den Diplomaten Kowaljow und Chlestow zusammenarbeitete.

Walter Scheel führte während der Arbeitsgruppenbesprechung Unterredungen mit Wienand, Achenbach, Bahr und seinen Pressesprechern von Wechmar und Brunner. Am Nachmittag berieten beide Außenminister in kleinstem Kreis die Diskussionsresultate ihrer Stellvertreter. Scheel wurde zu diesem Treffen wiederum von seinen engsten Mitarbeitern Frank, von Staden und Fleischhauer sowie von Staatssekretär Bahr begleitet. Am Abend des gleichen Tages informierte der deutsche Delegationschef zum zweitenmal die Botschafter der USA und Frankreichs sowie den britischen Gesandten über den Verhandlungsverlauf der zurückliegenden Tage⁸⁹⁶

Die Arbeitsgruppen beider Seiten setzten am nächsten Tag, dem sechsten Verhandlungstag, die Erörterung von Texten und einzelnen Formulierungen fort.

Im Anschluß daran konferierten erneut Scheel und Gromyko mit ihren engsten Beratern. Zu dieser Sitzung brachte der deutsche Außenminister wiederum Frank und von Staden sowie die Diplomaten Blumenfeld und Peckert mit.

Ebenfalls am 1. August flog Karl Wienand auf Anregung Scheels unter dem Vorwand, seine kranke Frau zu besuchen, nach Bonn zurück, um dort aufgetretene Informationslücken und Mißverständnisse bei den westlichen Verbündeten aufzuklären und Bundeskanzler Brandt persönlich ausführlich über den bisher erreichten Verhandlungsstand zu informieren.

Kanzleramtschef Ehmke und das Auswärtige Amt hatten in Telegrammen an die Delegation in Moskau berichtet, daß ein Vertreter der U. S.-Botschaft in Bonn im Namen der Alliierten mit einer Anfrage im Bundeskanzleramt vorstellig geworden sei, die sich nicht auf einzelne Punkte, sondern auf den Gesamtstand und die Materie der deutsch-sowjetischen Verhandlungen bezogen habe.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit hatten die westlichen Missionschefs in Moskau ihren Zentralen von einer nur mäßigen Information durch die deutsche Delegation berichtet und skeptische und vermutlich überakzentuierte Ausführungen über die Verhandlungen zwischen Gromyko und Scheel gemacht. Denkbar ist auch, daß sowjetische Diplomaten ihren westlichen Kollegen gezielt Informationen über angebliche Friedensvertragsangebote bzw. Friedensvertragsdiskussionen auf deutscher Seite zugespielt haben, um den Rückhalt der Bundesrepublik bei ihren westlichen Verbündeten zu testen und aufzuweichen und durch eine derartige Intervention die deutschen Entscheidungsträger gegenüber den sowjetischen Wünschen geneigter zu machen. Aus der Sicht der Westalliierten schienen derartige Friedensvertragsdiskussionen – auch in nichtoffizielltem Rahmen – latent vorhandene Befürchtungen über einen deutschen Alleingang, der westliche Rechtspositionen tangieren würde, zu bestätigen. Damit war für die Westmächte eine direkte Veranlassung gegeben, die Bundesregierung um entsprechende Auskünfte und Erläuterungen zu ersuchen.

Noch an seinem Ankunfts tag in der Bundeshauptstadt, dem 1. August, führte Wienand ausführliche Gespräche mit dem Bundeskanzler und Innenminister Genscher. Der für Verfassungsfragen zuständige FDP-Minister, der bereits vor Aufnahme der Verhandlungen mit der Sowjetunion großen Wert auf die Verfassungsmäßigkeit und eine breite parlamentarische Basis des abzuschließenden Gewaltverzichtsabkommens legte und die Verhandlungen – besonders wegen deren Auswirkungen auf das innerparteiliche Gefüge der FDP – vermutlich nicht ohne leise Skepsis verfolgte, versuchte zweimal telefonisch, seinen Parteivorsitzenden in Moskau zu einem langsameren Verhandlungstempo zu veranlassen.⁸⁹⁷

Am nächsten Tag traf Wienand in Bonn mit Horst Ehmke zusammen. Zu Wolfgang Mischnick nahm der SPD-Politiker telefonisch Kontakt auf. Herbert Wehner hingegen war wegen eines kurzen Urlaubs in Schweden nicht erreichbar.

Brandt und Wienand erörterten einige Formulierungsvorschläge auf der Grundlage der von Wienand mitgebrachten Verhandlungspapiere und ausgearbeiteten Textentwürfe. Am 3. August flog der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion nach Moskau zurück und berichtete Außenminister Scheel über seine Unterredungen mit dem Regierungschef und dessen Reaktion.⁸⁹⁸ Damit hatten sich die beiden wichtigsten außenpolitischen Entscheidungsträger der Koalition mit Hilfe einer gleichsam personalisierten Kommunikationsbrücke über die wesentlichen taktischen und inhaltlichen Details der Verhandlungen abgestimmt. Gleichzeitig diente Wienand dem Bundeskanzler als »Briefträger« für vertrauliche Mitteilungen Brandts an Scheel persönlich in einem wichtigen Verhandlungsstadium.

Um eine grundsätzliche Wende der Verhandlungen herbeizuführen, brachte Scheel den Wunsch zu Beratungen auf höchster Ebene in kleinstem Kreis vor, dem Gromyko mit der Einladung seines deutschen Kollegen auf seine Datscha am 2. August nachkam.

Begleitet von Staatssekretär Frank, erörterten einerseits Scheel und Gromyko, andererseits Frank und Kowaljow in Vier-Augen-Gesprächen ohne Dolmetscher alle in den Verhandlungen noch nicht gelösten Probleme sowie aktuelle Fragen der Weltpolitik. Scheel selbst gelang es in dieser sehr offen geführten Unterredung, seinen Gesprächspartner von der Aufrichtigkeit, Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit des gesamten ostpolitischen Konzeptes der Regierung Brandt/Scheel zu überzeugen. Die eindringlichen Darlegungen des deutschen Außenministers verfehlten offensichtlich nicht ihre Wirkung auf Gromyko und schufen ein Vertrauensklima, das die Voraussetzung für eine erfolgreiche Erreichung des Vertragszieles beider Seiten bildete. Am Schluß des Gespräches machte der sowjetische Außenminister in den noch verbliebenen entscheidenden Punkten Konzessionen, die den Boden für einen tragbaren Vertragsabschluß bereiteten.⁸⁹⁹

Mit dem damit erzielten Verhandlungsdurchbruch war es Scheel auch gelungen, sich als außenpolitischer Entscheidungsträger innerhalb der Koalition endgültig zu profilieren.

Am Vormittag des 3. August informierte Scheel den Bundeskanzler in einem ausführlichen Bericht über seine Unterredung mit dem sowjetischen Außenminister.

Der schwedische Ministerpräsident Palme gab am 2. August bekannt, daß er im Vorfeld der deutsch-sowjetischen Verhandlungen Vermittlerdienste geleistet und ab Ende Juni 1970 regelmäßige telefonische Konsultationen darüber mit Bundeskanzler Brandt geführt habe.⁹⁰⁰

Staatssekretär Bahr zielte einen Tag später mit einem taktischen Seitenhieb auf die Gegner der Ostpolitik in der Bundesrepublik: In einem Telefoninterview mit dem Hessischen Rundfunk betonte er noch einmal, daß die vorzeitige Veröffentlichung des »Bahr-Papiers« die Verhandlungen mit der Sowjetunion »ungeheuer erschwert« hätte.⁹⁰¹

Von der CDU/CSU-Opposition nahm während der laufenden Moskauer Verhandlungen kein Vertreter zu diesem Thema in einer aktuellen Verlautbarung öffentlich Stellung. Die Unionsparteien hielten offensichtlich das vom Parteivorsitzenden Kiesinger am 24. Juli verkündete »Burgfriedensangebot« ein.⁹⁰²

Der Fraktionssprecher der Opposition reagierte am 2. August auf eine erneute Auf-

forderung Scheels, einen Vertreter nach Moskau zu entsenden, mit dem Hinweis, daß keine neue Situation eingetreten sei, die eine Revision des entsprechenden Fraktionsbeschlusses notwendig mache.⁹⁰³ Allerdings schienen sich im Fraktionsvorstand die Stimmen zu mehren, die sich kritisch über die Nichtentsendung eines Oppositionsvertreters nach Moskau äußerten.⁹⁰⁴

Bundeskanzler Brandt signalisierte in einem Interview mit dem amerikanischen Nachrichtenmagazin »Newsweek«, das ebenfalls am 2. August veröffentlicht wurde, der Sowjetunion den hohen Stellenwert des Berlin-Vorbehaltes für die Bundesrepublik bei den laufenden Verhandlungen.⁹⁰⁵

Am 3. August informierte Bahr nach einer weiteren Sitzung der beiden Arbeitsgruppen zum drittenmal die diplomatischen Vertreter der Westmächte über den Verhandlungsstand und Scheels Vier-Augen-Gespräch mit Gromyko. Erörtert wurden ferner Fragen, welche die westlichen Verbündeten im Zusammenhang mit einem Vertragsabschluß berührten.

Am gleichen Tag noch erhielt Scheel zwei ausführliche Telegramme von Brandt, in denen der Kanzler die Verhandlungsstrategie der deutschen Delegation voll billigte und noch einmal auf das Berlin-Junktim hinwies.

Am Abend des 3. und Nachmittag des 4. August trafen die wichtigsten Experten beider Delegationen – auf deutscher Seite Frank und von Staden, auf der Gegenseite Falin und Tokowinin – zu Gesprächen über die noch bestehenden Schwierigkeiten zusammen.

Scheel und Gromyko billigten am Vormittag des 4. August wiederum in kleinstem Kreis das Beratungsergebnis ihrer Stellvertreter vom Vortag. Scheel ließ sich zu dieser Sitzung erneut von Frank, von Staden, Blumenfeld und Peckert begleiten.

Anschließend unterrichtete Bahr wiederum die westlichen Verbündeten in Moskau und bereitete mit ihnen den geplanten Notenwechsel zwischen der Bundesrepublik und den Westmächten – einer der schwierigsten Punkte in den deutsch-sowjetischen Verhandlungen – vor.

Am 5. August erzielten beide Außenminister und die stellvertretenden Delegationsleiter in getrennten Erörterungen grundsätzliche Übereinstimmung über den Vertragstext. Frank und Falin erarbeiteten gemeinsame Formulierungslösungen der noch umstrittenen Punkte und unterstrichen damit ihre unangefochtene Position als wichtigste Berater und Formulierungshelfer ihrer Minister.

Am Vormittag des 6. August begann eine Expertengruppe, die auf deutscher Seite von Berndt von Staden geleitet wurde, mit der Schlußredaktion der Vertragstexte. Parallel dazu informierten Scheel, Allardt und Bahr den amerikanischen Botschafter Beam sowie die französischen und britischen Geschäftsträger Delahaye und Edmonds über den Abschluß der deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen.

Nach deutschen Pressemeldungen, die nach Informationen von an den Verhandlungen Beteiligten zutreffen, bat der britische Geschäftsträger Admonds Scheel um eine Verschiebung der für den 7. August vorgesehenen Paraphierung des Vertrages, um der britischen Seite eine Prüfung der Frage zu ermöglichen, ob die originären Siegerrechte der Westalliierten im Vertrag hinreichend abgesichert seien. Scheel lehnte diesen Wunsch ab.⁹⁰⁶

Außenminister Gromyko erhielt in einer Sitzung des Politbüros am Nachmittag des 6. August die Zustimmung der sowjetischen Führung zu den ausgehandelten Texten. Um der sowjetischen Seite die Unnachgiebigkeit Bonns in der Frage des Berlin-Vorbehaltes augenfällig zu demonstrieren, hatte Scheel am gleichen Vormittag von

Brandt, der sich seit dem 4. August zu einem Urlaub in Norwegen aufhielt, eine gesonderte Berlin-Weisung angefordert. Nach Rücksprache mit dem Kanzler übermittelte Ehmke dem Außenminister die gewünschte Instruktion telegraphisch nach Moskau, wo sie Scheel am Abend dem sowjetischen Außenminister erst vorlas und dann in schriftlicher Form übergab. Gromyko akzeptierte das Papier nur widerwillig.⁹⁰⁷ Auch über die Nichtberührung der Viermächterechte durch den deutsch-sowjetischen Vertrag tauschten beide Minister Erklärungen aus. Noch vor der Paraphierung am 7. August überreichte die deutsche Seite den drei Westmächten entsprechende Verbalnoten, die von den Verbündeten am 11. August in gleichlautenden Antwortnoten bestätigt wurden.⁹⁰⁸

Nach der Vertragsparaphierung flog Scheel mit seiner Delegation am Mittag des 7. August nach Bonn zurück.

Die Westalliierten begrüßten – in Kenntnis des Vertragstextes – in ersten offiziellen Stellungnahmen nachdrücklich die Paraphierung des Moskauer Vertrages. Auch die Auslandspresse reagierte positiv.⁹⁰⁹

In den folgenden Tagen informierten die Entscheidungsträger der Regierung in Bonn in einer Serie von Konferenzen und Gesprächen alle wichtigen Teile des exekutiven und legislativen Entscheidungssystems über den ausgehandelten Vertrag und die Verhandlungen in Moskau.⁹¹⁰

Am Abend des 8. August trat das Bundeskabinett zu einer Sondersitzung zusammen, die von Bundeskanzler Brandt, der seinen Urlaub in Norwegen unterbrochen hatte, geleitet wurde und an der neben den Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen, Wehner und Mischnick, auch der Berliner Regierende Bürgermeister Klaus Schütz teilnahm. Scheel berichtete der Ministerrunde über Verlauf und Ergebnisse seiner Verhandlungen und legte den Kabinettsmitgliedern den noch geheimen Text des Vertrages vor, der nach der Sitzung wieder eingesammelt wurde. Das Kabinett nahm Scheels Bericht zustimmend zur Kenntnis.

Noch vor der Sitzung setzte die Regierung ein deutliches Signal in Richtung auf eine Verbesserung der Kommunikationsatmosphäre mit der CDU/CSU-Opposition: Staatssekretär Bahr empfing Oppositionsführer Barzel zu einem Vier-Augen-Gespräch und unterrichtete ihn exklusiv über den Vertragsinhalt. Vermutlich verfolgte die Bundesregierung mit dieser informellen Vorzugsbehandlung die Absicht, jene Kräfte in der Union zu stärken, die sich für eine differenziertere Betrachtung und Bewertung des Moskauer Vertragswerkes aussprachen. Gleichzeitig machte dieser Schritt deutlich, daß das Kanzleramt sich wieder direkt in den ostpolitischen Entscheidungsprozeß einschaltete und auch im nachfolgenden Informations- und Konsultationsmechanismus seine Monopolstellung reaktivierte.

Am 9. August informierten Brandt und Scheel zunächst in getrennten Sitzungen die Präsidien, Vorstände und Fraktionen der Koalitionsparteien. Führende Vertreter der SPD- und FDP-Fraktion erhielten dabei eine Kopie des Vertragstextes. Anschließend führten Brandt, Scheel, Ehmke und die Staatssekretäre Bahr, Frank und von Braun mit führenden CDU/CSU-Abgeordneten ein dreistündiges Informationsgespräch, an dem für die Union die Politiker Barzel, Kiesinger, Stücklen, Strauß, Schröder, Marx und Gradl teilnahmen. Jeder der Oppositionsvertreter erhielt ebenfalls eine Kopie des Vertragstextes. Danach kamen die Unionspolitiker zu internen Beratungen zusammen.

Nach einer Sitzung des CDU-Präsidiums am gleichen Abend und der Zusammenkunft des engeren Fraktionsvorstandes, des sogenannten »Elferrats«, am Vormittag des 10.

August befaßte sich der gesamte Fraktionsvorstand der CDU/CSU am Nachmittag mit dem Ergebnis der Moskauer Verhandlungen. In dieser Sitzung wurde einstimmig ein Brief des Fraktionsvorsitzenden an den Bundeskanzler beschlossen, der in den Grundzügen vom »Elferrat« formuliert worden war und auf eine Anregung Freiherr zu Guttenbergs zurückging. Das Schreiben wurde am späten Nachmittag von Barzel und Stücklen dem Bundeskanzler persönlich übergeben. Es enthielt noch kein endgültiges Votum der Union zum Vertrag und ließ erkennen, daß die Opposition zunächst aus taktischen Gründen auf Zeitgewinn spielte, um intern ein einheitliches Meinungsbild herzustellen und Geschlossenheit nach außen in der Frage der Beurteilung des Vertrages zu demonstrieren. Durch die dezidiert positive und zustimmende Reaktion der westlichen Verbündeten und die durch Meinungsumfragen belegte breite öffentliche Zustimmung in der Bundesrepublik schien für die Oppositionsführung der Spielraum für ein eindeutig ablehnendes Votum begrenzt zu sein. Allerdings zeichneten sich bereits unmittelbar nach der Rückkehr Scheels aus Moskau erste Differenzen in der Bewertung des deutsch-sowjetischen Vertrages ab. Während sich Barzel alle Optionen offenzuhalten schien, tendierten Kiesinger und Strauß in Richtung auf eine Ablehnung.⁹¹¹

Nach der Unterrichtung der Unionsführung am 9. August berichtete Scheel Bundespräsident Heinemann über das Ergebnis seiner Verhandlungen mit dem sowjetischen Außenminister. Brandt richtete noch am gleichen Tag persönliche Botschaften an Präsident Nixon, Staatspräsident Pompidou und Premierminister Heath, in denen er besonders den festen Platz der Bundesrepublik im westlichen Bündnis unterstrich und ein westliches Gipfeltreffen anregte, um die internationale Lage nach Abschluß des Moskauer Vertrages zu erörtern. Diese Initiative des Kanzlers läßt zwischen den Zeilen dessen Befürchtung ahnen, daß es eventuell in den westlichen Hauptstädten doch noch Anzeichen von Skepsis und Mißtrauen gegenüber der Bonner Ostpolitik geben könnte. Bestärkt wurden die Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition in dieser nicht offiziell artikulierten Vermutung einmal durch die auffallend schwache Resonanz, auf die Brandts Gipfelvorschlag bei den Verbündeten stieß, sowie durch die nüchtern-kühle Formulierung der Antwortnote der Westmächte, die am 11. August in Bonn übergeben wurde.

Während der ganztägigen Beratungen der CDU/CSU-Entscheidungsinstanzen am 10. August unterrichtete Scheel am Vormittag die Botschafter der USA und Frankreichs sowie den britischen Gesandten in Bonn, um sie formell über die Ergebnisse der deutsch-sowjetischen Verhandlungen ins Bild zu setzen. Die Antwortnote der Westmächte war infolge der noch andauernden Konsultationen der Westalliierten untereinander zu diesem Zeitpunkt noch nicht fertiggestellt.

Nach diesem Gespräch standen der Kanzler und der Außenminister den Auswärtigen Ausschüssen von Bundestag und Bundesrat in einer dreistündigen Sitzung Rede und Antwort. Auch die Fraktionsvorsitzenden des Bundestages waren bei diesem Treffen zugegen.

Am 11. August trat das Kabinett erneut zu einer Sondersitzung zusammen und ermächtigte durch Kabinettsbeschluß Brandt und Scheel zur Unterzeichnung des ausgehandelten Vertrages. Der Bundeskanzler kündigte vor der Ministerrunde eine Antwort auf Barzels Brief nach Rückkehr aus Moskau an. Am gleichen Vormittag veröffentlichten zwei Tageszeitungen des Springer-Konzerns den vollständigen, zu diesem Zeitpunkt jedoch noch geheimen Wortlaut des Moskauer Vertrages und seiner Belegiddokumente.⁹¹² Obwohl auch diese erneute Publikation geheimer ostpolitischer

Papiere keine politische Wirkung mehr entfalten konnte, schadete sie dem öffentlichen Ansehen der Regierung zusehends. Noch während der Kabinettsitzung und anschließend vor der Presse verurteilten Brandt und Scheel die neuerliche gezielte Indiskretion der Springer-Presse. Allerdings äußerte sich Scheel in seiner Pressekonferenz sehr vorsichtig über die Initiatoren der Veröffentlichung.

Auch im NATO-Rat in Brüssel wurden die westlichen Bündnispartner von Botschafter Grewe über den Wortlaut des Vertrages informiert. Die Vertreter der NATO-Partnerländer stimmten den Erläuterungen des deutschen Diplomaten ausdrücklich zu. Ablehnende Meinungsäußerungen gab es nicht.

Nach der Vertragsunterzeichnung am 12. August und der Rückkehr von Brandt und Scheel aus Moskau – der Bundeskanzler führte zwei lange Gespräche mit Ministerpräsident Kossygin und Parteichef Breschnew am 12. und 13. August – unterrichteten beide Politiker noch am 13. August die in Bonn anwesenden Bundesminister über die Gespräche.

Am 14. August gaben beide auf einer Pressekonferenz Erläuterungen zu Einzelheiten des Vertrages und seines Zustandekommens.

Einen Tag später beantwortete der Bundeskanzler nach Konsultationen mit Walter Scheel den Brief Rainer Barzels vom 10. August und stimmte den vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden vorgeschlagenen vertraulichen ostpolitischen Fühlungen zwischen Regierung und Opposition zu, was wiederum von Barzel begrüßt wurde.

Der zentrale Stellenwert des Bundeskanzleramtes im abschließenden, von der Bundesregierung mit den Westmächten aufgenommenen Informationsprozeß dokumentierte sich erneut in der Rolle Egon Bahrs als wichtigstem ostpolitischen Emissär Willy Brandts:

Am 16. August führte Bahr im Auftrag Brandts in Washington intensive Gespräche mit führenden Beamten des State Department sowie mit Henry Kissinger und Außenminister Rogers und erläuterte seinen amerikanischen Gesprächspartner den deutsch-sowjetischen Vertrag. Nach seiner Rückkehr sprach Bahr davon, daß seine Erläuterungen mit Befriedigung aufgenommen worden seien.⁹¹³

Die amerikanische Presse kommentierte den Vertragsabschluß in Moskau ebenfalls differenziert-positiv.⁹¹⁴

Am 17. und 21. August schloß die Bundesregierung mit mündlichen Unterrichtungen der französischen und britischen Regierung durch die jeweiligen deutschen Botschafter in Paris und London den Informationsprozeß zum deutsch-sowjetischen Vertrag vorläufig ab.

Der deutsche Vertreter in Paris, Ruete, war vor seiner Unterredung mit dem Direktor der Politischen Abteilung des französischen Außenministeriums, de Beaumarchais, am 17. August von Staatssekretär Frank detailliert darüber unterrichtet worden, was er der französischen Regierung übermitteln sollte.⁹¹⁵ In diesem ungewöhnlichen diplomatischen Verfahren kam die besondere Rolle Frankreichs im Gebäude der Bonner Ostpolitik sichtbar zum Ausdruck.

VI. Abschließende Generalisierungen zum Entscheidungsprozeß in den einzelnen Entscheidungsphasen

1. Der Entscheidungsprozeß wird durch die Monopolisierung der außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungskompetenzen beim Bundeskanzler beschleunigt und gegen Einflüsse anderer Ressorts weitgehend abgeschirmt. Die Zentralisierung des Entscheidungssystems im Kanzleramt kommt besonders dadurch zum Ausdruck, daß enge Vertraute des Regierungschefs wichtige außen- und deutschlandpolitische Gespräche bzw. Verhandlungen führen.
2. Ein im Kanzleramt entstehendes außenpolitisches Informationsmonopol und seine Abschirmung gegenüber anderen Ressorts belebt die traditionellen Spannungen zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt neu und führt schließlich zu einer stärkeren Kompetenzabgrenzung und Eigenprofilierung des Auswärtigen Amtes.
3. a) Bei Fragen grundsätzlicher außenpolitischer Relevanz schaltet sich das Kanzleramt von Anfang an in den Entscheidungsprozeß ein. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers erstreckt sich in diesem Fall auch auf operative Details.
b) Der Kanzler verfügt über ein wichtiges Interventionsinstrument, mit dem er unmittelbar in außenpolitische Operationen eingreifen kann: Er nutzt häufig die Möglichkeit, sich mit Hilfe vertraulicher persönlicher Mitteilungen an außenpolitische Verhandlungspartner direkt in zwischenstaatliche Verhandlungen einzuschalten und Schwierigkeiten auf höchster Ebene auszuräumen.
4. Alle außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungen werden zwar vom Bundeskabinett formell beschlossen, jedoch in informellen Gremien in der Substanz vorentschieden.
5. Innerhalb des Kabinetts bestehen häufig Informationsdiskrepanzen. Während einige Minister über wichtige außen- und deutschlandpolitische Vorgänge unmittelbar vom Regierungschef unterrichtet werden, ist der entsprechende Informationsstand der Mehrzahl der Kabinettsmitglieder begrenzt. Die bevorzugt informierten Minister sind in der Regel jene, die auch innerhalb ihrer Partei über erhebliches Gewicht verfügen.
6. Die Mitglieder der Regierungsfractionen haben auf den außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß so gut wie keinen Einfluß. Lediglich die Fraktionsvorsitzenden und ihre engsten Mitarbeiter sowie wichtige Funktions-träger (Vorsitzende von Parlamentsausschüssen, Parlamentarische Geschäftsführer) und Gruppenrepräsentanten (z. B. Achenbach) werden im allgemeinen in die Entscheidungsbildung der Exekutive einbezogen und häufig bevorzugt informiert.
7. Auch die Spitzengremien von Koalitions- bzw. Regierungsparteien üben in der Regel keine maßgebliche entscheidungsbeeinflussende Funktion aus. Sie dienen

den Entscheidungsträgern lediglich als internes Aussprache- und Diskussionsforum.

8. a) Der Opposition gelingt es in der Regel nicht, den außenpolitischen Entscheidungsprozeß der Regierung maßgeblich zu beeinflussen. Weder eine Kooperationsstrategie noch ein Konfrontationskurs, der sich häufig weitgehend auf Unterstellungen stützt, veranlaßt die Regierung, die Opposition in den Entscheidungsprozeß mit einzubeziehen. Dies ist vor allem bei
 - einer weitgehenden Unterstützung der Regierung durch die öffentliche und veröffentlichte Meinung,
 - günstigen internationalen Umfeldbedingungen (globale Détentephasen) und
 - einer von der (Koalitions-)Regierung mit Nachdruck betriebenen Demonstration der eigenen Regierungsfähigkeit der Fall.b) Das der Opposition zur Verfügung stehende offensive parlamentarische Instrumentarium (Kleine und Große Anfragen, außenpolitische Debatten, Aktuelle Stunden, Dringlichkeitsanfragen) verschafft ihr keinen unmittelbaren Einfluß auf den Entscheidungsprozeß, sondern setzt die Exekutive durch den öffentlichkeitswirksamen Effekt derartiger Maßnahmen lediglich in einen öffentlichen Rechtfertigungszwang und schafft eine Art Legitimationsdruck.
- c) Wirkungsvoll ist der Versuch der Opposition, bevorstehende Länderwahlen zum außenpolitischen Plebiszit umzufunktionieren und damit die Richtigkeit ihrer außenpolitischen Argumentation nachzuweisen.
- d) Durch selektive Unterrichtung und taktisch motivierte Information kann die Regierung die Position des Oppositionsführers innerhalb seiner Funktion beliebig auf- und abwerten. Neben dem Oppositionsführer informiert die Exekutive häufig auch andere Funktionsträger im Oppositionslager.
9. Koalitions- und parteiinterne sowie wahltaktische Motive üben eine retardierende Funktion auf den Entscheidungsprozeß aus als die Aktivitäten der parlamentarischen Opposition. Besonders bevorstehende Länderwahlen beeinflussen den zeitlichen Ablauf des Entscheidungsprozesses erheblich.
10. In den Bundestagsausschüssen für auswärtige und innerdeutsche Beziehungen informiert die Regierung im allgemeinen nur über bereits entschiedene konzeptionelle und operative Sachverhalte. Die Unterrichtung dieser parlamentarischen Gremien kann außerdem durch gezielte Indiskretionen der Regierung oder der Opposition in ihrer Bedeutung relativiert werden.
11. Die grundsätzlich umstrittene Frage, ob die Information der parlamentarischen Opposition durch die Regierung ausreichend ist oder zu wünschen übrig läßt, kann nicht allgemein beantwortet werden, da beide Seiten das Informationsargument primär als taktisches Instrument einsetzen.
Sorgfältige Analysen des Informationsverhaltens der Regierung in den einzelnen Entscheidungsablaufphasen zeigen aber, daß die Opposition in der Regel erst kurz vor oder unmittelbar nach dem Abschluß der jeweiligen Teiloperationen eingeschaltet wird. Dies liegt vor allem daran, daß die Regierung und nicht die Opposition im eigentlichen Sinne Politik »macht« und jede Exekutive dieses verfassungsmäßige Recht einschränkungslos ausschöpft.
12. Das Regierungslager reagiert auf oppositionelles Konfrontationsverhalten häufig mit einer Strategie der Arbeitsteilung:
Die Umgebung des Kanzlers schirmt ihn gegen Angriffe der Opposition ab, während die Regierungsfraktion(en) ihrerseits einen Konfrontationskurs gegen

über der Opposition steuern und der Außenminister mit dosierten Kooperationsangeboten operiert.

13. Interessengruppen haben in der Regel auf den Entscheidungsprozeß keinen Einfluß. Verbände greifen lediglich mit eigenen Stellungnahmen in den öffentlichen Meinungsbildungsprozeß und mit »eigenen« Abgeordneten in den parlamentarischen Beratungs- und Willenbildungsprozeß ein.

Teilen der veröffentlichten Meinung kann es mit Hilfe gezielter Indiskretionen gelingen, kurzfristig eine destabilisierende Wirkung auf den koalitions- bzw. parteiinternen Zusammenhalt und die damit verbundene Geschlossenheit nach außen entfalten.

14. Der wichtigste diplomatische Informations- und Abstimmungsmechanismus zwischen der Bundesregierung und ihren westlichen Verbündeten ist die sogenannte »Bonner Vierergruppe«, in der alle relevanten außenpolitischen Fragen erörtert werden.

Darüber hinaus nehmen die Bündnispartner über die veröffentlichte Meinung in ihren Ländern und in der Bundesrepublik Einfluß auf den Entscheidungsprozeß.

15. Die demonstrative Unterstützung einer auch innerhalb der außenpolitischen Bürokratie nicht unumstrittenen außen- und deutschlandpolitischen Kurskorrektur durch die leitenden Beamten des Auswärtigen Amtes erfolgt nicht zuletzt auch aus parteipolitischen und Karrieremotiven.

16. Der erfolgreiche Abschluß schwieriger außenpolitischer Verhandlungen bietet einem außenpolitischen Entscheidungsträger optimale interne und externe Profilierungsmöglichkeiten.

Aussagen zum außen- und deutschland-
politischen Entscheidungssystem
und Entscheidungsprozeß
der Bundesrepublik Deutschland

C

Aussagen zum außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungssystem und Entscheidungsprozeß der Bundesrepublik Deutschland

Die aus der Analyse des außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozesses und Entscheidungssystems gewonnenen grundsätzlichen Aussagen, die hier formalisiert werden sollen, beschränken sich in ihrer Zielrichtung auf vergleichbare Aspekte von Entscheidungssystemen und Entscheidungsprozessen früherer Zeiträume.

Soweit dies möglich war, sind die Aussagen so gefaßt, daß sie weniger Befunde von Einzelfällen, sondern – vor dem Hintergrund bereits vorliegender Untersuchungsergebnisse¹ – mehr grundsätzliche, d. h. strukturell durchgängige Phänomene reflektieren. Daß dies in umfassender Weise letztlich nur in mehreren Fallstudien gelingen kann, steht außer Frage, soll aber den Versuch der Herausarbeitung vermuteter struktureller Muster nicht behindern.

Der naheliegende Einwand, Entscheidungssystem und Prozeß im Untersuchungszeitraum seien nicht repräsentativ für den Gesamtzeitraum der sozialliberalen Koalition bis zum Rücktritt Willy Brandts im Mai 1974, geschweige denn für die übrigen Perioden westdeutscher Außenpolitik, vermag nicht zu überzeugen, da diese These nur mit Hilfe zahlreicher Fallstudien aus dieser Zeit zu beweisen wäre. Schließlich ist das Kriterium der »repräsentativen« Auswahl eines einzelnen Entscheidungsprozesses für die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung unerheblich. Kein außenpolitischer Entscheidungsablauf ist im streng logischen Sinn repräsentativ für einen fiktiven »grundsätzlichen« Entscheidungsprozeß. Derartige Prozesse vollziehen sich weder deckungsgleich noch sind sie wiederholbar, weil ihre inneren und äußeren Bedingungen nicht mehr vollständig rekonstruiert werden können. Jede Rekonstruktion neigt fast zwangsläufig dazu, den systematischen Charakter von Entscheidungsbildung und Ablauf überzubetonen, da zufällige oder nicht-rationale Entscheidungsmotivationen, Einflüsse und Sequenzen nicht mehr rückwirkend erfaßt werden können. Rekonstruierbar sind nahezu ausschließlich rationale und systematisch abgelaufene Entscheidungsprozesse.

Wie die Ausnahme die Regel bestätigt, so sind es gerade die auf den ersten Blick wenig »repräsentativen«, die »ungewöhnlichen« außenpolitischen Entscheidungsprozesse – Roth spricht in diesem Zusammenhang relativ unscharf von »Innovationsentscheidungen« –, welche die Grundzüge des Entscheidungssystems, dessen strukturelle Vorgaben und Veränderungen und den sich wandelnden Stellenwert einzelner Systemkomponenten sichtbar machen und gerade wegen ihres zunächst atypischen Charakters Vergleiche ermöglichen.

Die folgenden generellen Aussagen müssen deshalb in weiteren Fallstudien überprüft, verifiziert oder falsifiziert werden:

11. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers erstreckt sich auf außen- und deutschlandpolitischem Gebiet in der Praxis auch auf wichtige operative Details.²

2. Mit Hilfe von »personellen Brückenköpfen« und besonderen Loyalitätsbeziehungen zu leitenden Beamten des Auswärtigen Amtes verfügt der Kanzler über einen direkten Einfluß auf die außenpolitische Bürokratie.³
3. Die *Dominanz des Regierungschefs im Entscheidungssystem* als wichtigster außenpolitischer Entscheidungsträger hängt grundsätzlich von drei Bedingungen ab:
 - a) von seiner außenpolitischen Erfahrung und Reputation,
 - b) von seinem Informations- und Kompetenzvorsprung und
 - c) von einem weitgehenden inhaltlich-konzeptionellen Konsens mit dem Außenminister über die gemeinsam vertretene außenpolitische Linie.⁴
4. Den größten unmittelbaren Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß erzielt der Bundeskanzler durch die Beauftragung enger Vertrauter (Bahr, Duckwitz) mit der Führung wichtiger außenpolitischer Missionen, insbesondere Verhandlungen, und seine damit gegebene informelle Interventionsmöglichkeit in einzelnen Verhandlungsphasen.⁵
5. Auf deutschlandpolitischem Sektor besitzt der Kanzler in der Praxis ein absolutes Entscheidungsmonopol. Vom Kanzleramt aus werden alle wichtigen Gespräche mit der DDR koordiniert und gesteuert.⁶
6. Obwohl alle außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungen vom Bundeskabinett formell beschlossen werden, fallen die inhaltlichen Vorentscheidungen in informellen (Koalitions-)Gremien.⁷
7. Widerstände gegen außenpolitische Kurskorrekturen werden innerhalb der außenpolitischen Bürokratie durch personelle Reorganisationsmaßnahmen, Kompetenzverlagerungen und Karriereanreize überwunden.⁸
8. Die Mitglieder der Regierungsfaktionen verfügen über keinen Einfluß auf den außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß. Ihre Mitwirkung an der Meinungs- und Willensbildung beschränkt sich fast ausschließlich auf Stimmenlieferung. Auch die Arbeitskreise der Fraktionen haben auf die Entscheidungsbildung der Exekutive keinen Einfluß. Einflußreichste Repräsentanten der Fraktionen sind nur die Vorsitzenden und deren engste Mitarbeiter (meistens nur der »Erste« Parlamentarische Geschäftsführer). Nur über diese »personalisierten Filter« wirken die Abgeordneten am Entscheidungsprozeß mit. Jedoch werden Vertreter wichtiger fraktionsinterner Gruppierungen von der Exekutive kurzfristig und unmittelbar in den Prozeß der Entscheidungsbildung einbezogen.⁹
9. Die zuständigen Bundestagsausschüsse werden in der Regel in den Meinungsbildungsprozeß, nicht aber in die konkrete Entscheidungsbildung einbezogen. Die Ausschußvorsitzenden können jedoch – häufig aufgrund ihrer Kompetenz und ihres Prestiges – durch vertrauliche informelle Kontakte mit der Regierung einen entsprechenden Einfluß ausüben.¹⁰
10. Die parlamentarische Opposition hat grundsätzlich nur die Möglichkeit, durch mehr Kooperation mehr Information von der Regierung zu erhalten und bereits im Vorfeld der Entscheidungsbildung in den Entscheidungsprozeß eingeschaltet zu werden oder aber durch ein Konfrontationsverhalten zwar ihr oppositionelles Image in der Öffentlichkeit aufzuwerten, jedoch nicht über vertrauliche Details der Regierungspolitik unterrichtet zu werden. Damit ist der Oppositionsführer häufig gezwungen, sowohl mit Kooperationsofferten als auch mit Konfrontationshaltungen zu operieren, um sich einerseits den privilegierten Informations-

zugang zu erhalten, andererseits aber in seiner Fraktion, seiner Partei und in der Öffentlichkeit glaubhaft zu bleiben.

Beide Strategien müssen aber dann scheitern, wenn die Regierung entschlossen ist, besonders auf außenpolitischem Feld ihre »Alleinregierungsfähigkeit« und Kompetenz zu demonstrieren und gerade hier relativ kurzfristige Erfolge anzustreben. Von der damit verbundenen »Abschottung« der Entscheidungsbildung der Exekutive nach außen vermag die Regierung durch vorwiegend taktisch motivierte informelle Einwirkung auf die Opposition abzulenken: Die Exekutive hat die Möglichkeit, durch bevorzugte Information oder demonstrative Nichtinformation die Position einzelner Repräsentanten der Führungsgruppe der Opposition auf- oder abzuwerten und damit die konzeptionelle Meinungsbildung im Oppositionslager zu beeinflussen.

Die Frage, ob eine Regierung die parlamentarische Opposition auch qualitativ zufriedenstellend unterrichtet, wird von beiden Seiten in der Regel stets kontrovers beantwortet werden, da beide das Informationsargument als taktisches Instrument offensiv einsetzen. Während sich die Regierung häufig auf die schlechtere Informationspraxis ihrer Vorgängerin berufen wird, mißt die Opposition die Information der Exekutive aus taktischen Überlegungen meist an absoluten, idealtypischen Maßstäben.

Das der Opposition im parlamentarischen Bereich zur Verfügung stehende offensive Instrumentarium (Anfragen, Debatten, Aktuelle Stunden) hat einen nicht geringen öffentlichkeitswirksamen Effekt und dient der Selbstdarstellung der Opposition besonders auf außenpolitischem Gebiet, impliziert aber keinen Einfluß auf den exekutiven Entscheidungsprozeß.

In außenpolitischen Parlamentsdebatten, die nur selten Einflußwert haben, vermag es die Opposition lediglich, die Regierung in einen öffentlichen Rechtfertigungs- und Legitimationszwang zu setzen.

Größere Wirkungen erreichen Oppositionsparteien hingegen, wenn es ihnen gelingt, mit Hilfe ihr geneigter Medien und Presseorgane die Öffentlichkeit gegen die Regierungspolitik zu mobilisieren und auf diese Weise regierungsinterne Widerstände, sowohl in der bzw. den sie tragenden Partei(en) als auch in der außenpolitischen Bürokratie zu initiieren bzw. zu verstärken.

Auch bieten sich Landtagswahlen für den Versuch der Opposition an, sie zum außenpolitischen Plebiszit umzufunktionieren und damit die Richtigkeit ihrer außenpolitischen Argumentation nachzuweisen.¹¹

11. Für die parlamentarische Opposition hat eine harte Konfrontationsstrategie nach außen in der Regel eine wichtige immanente Klammer-, Integrations- und Verschleierungsfunktion: Häufig bildet ein derartiges Verhalten den kleinsten gemeinsamen konzeptionellen Nenner, auf den sich die verschiedenen fraktionsinternen Gruppierungen einigen können, der sowohl die auseinanderstrebenden Flügel zusammenhält auch das Fehlen von realistischen und praktikablen Alternativkonzeptionen verdeckt.¹²
12. Verzögerungen und Beschleunigungen im Ablauf außenpolitischer Entscheidungsprozesse können im allgemeinen auf fünf Ursachen zurückgeführt werden:
 - a) auf eventuell bevorstehende Wahlen auf Bundes- oder Landesebene,
 - b) auf destabilisierende Tendenzen innerhalb der Regierungsparteien (Flügelbildungen, Abspaltungen von Randgruppen),

- c) auf mangelnde Rücksichtnahme des größeren Koalitionspartners auf das institutionelle und personelle Profilierungsbedürfnis des kleineren Partners,
 - d) auf das institutionelle Übergewicht des Kanzleramtes innerhalb des Entscheidungssystems und
 - e) auf direkte oder indirekte Einflüsse der äußeren Bündnispartner.¹³
13. Der Einfluß von außen- und deutschlandpolitisch erfahrenen Kanzlerberatern (Bahr, Duckwitz) auf den Entscheidungsprozeß reduziert den Einfluß der außenpolitischen Bürokratie erheblich. Kanzlerberater haben häufig durch ihre fachbezogene Kompetenz einen größeren entscheidungsrelevanten Einfluß als der Außenminister selbst.¹⁴
 14. Spezifische außenpolitische Pressure-groups sind in der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme der Vertriebenen kaum vorhanden. Interessengruppen, die bestimmte punktuelle außenpolitische Interessen vertreten, artikulieren diese vorwiegend innerhalb der Parteien. Sie werden nicht unmittelbar in den außenpolitischen Entscheidungsprozeß mit einbezogen und bringen ihre Interessen vorwiegend auf zwei Ebenen zur Geltung:
*Einmal versuchen sie mit öffentlichen Appellen und publizistischen Aktivitäten in ihrem Sinne auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken, um durch Mobilisierung der Öffentlichkeit Druck auf die Entscheidungsträger zu erzeugen. Ferner nehmen »eigene« Abgeordnete in den Parteien und in parlamentarischen Gremien Einfluß auf den Willensbildungsprozeß in den einzelnen Fraktionen. Gelegentliche direkte Kontakte zwischen außenpolitischen Entscheidungsträgern und Verbandsführungen dienen mehr der präventiven Konflikt-ausräumung und verbalen Beschwichtigung als der Mitbestimmung bei der Entscheidungsbildung. Eine der Regierungspolitik gegenüber grundsätzlich positiv eingestellte öffentliche Meinung reduziert die Wirksamkeit von Pressure-groups erheblich.*¹⁵
 15. Die veröffentlichte Meinung kann in Einzelfällen durch das Mittel der gezielt eingesetzten Indiskretion zu einer Emotionalisierung und Polarisierung der öffentlichen Meinung beitragen und damit kurzfristig auf die Meinungs- und Willensbildung einzelner Abgeordneter Einfluß nehmen. Andererseits führen entsprechende Pressekampagnen häufig zu einer Konsolidierung und stärkeren Solidarisierung des Regierungslagers und damit zu einer Beschleunigung des Entscheidungsprozesses.¹⁶
 16. Die außenpolitischen Bündnispartner beeinflussen den Entscheidungsprozeß direkt auf diplomatischem Wege und indirekt über die veröffentlichte Meinung sowohl in ihren eigenen Ländern als auch in der Bundesrepublik.
*Die Bonner Vierergruppe ist der wichtigste diplomatische Abstimmungsmechanismus zwischen der Bundesregierung und den Drei Mächten.*¹⁷
 17. Die demonstrative Unterstützung einer auch innerhalb der außenpolitischen Bürokratie umstrittenen außenpolitischen Kurskorrektur bietet Karrierediplomaten die Möglichkeit, ihre eigene Position innerhalb der Bürokratie aufzuwerten, ihren Einfluß zu verstärken und ihre Aufstiegsmöglichkeiten in der Karrierehierarchie zu verbessern.¹⁸
 18. Verfolgt eine Regierung trotz schmaler parlamentarischer Basis einen in hohem Maße risikofreudigen außen- und deutschlandpolitischen Kurs, so hat dies im allgemeinen drei Ursachen:
 - a) Die Regierung versucht besonders auf diesem Sektor, weil gerade hier häufig

ein umfassender Konsens zwischen den Koalitionspartnern besteht, ihre Regierungsfähigkeit und Kompetenz zu demonstrieren und sich als gleichsam »geborene« Regierung zu emanzipieren;

b) die öffentliche und veröffentlichte Meinung sowie der öffentliche Erwartungshorizont unterstützen weitgehend den neuen Kurs bzw. schaffen günstige Voraussetzungen für ihn;

c) die internationale Umfeldkonstellation begünstigt und fördert die vorgenommene außenpolitische Kurskorrektur und korrespondiert mit ihr.¹⁹

Summary

The present study deals with the foreign policy decision-making-process in the West German government between October 1969 and August 1970.

There are numerous reasons for a comprehensive study of foreign policy decision-making in West Germany. Among the most important are the following:

1. Until today in West Germany we have had *no* detailed analysis of the foreign policy decision-making-system. There are only some studies, which describe development, strategies and instruments of West German foreign policy since 1949, but not the decision-making-process as such. (An important contribution to the field of foreign policy decision-making-analysis in West Germany was made with the publication in January 1978 of Prof. Haftendorn's newest book entitled »Administered Foreign Policy« which contains a number of interesting detailed case studies dealing with the foreign policy decision-making system at all relevant levels.)
2. For several years we have been living with the »tragic« circumstance, that German students of international relations know more about the foreign policy decision-making-system in the USA and the structure of the NSC, the White House and the State Department than the organizational structure and the operation of the Chancellery and the Foreign Ministry of the Federal Republic of Germany.
3. While many scholars in international relations in West Germany are involved in drafting theoretical models and patterns of foreign policy decision-making, only a few political scientists are prepared to test these models in practical case studies. As a result we have a kind of gap between theoretical model-building of decision-making and the explanation of the practical decision-making-process, which often cannot be explained by these models.

Since no single decision-making-model explains adequately the West-German foreign policy-making-process, several models are necessary. The theoretical applicability of these different models is limited: if one doesn't work you simply try another one. You merely explain the decision-making-process with any model which happens to fit your particular needs. Therefore it is more fruitful to concentrate on key factors in the form of generalizations, which allow a comparison among decision-making-processes at different phases.

4. Our foreign policy decision-making-system in West Germany is a *closed* system, which differs from that in the USA. For example it is very difficult if not impossible to get into the Chancellery, in the Foreign Ministry or in other Departments in Bonn in order to interview members of the administration or party leaders. The Federal bureaucrats in general are traditionally distrustful, reserved and prefer not to give any information about their day to day work. These attitudes have been strengthened by the numerous spy-scandals within the Federal Government

during the last few years, e. g. the Guillaume-spy-scandal (Günther Guillaume, a personal aid of Chancellor Willy Brandt, was arrested in April 1974. He had spied for East Germany since 1971. As a consequence of this scandal Willy Brandt resigned as Chancellor in May 1974).

The Departments and the Chancellor's Office do not publish organizational charts and lists of their members and other material which is needed for an analysis of the whole decision-making-system.

At this point it would be beneficial to concentrate on one specific case of policy-making in the Federal Republic concerning issues of East-West-relations in Europe, that is the so-called West German »Ostpolitik«, the relations between West Germany and the Soviet Union from October 1969 to the conclusion of the »Moscow Treaty« in August 1970.

In the opinion of the author the decision-making-process during these ten months is *typical* for the whole foreign policy decision-making-system, because the prerequisites of active policy-making and structure of the Federal action system during this time were similar to other cases of West German foreign policy.

There are other reasons for taking just this particular case:

1. The published material on this very important period of the Ostpolitik shows clearly details of the structure and development of the decision-making-process.
2. The decision-making-process between October 1969 and August 1970 contains two important concrete limitations:

First the formation of the new coalition government of SPD and FDP in October 1969 which started with a very narrow parliamentary majority of only twelve seats and

secondly the conclusion of the Moscow Treaty in August 1970. This limited time frame makes it easier to analyse the decision-making-process.

3. Between October 1969 and August 1970 all important decisions in the bilateral phase of the Ostpolitik were made: The dialog with the Soviet Union and Poland and the two summit meetings between Chancellor Brandt and the Primeminister of East Germany, Willi Stoph, in the spring of 1970 (Erfurt, March 1970; Kassel, May 1970).

It is not the intention here to develop a conceptual framework in order to explain certain kinds of West German Foreign Policy decisions, but only to concentrate on some key factors of the decision-making-process in this period, which can be found in nearly all periods of West German Foreign Policy since 1949. Without doubt these key elements are relevant for an understanding of West German Foreign Policy as a whole. Further work needs to be done in this area of research to test the relevance and range of the following generalizations:

- I. In the above mentioned period the position of the Chancellor within the decision-making-system was very strong. Both institutionally and practically Willy Brandt was the key decision-maker, not Foreign Minister Walter Scheel or the cabinet. Thus a foreign policy information and decision-making monopoly was concentrated in the Chancellery.

Since Brandt had been the Foreign Minister from 1966 to 1969, he was experienced and actively involved in all important decisions. The Ostpolitik and the inner-German policy had attracted Brandt's special attention since the end of the fifties, when he was Lord Mayor of West-Berlin. Egon Bahr, the architect and main negotiator of the new Ostpolitik, was his Press Secretary at that time.

From 1966 to 1969 he served Brandt in the Foreign Ministry as head of the Planning Staff. It was in this position that Bahr for a period of nine months prepared with a team of personal aids the whole Ostpolitik negotiation program. Brandt's personality, his prestige and his operating style were predominant within the decision-making-system, but he was by no means a »reigning monarch«. Brandt was a team-worker, who did not like to make »lonesome decisions« as the former Chancellor Adenauer or de Gaulle or in some cases Richard Nixon. Besides Adenauer, the first Chancellor of West Germany, all Chancellors were teamwork-decision-makers with a highly qualified staff of key advisors.

- II. The chancellor's organizing power and his influence on substantive policy by issuing policy guidelines (»Richtlinienkompetenz«) extend in foreign policy and especially in the area of inner-German policy to important operative details.
- III. The key advisors of the Chancellor influenced greatly his decisions. The closest counsellors in the Chancellor's Office not only shared the basic assumptions of Willy Brandt but were personally involved in the negotiations with the Soviet Union, Poland and the GDR. Brandt favoured critical and competent advisors: The State Secretary in the Chancellery, Egon Bahr, one of Brandt's closest personal friends, who led the preliminary talks with the Russians, the Head of the Foreign Division in the Chancellor's Office, Sahm, whom Brandt brought with him from the Foreign Ministry into the Chancellery and who prepared the inner-German summits in Erfurt and Kassel, and the Chief of the Chancellor's Office, Minister Ehmke, were more influential than the Foreign Minister, Walter Scheel.

- IV. By creating »personal bridgeheads« in the Foreign Ministry, like Adenauer, the Chancellor was able to supervise the bureaucracy in this Department and to exercise his directive functions systematically.

Through his close personal relationships with the Under Secretary of State, Duckwitz, and the Assistant Secretary of State for Political Affairs, Frank, Brandt and his aid Bahr were able to rely upon the important units of the Foreign Ministry. Every morning, Duckwitz, who led the talks with Poland, took part in a conference of advisors of the Chancellor in the Chancellery and reported the latest news from the diplomatic missions abroad. The Head of the Foreign Division in the Chancellor's Office, Sahm, took part in a similar conference in the Foreign Ministry half an hour later.

Foreign Minister Walter Scheel, who did not have the experience and prestige of the Chancellor was in a weak position. His personal and institutional influence increased only when he was able to prevent Duckwitz from attending these daily conferences.

In June 1970 Scheel strengthened his position within the foreign policy decision-making-system by reorganizing the Foreign Ministry and building up a personal staff of key advisors. Duckwitz retired and was succeeded as Under Secretary of State by the former Assistant Secretary Frank, who became Walter Scheel's most important aid. Scheel and Frank loosened the ties between the Chancellery and their Department and conducted the treaty negotiations with the Soviet Union with a delegation of experts from the Foreign Ministry.

- V. Opposition to the government's new course towards the East within the foreign policy machinery was eliminated by personal reorganization measures, shifting

of responsibilities and career inducements, thus removing undesired persons from positions of responsibility and influence.

- VI. The attainment of *complete agreement* between Chancellor Brandt and Foreign Minister Scheel and their parties in all questions of the Ostpolitik accelerated the decision-making-process: Only two weeks after the formation of the new SPD/FDP-coalition government (in the last week of October 1969) serious negotiations began with Moscow. The dialogue with Poland started only a few days later.
- VII. All important decisions (personal decisions included) during this period were not prepared within the cabinet but were made within semi-institutionalized coalition committees, especially in the so-called »Koalitionsgespräch« which met every Monday around noon.

The membership and functions of the participants of this inner circle (the most important representatives of the two coalition parties SPD and FDP) could not be forced into the formal framework of an official cabinet committee.
- VIII. The confrontation between the narrow governing majority of SPD and FDP and the powerful opposition of the CDU/CSU, which had governed in West-Germany since 1949, accelerated the foreign policy decision-making-process, because the government had to present successful results of its policy towards the East in order to stabilize and broaden its parliamentary base and to legitimize its decisions.
- IX. 1. The confrontation between the government and the opposition, which opposed the Ostpolitik vehemently, also reduced the chance of the opposition to influence the decision-making-process. Opposition leader Rainer Barzel was confronted with a typical »information dilemma«: Either he adopted a strategy of confrontation towards the government policies and emphasized the clear opposition of the CDU/CSU in public thus giving up being secretly informed in foreign policy matters by the government or he sought an informal cooperation with the government in order to influence the decision-making-process and therefore lose his credibility as opposition leader. In 1969/70 he tried both strategies.

2. The most important and successful instruments and strategies of the CDU/CSU-opposition in influencing the foreign policy decision-making-process (in its favor) were

 - to use press publications of secret government papers in order to
 - emotionalize
 - and mobilize the public and published opinion against government policies
 - to support specific pressure groups (the refugees) in their criticism and rejection of government policies.
- X. For the opposition a hard confrontation strategy against the new Eastern course of the government fulfilled the important internal function of solidifying the opposition. Such an attitude was and frequently is the smallest common denominator within the opposition party, which can hold together the party's diverging factions.
- XI. The external setting, the international milieu, influenced the decision-making-process of the government positively. The beginning of the global détente policy in the spring 1969, starting with the SALT- und Berlin-Negotiations, not only furthered the bilateral steps of West German Ostpolitik but *required* a special bilateral German contribution to the détente policy in Europe: The Germans

had to fit themselves into the process of developing détente between the USA and the Soviet Union.

- XII. The so-called »Bonn Group« (Bonner Vierergruppe) – consisting of the Political Counselors of the three Western Embassies in Bonn and the Assistant Secretary of State for »Affairs relating Germany as a whole and Berlin« in the West Germany Foreign Ministry – is the most important diplomatic coordination machinery between the Federal Government and the three Western Allies. All relevant questions of the West German policy towards the East were intensively discussed but not decided in this group.
- XIII. The internal setting, especially public and published opinion influenced the decision-making-process in a positive way too: The West German population, the massmedia – with the exception of the right-wing »Springer-Presse« – and pressure groups (business community, trade unions, churches) generally supported the political course of the Brandt/Scheel-government.
- XIV. Role and influence of the parliamentary party groups of the coalition parties remained limited, including that of the appropriate parliamentary committees (e. g. the Foreign Affairs Committee).
On the other hand, the heads of the coalition party groups (Herbert Wehner, Wolfgang Mischnick) were integrated into the decision-making-process of the government in order to prevent decisions which would not obtain parliamentary support.
- IXV. The coalition government pursued a highly controversial policy *in spite of* its very narrow parliamentary majority of 12 seats, because there were three favourable conditions, which were essential for the successful decision-making-process:
 - 1. There was complete agreement between the decision-makers of the two coalition parties SPD and FDP in all questions and details of the Ostpolitik. Both parties were deeply convinced of the necessity of inaugurating a new policy towards the East in order to prevent an international isolation of West Germany.
 - 2. The public and published opinion in West Germany were prepared to support a new political course towards the East: There were *pronounced* public expectations as regards a political normalization with the East European countries and the GDR.
 - 3. For the SPD and FDP the new »Ostpolitik« offered the chance to demonstrate their ability to govern West Germany *without* the CDU/CSU. Especially the SPD-decision-makers (Herbert Wehner) pursued this »emancipation-strategy«.

Excursus: The controversial positions of the SPD/FDP-Government and the CDU/-CSU-Opposition as regards the »Ostpolitik«

- I. Government motives for a new policy towards the East:
 - 1. to adapt West German Foreign Policy to the global policy of détente in 1969 in order to prevent an international isolation of West Germany and to create more flexibility for West German Foreign Policy. The U. S. and France had already started a policy of détente towards the Soviet Union and the Eastern bloc in 1966, so Bonn was under indirect pressure from latter of which pursued a policy of isolating the FRG within the Western alliance as an »enemy of détente«;

2. to normalize the relations between the two German states by recognizing the GDR as a state, not as a foreign state but as a state within the German nation in order to improve the communication between the people of East and West Germany (as Willy Brandt has stated, it is the duty of the Government in Bonn to keep open the German question, but in the meantime to do everything possible to prevent a further deepening of the division between the two parts of Germany);
3. to demonstrate the ability of governing successful in the FRG *without* participation of the CDU/CSU especially in the area of foreign and inner-German policy.

II. The position of the CDU/CSU-opposition:

The opposition party fought the »Ostpolitik« of SPD and FDP intensively and primarily with polemical arguments. Her position was more a legalistic and moralistic one, than a real *political* alternative point of view. The main points of her conception were:

1. not to recognize East Germany as a state in the terms of international law, because there had been no free democratic elections and therefore the political system in the GDR is not a legitimate one;
2. not to recognize the border line between West Germany and East Germany and the Oder-Neiße-frontier between Germany and Poland, because only a peace treaty settlement could do this;
3. to maintain as a whole the legal positions of West Germany, because these are the most important instruments to keep open the German question;
4. not to conclude a normalization treaty with the Soviet Union, because Moscow is not willing to make concessions in the German question and intends to liquidate the West German bargaining position as regards the political objective of the FRG to work for the German unity in free self-determination.

Einleitung

- 1 Reinhold Roth: Außenpolitische Innovation und politische Herrschaftssicherung. Eine Analyse von Struktur und Systemfunktion des außenpolitischen Entscheidungsprozesses am Beispiel der sozialliberalen Koalition 1969 bis 1973. Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Band 14. Meisenheim am Glan 1976.
- 2 Ebd., S. 17.
- 3 Heinrich End: Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts 1949–1972. Köln 1973, S. 178.
- 4 Grundsätzlich dazu auch Reinhold Roth: Parteiensystem und Außenpolitik. Zur Bedeutung des Parteiensystems für den außenpolitischen Entscheidungsprozeß in der BRD. Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Band 1. Meisenheim am Glan 1973, S. 11–26.
- 5 Arnulf Baring: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., München und Wien 1969.
- 6 Siehe etwa den Beitrag von Hans-Peter Schwarz, »Die Bundesregierung und die auswärtigen Beziehungen«, in: Handbuch der deutschen Außenpolitik, hrsg. von Hans-Peter Schwarz, München 1975, S. 43–112.
- 7 Einen ersten Schritt in diese Richtung geht allerdings die im Januar 1978 erschienene sehr informative Untersuchung »Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn«, Köln 1978, die von Helga Haftendorn, Wolf-Dieter Karl, Joachim Krause und Lothar Wilker herausgegeben wurde.
- 8 Eine Auswahl derartiger Untersuchungen findet sich in den bibliographischen Angaben bei Arnulf Baring, Reinhold Roth, Heinrich End und Haftendorn/Karl/Krause/Wilker.
- 9 Vgl. hierzu auch Daniel Frei, »Hat die Theorie der internationalen Beziehungen irgendeinen Nutzen für die Praxis?«, in: Oesterreichische Zeitschrift für Außenpolitik, Wien, 14. Jahrgang, Heft 5, 1974, S. 271–283.
- 10 Bereits an dieser Stelle der Untersuchung sieht sich der Verfasser veranlaßt, dem früheren außenpolitischen Experten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Vorsitzenden des Kuratoriums der Fritz Thyssen Stiftung, Dr. Kurt Birrenbach, zu widersprechen, der in einem Schreiben an den Verfasser vom 18. August 1978 die Auffassung vertrat, daß eine »Beurteilung einer solchen Verhandlung . . . (gemeint sind die Moskauer Vertragsverhandlungen, Anm. d. Verf.) eine jahre- oder jahrzehntelange (sic!) Erfahrung in internationalen Verhandlungen schwierigster Natur« verlange und dieses »Thema von kapitaler historischer Bedeutung . . . nur dann« gefördert werden könne, »wenn es von einem erstklassigen ausgewiesenen Historiker geschrieben ist«.
Die logische Konsequenz von Birrenbachs Aussage würde praktisch darauf hinauslaufen, daß keine politikwissenschaftlichen Arbeiten über politisch umstrittene, zeitgeschichtlich-aktuelle Themen mehr in Angriff genommen werden dürften und allenfalls pensionierte Angehörige des Auswärtigen Amtes mit allgemein anerkannter historischer Fachkompetenz in diesen Forschungsbereichen tätig sein sollten.
Die darin implizit zum Ausdruck kommende eigentümliche Auffassung über Aufgabe und Erkenntnisziel der Politischen Wissenschaft scheint dem Verfasser symptomatisch zu sein für das Verhältnis zahlreicher politischer Praktiker, besonders in der Bundesrepublik, zur wissenschaftlichen Disziplin.

Gerade die gegenwartsbezogene außenpolitische Forschung hat es zwangsläufig immer mit Fällen zu tun, in denen die empirische Quellenlage unzureichend ist, ja unvollständig sein muß. Andererseits jedoch *müssen* sich die Theoretiker, vor allem aber die Praktiker der Auswärtigen Politik anderer Staaten erkenntnistmäßig zum Zwecke der Orientierung ihrer eigenen tagtäglichen Analyse, ihrer prognostischen Arbeit und ihres eigenen Handelns an fast immer unvollkommenen Quellenlagen *und* an den Ergebnissen politikwissenschaftlicher Arbeiten ausrichten, die trotz dieses Umstandes zu fachwissenschaftlich-theoretisch abgesicherten Erkenntnissen gelangen.

Beide, der Wissenschaftler und der täglich agierende außenpolitische Praktiker, können schwerlich auf die erst nach einer Frist von 30 Jahren erfolgende Öffnung der Archive warten und deshalb auf die Analyse aktueller außenpolitischer Sachverhalte, seien sie innenpolitisch noch so umstritten, verzichten.

- 11 Richard Snyder/H. W. Bruck/Burton Sapin: *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics*. New York 1962.

Vgl. hierzu auch die erste umfassende empirische Erprobung dieses Ansatzes durch Glenn Paige: *The Korean Decision*. New York 1968. Zur Wertung des Ansatzes siehe auch Manfred Dörmann, »Faktoren der außenpolitischen Entscheidung«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 12. Jahrgang, Heft 1, Juni 1971, S. 14–28, und Reinhard Meyers: *Die Lehre von den Internationalen Beziehungen. Ein entwicklungsgeschichtlicher Überblick*. Bonner Schriften zu Politik und Zeitgeschichte, Band 15. Düsseldorf 1977, S. 91–101.

- 12 Willy Brandts außenpolitische Bilanz »Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960 bis 1975«, Hamburg 1976, bildet keine Ausnahme, da der Autor aus verständlichen Gründen auf Fragen der Operation und des »decision-making« nicht eingeht.

- 13 Neil Sheehan/Hedrick Smith/E. W. Kenworthy/Fox Butterfield (Ed.): *The Pentagon Papers*. Toronto, New York, London 1971; diess. (Hrsg.): *Die Pentagon-Papiere. Die geheime Geschichte des Vietnamkrieges*. München, Zürich 1971.

- 14 Neben den bereits erwähnten Darstellungen von Baring, End, Roth und Schwarz sind hier vor allem die folgenden Arbeiten zu nennen:

Karl Dietrich Bracher: »Die Kanzlerdemokratie«, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz*. Stuttgart 1974.

Heribert Knorr: *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966–1969. Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Band 9. Meisenheim 1975.

Heino Kaack/Reinhold Roth: »Die Außenpolitische Führungselite in der Bundesrepublik Deutschland«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 3/72* vom 15. 1. 1972.

Reinhold Roth: *Parteiensystem und Außenpolitik. Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1. Meisenheim 1973.

Die im Januar erschienene und von Helga Haftendorn, Wolf-Dieter Karl, Joachim Krause und Lothar Wilker herausgegebene Untersuchung »Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn«, Köln 1978, stellt den ersten Versuch dar, strukturelle Probleme des außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses aufzuzeigen. Eine sorgfältige Lektüre der Studie zeigt, daß sich deren *strukturelle Untersuchungsbefunde* (S. 279–284) weitgehend mit den empirischen Analyseergebnissen des Verfassers zur Deckung bringen lassen.

- 15 Dem von Roth beklagten Umstand, daß sich Interviews mit außenpolitischen Akteuren »nahezu ausschließlich lediglich auf der Konzeptionsebene bewegen, also über bereits veröffentlichte Stellungnahmen nicht hinausgehen und gerade für die Analyse von Interaktionen wenig ergiebig sind« (Roth, *Außenpolitische Innovation*, S. 39), hält der Verfasser der vorliegenden Arbeit gegenteilige, d. h. positive Erfahrungen entgegen.

Der größte Teil der sowohl schriftlich als auch mündlich geführten Interviews und Hintergrundgespräche mit zahlreichen außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungsträgern des Untersuchungszeitraums war nicht nur inhaltlich ungewöhnlich ergiebig, sondern konnte auch in einer meist sehr offenen und fast immer kooperativen Atmosphäre geführt werden.

Zahlreiche Gespräche gingen weit über bereits veröffentlichte Stellungnahmen hinaus

und vermittelten erstmalig wichtige Einblicke in Teilbereiche der operativen Entscheidungsbildung und in die verschiedenen Perzeptionslagen der einzelnen Entscheidungsträger.

Ohne derartige systematische Befragungen und deren positive Ergebnisse hätte die vorliegende Arbeit sicherlich nicht geschrieben werden können. Eine nur auf Pressematerial gestützte Rekonstruktion eines Entscheidungsprozesses muß zwangsläufig oberflächlich und bruchstückhaft bleiben, da wesentliche Determinanten wie etwa Perzeptionen, tatsächliche Machtverteilung innerhalb des Entscheidungssystems oder nicht-institutionalisierte entscheidungsrelevante Einflüsse mit Hilfe der Presseauswertung kaum erfaßt werden können.

Teil A

- 1 Vgl. dazu Udo Bernbach: »Stationen der Regierungsbildung 1969«, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Opladen, Jahrgang 1 (1970), Heft 1, Juni 1970, S. 5–24, Willy Brandt: Begnungen und Einsichten. Die Jahre 1960–1975. Hamburg 1976, S. 293–303, und Heino Kaack: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems. Opladen 1971, S. 360 bis 362.
- 2 Regierungsprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1969. Beschlossen vom Außerordentlichen Parteitag der SPD am 17. April 1969 in Bad Godesberg, hrsg. vom Vorstand der SPD, Bonn 1969.
- 3 Praktische Politik für Deutschland — Das Konzept der FDP, verabschiedet vom 20. Ordentlichen Parteitag der Freien Demokratischen Partei am 25. Juni 1969 in Nürnberg, hrsg. vom Bundesvorstand der FDP, Bonn 1969.
- 4 SPD-Programm, a. a. O., S. 6.
- 5 FDP-Programm, a. a. O., S. 17.
- 6 Bernbach, a. a. O., S. 11–22.
- 7 Zitate des Protokolls in: Der Spiegel, Hamburg, 23. Jahrgang, Nr. 43 vom 20. Oktober 1969, S. 28.
- 8 Schreiben des FDP-Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Mischnick an den Verfasser vom 16. Dezember 1975.
- 9 Bernbach, a. a. O., S. 17.
- 10 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand am 15. Oktober 1976 in Bonn.
- 11 Bernbach, a. a. O., S. 18.
- 12 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 13 Vgl. dazu Reinhard Appel: »Die Ostpolitik in den beiden Regierungserklärungen«, in: Stuttgarter Zeitung vom 29. Oktober 1969.
- 14 Hintergrundinformation von Egon Bahr.
- 15 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 16 Hintergrundgespräch mit Staatsminister a. D. Karl Moersch am 13. Januar 1977 in Ludwigsburg.
- 17 Hintergrundinformation von Wolfgang Schollwer. Schollwer, einer der profiliertesten deutschlandpolitischen Denker der FDP, arbeitet jetzt im Planungsstab des Auswärtigen Amts.
- 18 Text der Regierungserklärung in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV. 28. Oktober 1969 bis 23. März 1970. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1970, S. 9–40.
- 19 Egon Bahr: »Vier Jahre Bonner Ostpolitik«, in: Die Zeit, Hamburg, Nr. 51 vom 14. Dezember 1973.
- 20 Richard von Weizsäcker: »Deutsche Ost- und Westpolitik«, in: Dietrich Rollmann (Hrsg.), Die CDU in der Opposition. Eine Selbstdarstellung. Hamburg 1970, S. 41.
- 21 Boris Meissner (Hrsg.): Moskau — Bonn. Die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik Deutschland 1955–1973. Dokumentation. Band II. Köln 1975, S. 777.

- 22 Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1970–1972, hrsg. vom Vorstand der SPD, Bonn 1973, S. 12.
- 23 Brandt, a. a. O., S. 309.
- 24 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 25 Hintergrundgespräch mit dem Außenpolitischen Berater der SPD-Bundestagsfraktion, Eugen Selbmann, am 13. September 1976 in Bonn sowie Interview mit Egon Bahr am 15. Mai 1975 in München.
- 26 Richard Löwenthal: Vom kalten Krieg zur Ostpolitik. Stuttgart 1974, S. 80.
- 27 Interview mit Egon Bahr am 15. Mai 1975 in München.
- 28 Ebd.
- 29 Dettmar Cramer: Gefragt: Egon Bahr. Bornheim 1975, S. 50/51.
- 30 Schreiben von Klaus Schütz an den Verfasser vom 12. Januar 1976.
- 31 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 32 Hintergrundinformation von Renate Baerensprung.
- 33 Dem vom früheren Außenminister Schröder eingerichteten Planungsstab des Auswärtigen Amtes gehören in der Regel sieben Beamte an. Mitarbeiter Bahrs in dieser Arbeitseinheit waren die Legationsräte Sanne, Fischer, Pommerening, von Alten, Diesel, Nerbeck und Schmitz. Sanne und Fischer wechselten im Oktober 1969 ins Bundeskanzleramt, wo sie weiterhin eng mit Bahr zusammenarbeiten, Pommerening wurde Anfang 1969 Leiter des Referats »Strukturfragen des Ostens«, von Alten im Oktober 1969 Leiter des Osteuropa-Referats und Diesel nach dem Amtsantritt Scheels Leiter des Referats »Höherer Dienst« in der Personalunterabteilung des Auswärtigen Amtes (Hintergrundinformation aus dem Auswärtigen Amt).
- 34 Die Illustrierte »Quick« aus dem die SPD/FDP-Koalition mit gezielten Indiskretionen bekämpfenden Heinrich Bauer-Verlag veröffentlichte am 27. September 1973 unter dem polemischen Titel »Wie Egon Bahr Deutschland neutralisieren will« (Nr. 40) eine vollständige Planstudie über die deutsche Interessenlage in der Diskussion hinsichtlich der Gestaltung der europäischen Sicherheit.
- 35 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 7. Wahlperiode – 53. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 3. Oktober 1973, S. 2992 D – 2993 B.
- 36 Schreiben des ehemaligen Ghostwriters Willy Brandts im Auswärtigen Amt und letzten Leiters des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin, Dr. Günter Struve, an den Verfasser vom 1. Juni 1976; ferner Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 37 Diese Auffassung äußerte Brandt auch in einem persönlichen Gespräch mit dem Leiter der ersten westdeutschen Handelsmission in Warschau, Dr. Heinrich Böx (Hintergrundgespräch mit Dr. Böx am 6. April 1977 in Bonn); siehe dazu auch Brandt, a. a. O., S. 273–286.
- 38 Brandt, a. a. O., S. 288–292; dazu auch Günther Schmid: Politik des Ausverkaufs? Die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel. München 1975, S. 25/26.
- 39 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 40 Brandt, a. a. O., S. 242.
- 41 Schreiben Erhard Epplers an den Verfasser vom 5. Mai 1976; Protokoll des SPD-Parteitags Nürnberg 1968, S. 694–708; Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1968/1969, S. 337 ff.; dazu auch Wolfgang Behrendt: Die innerparteiliche Auseinandersetzung um die Ostpolitik in der SPD 1960 bis 1969. Maschin. geschr. Manuskript (Diplomarbeit eingereicht am Otto-Suhr-Institut an der Freien Universität Berlin). Mai 1972, S. 87/88.
- 42 Brandt, a. a. O., S. 252.
- 43 Ebd., S. 256.
- 44 Texte zur Deutschlandpolitik, Band III. 1. Juli 1968 bis 31. August 1969. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1970, S. 143–145 sowie 167–182 und 183–190.
- 45 Hintergrundinformation von Karl Moersch.
- 46 Willy Brandt: »German Policy towards the East«, in: Foreign Affairs, New York, Volume 46, No. 3, p. 476–486.
- 47 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 253–256 und 257–261.

- 48 Klaus Schütz: »Unsere Politik gegenüber Polen«, in: Die Zeit, Nr. 26 vom 27. Juni 1969.
 49 Schreiben von Klaus Schütz an den Verfasser vom 12. Januar 1976.
 50 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
 51 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann; »Protokoll einer Kreml-Reise. Ein ZEIT-Interview mit Helmut Schmidt«, in: Die Zeit, Nr. 35 vom 29. 8. 1969; SPD-Pressemitteilungen und Informationen, Bonn, Nr. 293/69 und 296/69 vom 26. 8. 1969; Helmut Allardt: Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse. Düsseldorf, Wien 1973, S. 50 und 208/209.
 52 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
 53 fdk-tagesdienst, Pressedienst der Bundestagsfraktion der FDP, Nr. 253/69 vom 29. Juli 1969.
 54 Zur Vorgeschichte des deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsdialogs siehe Schmid, a. a. O., S. 53–63.
 55 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 257.
 56 Carl-Werner Sanne: »Zur Vorgeschichte des Vertrages«, in: Der Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1970, S. 79.
 57 Ebd., S. 79.
 58 Löwenthal, a. a. O., S. 67 ff. Schreiben Richard Löwenthals an den Verfasser vom 17. April 1977.
 59 Archiv der Gegenwart vom 7. Oktober 1966, S. 12741/742.
 60 Löwenthal, a. a. O., S. 67; Schreiben Löwenthals vom 17. April 1977.
 61 Schmid, a. a. O., S. 14–16 (bes. Fußnote 15, S. 278).
 62 Hintergrundgespräch mit dem Vortragenden Legationsrat Erster Klasse (VLRI) im Auswärtigen Amt, Dr. Wilhelm Lücking, am 13. September 1976 in Bonn.
 63 Hintergrundinformation von Dr. Renate Baerensprung.
 64 Egon Bahr erinnerte in dem Interview mit dem Verfasser vom 15. Mai 1975 nachdrücklich daran, daß die internationale Aufwertung der DDR schon vor Beginn der Großen Koalition sichtbar fixiert wurde: »Ich darf daran erinnern, daß die psychologisch stärkste ›Anerkennung‹ im Sinne einer Massenwirkung gewesen ist die Entscheidung des Internationalen Olympischen Komitees 1965 in Mexico, zwei olympische Mannschaften, zwei olympische Komitees zuzulassen, d. h., in unseren Überlegungen war auch mit drin, daß sich daraus völlig unabhängig von jeder Politik jeder Bundesregierung ergab, daß es 1972 zwei olympische Mannschaften geben würde. Dies ist für das De-facto-Anerkennungsgefühl der breiten Masse in der ganzen Welt plus in Deutschland natürlich eine durchschlagende Sache gewesen. Dies bereits 1965!«
 65 Schreiben Löwenthals vom 17. April 1977.
 66 Hintergrundinformation des früheren Botschaftsrats an der Deutschen Botschaft in Moskau, Dr. Joachim Peckert.
 67 Hintergrundgespräch mit dem früheren Leiter der Politischen Abteilung und heutigen Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Günther van Well, am 13. September 1976 in Bonn.
 68 Die folgenden Ausführungen über die strategischen Absichten der sowjetischen Politik gegenüber der Bundesrepublik basieren vor allem auf Hintergrundinformationen von Dr. Joachim Peckert, dem der Verfasser für seine Unterstützung dankt. Ein im Frühjahr 1977 von der Deutschen Verlagsanstalt angekündigtes Buch Peckerts, »Gegengeschäft Entspannung. Die Strategie einer neuen Ostpolitik«, ist im Herbst 1978 noch immer nicht erschienen. Vermutlich hat das Manuskript aus sicherheitspolitischen Erwägungen noch nicht das Imprimatur des Auswärtigen Amtes, dem Peckert noch angehört, erhalten.
 69 Aufschlußreich in diesem Zusammenhang ist die Auffassung, die Conrad Ahlers 1975 in seiner regelmäßigen Kolumne »Brief aus Bonn« in der Illustrierten »Stern« (Nr. 16 vom 10. April 1975, S. 53) äußerte. Nach seiner Ansicht war es »ein Glück für die Bundesrepublik, daß die sozialliberale Koalition die deutsche Außenpolitik seit 1969 aus einer zu starren Bindung an die USA befreit hat . . . « Eine auf dieses Zitat bezogene Zwischenfrage des CDU-Abgeordneten Dr. Alois Mertes an den SPD-Vorsitzenden Willy Brandt in der Plenarsitzung des Bundestages am 15. Mai 1975 beantwortete der frühere Bundeskanzler aus-

- weichend (Stenographischer Bericht – 7. Wahlperiode – 170. Sitzung. Bonn, Donnerstag, den 15. Mai 1975, S. 11856 C-D).
- 70 Hintergrundgespräche mit Dr. Paul Frank vom 13. und 26. September 1977.
- 71 Der »Knapstein-Bericht« ist auszugsweise abgedruckt in der katholischen Wochenzeitung »Echo der Zeit«, Recklinghausen, Nr. 6 vom 11. Februar 1968.
Interessant an den Umständen dieser Indiskretion ist, daß der Bonner Redaktion dieser Zeitung, welcher das Dokument zugespielt wurde, der spätere Springer-Journalist Heinz Vielain – er verfaßte den Knapstein-Artikel – angehörte. Vielains Name tauchte in der Folgezeit im Zusammenhang mit der gezielten Veröffentlichung ostpolitischer Geheimpapiere immer wieder auf. (Zu den Reaktionen auf den »Knapstein-Bericht« siehe die entsprechenden Artikel und Kommentare in der »WELT« vom 9. 2. 1968, der FAZ vom 9. 2. 1968, der »Frankfurter Rundschau« vom 14. 2. 1968 und in der »ZEIT« vom 16. 2. 1968.) Vielains neuester zeitgeschichtlicher »Beitrag« stammt vom August 1978. Die Tageszeitung DIE WELT, bei der er für die »Sonderredaktion« zuständig ist, veröffentlichte ab 26. August 1978 als Serie ein Mitte Oktober erschienenenes Buchmanuskript des Ullstein Verlags, das Vielain – in gewohnter Diktion und mit üblicher »Sachkunde« und wieder auf vertrautem (!) Themenfeld – zusammen mit dem Bonner Korrespondenten des Springer-Blattes, Manfred Schell, verfaßte. In der Serie, die den beziehungsreichen Titel »Verrat in Bonn« trägt, sind die drei spektakulärsten Verratsfälle während der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition zusammengetragen und entsprechend kommentiert.
- 72 Zur sog. »Scheel-Doktrin« siehe Schmid, a. a. O., S. 73–77.
- 73 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 12; dazu auch Schmid, a. a. O., S. 73 bis 76.
- 74 Sanne, a. a. O., S. 80.
- 75 Rudolf (St)rauch: »Bonn will bald Gespräch mit Warschau und Mokau«, in: Die Welt, Hamburg, vom 1. November 1969; »Scheel: Schon in Kürze einen Termin für Moskau«, in: Kölner Rundschau vom 1. November 1969, Neue Zürcher Zeitung vom 1. November 1969.
- 76 Strauch, Bonn will bald Gespräche, a. a. O.
- 77 (J)ürgen (T)ern: »Nach Moskau irgendwann«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. November 1969, Neue Zürcher Zeitung vom 4. November 1969.
- 78 Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, Bonn, Nr. 4 vom 11. November 1969.
- 79 Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, Bonn, Nr. 4 vom 11. November 1969, Hans Lerchbacher: »Gespräche mit Moskau und Warschau in Kürze«, in: Frankfurter Rundschau vom 12. November 1969, Hans (Re)iser: »Bonn gibt Moskau den Vorrang bei Gesprächen mit Ostblockländern«, in: Süddeutsche Zeitung, München, vom 12. November 1969, »Bald Gespräche über Gewaltverzicht?«, in: General-Anzeiger, Bonn, vom 12. November 1969.
- 80 SPD-Pressedienst, P/XXIV/221, vom 18. November 1969.
- 81 Diesen Zusammenhang stellte Bundeskanzler Brandt sehr deutlich in der Bundestagsdebatte am 25. Februar 1970 her (Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 33. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 25. Februar 1970, S. 1605 B).
- 82 Vgl. dazu die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion (Bundestagsdrucksache VI/1) und die entsprechende Debatte am 12. November 1969 (Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 10. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 12. November 1969, S. 307 A-360 B).
- 83 Auf die intensiven Aktivitäten der »Vierergruppe« in dieser Phase und ihre Zusammensetzung wird weiter unten noch näher einzugehen sein.
- 84 Strauch, Bonn will bald Gespräche, a. a. O.
- 85 Neue Zürcher Zeitung vom 1. November 1969.
- 86 Ebd.
- 87 Neue Zürcher Zeitung vom 11. November 1969.
- 88 Neue Zürcher Zeitung vom 12. November 1969.
- 89 Neue Zürcher Zeitung vom 16. November 1969.
- 90 Hans Reiser: »Bonn zu Verhandlungen in Moskau bereit«, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. November 1969, Georg (Sch)röder: »Botschafter überreicht in Moskau Bonner Note

- zum Gewaltverzicht«, in: Die Welt vom 17. November 1969, Alfred (R)app: »Bonn sieht Gewaltverzichts-Kontakte mit dem Kreml als Test«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. November 1969, »Großmutter besuchen«, in: Der Spiegel, Nr. 48 vom 24. November 1969, S. 32.
- 91 Schröder, Botschafter überreicht in Moskau, a. a. O.
- 92 Georg (Sch)röder: »Zarapkin sprach mit Scheel«, in: Die Welt vom 18. November 1969.
- 93 Ders.: »Bonn rechnet mit langwierigen Gesprächen in Warschau«, in: Die Welt vom 22. November 1969, Neue Zürcher Zeitung vom 22. November 1969, Alfred (R)app: »Bonn dämpft Erwartungen auf Gesprächsergebnis mit Polen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. November 1969, »Warschau will Bonner Note sorgfältig prüfen«, in: Die Welt vom 26. November 1969.
- 94 Neue Zürcher Zeitung vom 21. November 1969, (H)ans (L)erchbacher: »Weg frei für Warschau-Kontakt«, in: Frankfurter Rundschau vom 21. November 1969.
- 95 Ebd., Neue Zürcher Zeitung vom 22. November 1969, Der Spiegel vom 24. November 1969, S. 33.
- 96 »Brandt unterrichtet Fraktionschefs«, in: Frankfurter Rundschau vom 27. November 1969, Georg (Sch)röder: »Bonn dringt auf Grundsatzentscheidungen«, in: Die Welt vom 27. November 1969.
- 97 Neue Zürcher Zeitung vom 30. November 1969.
- 98 Interview Allardts mit dem Hessischen Rundfunk am 29. November 1969 in Frankfurt, in: Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 1. Dezember 1969, Anhang V.
- 99 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 100 Hintergrundgespräche mit Botschafter a. D. Dr. Helmut Allardt am 7. Mai und 18. Juni 1976 in München.
- 101 Der Spiegel vom 24. November 1969, S. 32/33.
- 102 Interview Brandts mit dem Kölner Stadtanzeiger am 27. Dezember 1969, in: Der Vertrag, a. a. O., S. 138/139.
- 103 Der Spiegel vom 24. November 1969, S. 32.
- 104 Schmid, a. a. O., S. 119–122; dazu auch Annamaria Doherr: »Die DDR-Führung will ihre Deutschland-Politik retten«, in: Frankfurter Rundschau vom 2. Dezember 1969, Alfred Frisch: »Franzosen über die Bonner Ostpolitik zutiefst besorgt«, in: Rheinischer Merkur, Koblenz, vom 28. November 1969.
- 105 »Westmächte warnen Bonn vor Alleingang«, in: Kölnische Rundschau vom 2. Dezember 1969, David Binder: »U. S. Said, to Be Vexed at Bonn For »Unilateral« East Policy«, in: International Herald Tribune vom 5. Dezember 1969, Norman Crossland: »Bonn will pursue its policies towards East«, in: The Guardian, London, vom 6. Dezember 1969, Kurt Becker: »Bonns politische Ouvertüre«, in: Die Zeit Nr. 50 vom 12. Dezember 1969, dazu auch fdk (Presseamt der FDP-Bundestagsfraktion) vom 5. Dezember 1969.
- 106 Hintergrundgespräche mit Günther van Well und Dr. Wilhelm Lücking.
- 107 Text der Erklärung in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 150 vom 9. Dezember 1969, S. 1278/1279.
- 108 Die Darstellung Vogelsangs, Rogers sei mit Brandt bereits auf der NATO-Herbsttagung in Brüssel zusammengetroffen, ist nicht korrekt (Thilo Vogelsang: Das geteilte Deutschland. München 1976, S. 358).
- 109 (T)heodor (W)ieser: »Erörterung der deutschen Ostpolitik«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Dezember 1969, Presseerklärung Rogers in: Bulletin, Nr. 150 vom 9. Dezember 1969, S. 1276, Crossland, Bonn will pursue, a. a. O.
- 110 Siehe dazu besonders Teil B III der Arbeit.
- 111 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 112 (J)an (R)eifenberg: »Rogers bespricht in Paris Ost-West-Beziehungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Dezember 1969.
- 113 Reifenberg, Rogers bespricht in Paris . . . , a. a. O.; ferner Nachrichtenspiegel I des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 10. Dezember 1969, S. 3.

- 114 Georg (Schr)öder: »Gespräche über Gewaltverzicht beginnen in Moskau«, in: Die Welt vom 8. Dezember 1969, »Gespräche mit Moskau können heute beginnen«, in: General-Anzeiger vom 8. Dezember 1969, Neue Zürcher Zeitung vom 9. Dezember 1969.
- 115 Georg (Schr)öder: »Bundesregierung hofft auf Abkommen«, in: Die Welt vom 9. Dezember 1969.
- 116 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 18. Juni 1976.
- 117 Hermann (Pör)(zg)en: »Auftakt zum Gedankenaustausch über Gewaltverzicht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Dezember 1969, Neue Zürcher Zeitung vom 10. Dezember 1969 sowie Allardt, a. a. O., S. 260. Valentin Falin ist seit dem 12. Mai 1971 sowjetischer Botschafter in Bonn, Awrelij Tokowinin seit dem 20. Juni 1974 Gesandter an der dortigen sowjetischen Botschaft.
- 118 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 119 »Gespräche über Gewaltverzicht in Moskau aufgenommen«, in: Die Welt vom 9. Dezember 1969, Pörzgen, Auftakt zum Gedankenaustausch, a. a. O., sowie Ulrich Schiller: »Sanft gegenüber Bonn«, in: Die Zeit vom 12. Dezember 1969, Nachrichtenspiegel I des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 10. Dezember 1969, S. 1.
- 120 Emil Bölte: »Beim ersten Gespräch mit Gromyko war alles anders als bisher«, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, Essen, vom 11. Dezember 1969.
- 121 Hermann (Pör)(zg)en: »Zweites Treffen Allardt–Gromyko«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Dezember 1969, ders.: »Mit Allardt nur Präliminarien?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Dezember 1969, (Ernst)-(Ulrich) (F)romm: »Allardt führt drittes Gespräch mit Gromyko«, in: Die Welt vom 24. Dezember 1969.
- 122 Annamaria Doherr: »Sowjets informieren DDR über Gespräche mit Bonn«, in: Frankfurter Rundschau vom 13. Dezember 1969.
- 123 Sanne, a. a. O., S. 80.
- 124 Gerhard Wettig: »Das Verhältnis zwischen Sowjetunion und DDR (V). Die Verhandlungen mit der Bundesrepublik von Januar bis August 1970«, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Nr. 4/1974, S. 1.
- 125 Der der CDU/CSU-Opposition nahestehende Moderator des »ZDF-Magazins«, Gerhard Löwenthal, hatte in der Sendung am 7. Januar 1970 berichtet, daß diese sowjetische Forderung in einem Geheimtelegramm der Deutschen Botschaft aus Moskau an das Auswärtige Amt erwähnt sei (Manuskript der Abmoderation zum Beitrag »DDR-Propaganda in Indien«, S. 8).
- 126 »Anerkennung verlangt«, in: Christ und Welt, Stuttgart, vom 19. Dezember 1969, »Nummer unbekannt«, in: Der Spiegel, 24. Jahrgang, Nr. 5 vom 26. Januar 1970, S. 23, Vogelsang, a. a. O., S. 358, Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 18. Juni 1976. Ein Teil dieser sowjetischen Forderungen findet sich in einem Artikel im Parteiorgan »Prawda« (Verfasser: G. Rationi) vom 24. Januar 1970 wieder: »In Bonn muß man sich darüber klarwerden, daß in Europa die Politik der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie nach dem Verhältnis ihrer Regierung zum bestehenden territorialen Status quo auf unserem Kontinent und nach der Bereitschaft beurteilt wird, die Grenzen aller europäischen Staaten, darunter die Grenzen der Deutschen Demokratischen Republik, anzuerkennen« (Ost-Informationen des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 16/1970 vom 26. Januar 1970, S. 6). Vogelsang übersetzt den entsprechenden Passus der »Prawda« nicht völlig korrekt (siehe Vogelsang, a. a. O., S. 358).
- 127 Allardt, a. a. O., S. 262; Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 128 Sanne, a. a. O., S. 80.
- 129 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 439.
- 130 Der Spiegel, Nr. 3 vom 12. Januar 1970, S. 19/20, Sendemanuskript ZDF-Magazin, a. a. O., Georg Schröder: »Verlangt Moskau von Bonn Verzicht auf Wiedervereinigung«, in: Die Welt vom 9. Januar 1970, Volkmar Hoffmann: »Wehner: Altes Blech im ZDF«, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Januar 1970.
- 131 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 132 Der Spiegel, Nr. 3 vom 12. Januar 1970, S. 20, »Unterrichtung der Opposition über Verhandlungen und Inhalt der Verträge von Moskau und Warschau und der Berlin-Abkom-

- men«, in: Bulletin, Nr. 62, vom 28. April 1972, S. 866. (Mit diesem in der Bonner Diplomatie wohl einzigartigen Schritt versuchte die Regierung Brandt/Scheel den Nachweis zu erbringen, daß sie die CDU/CSU-Opposition über alle ostpolitischen Sachverhalte ausreichend informierte.)
- 133 Georg Schröder: »Warschauer Note im Auswärtigen Amt überreicht«, in: Die Welt vom 23. Dezember 1969, Rolf Breitenstein: »Polnische Note in Bonn begrüßt«, in: Frankfurter Rundschau vom 24. Dezember 1969, Neue Zürcher Zeitung vom 24. Dezember 1969.
- 134 Wortlaut in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 143–147.
- 135 Georg (Schr)öder: »Verhandlungen mit Sowjets über Gewaltverzicht noch im Vorstadium«, in: Die Welt vom 7. Januar 1970, Allardt, a. a. O., S. 262/263.
- 136 Allardt, a. a. O., S. 243.
- 137 Hintergrundgespräche mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai und 18. Juni 1976.
- 138 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 139 Allardt, a. a. O., S. 263.
- 140 »Koalition uneins über Brandts Gegen-Entwurf«, in: Bonner Rundschau vom 14. Januar 1970.
- 141 Georg (Schr)öder: »Neue Weisungen an Allardt für Gespräch mit Moskau«, in: Die Welt vom 20. Januar 1970.
- 142 (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Moskau zeigt sich verwundert über Bonn«, in: Die Welt vom 10. Januar 1970; Neue Zürcher Zeitung vom 13. Januar 1970. Wolff nahm nach Informationen des Verfassers noch an den ersten drei Bahr/Gromyko-Gesprächen teil.
- 143 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 144 Neue Zürcher Zeitung vom 13. Januar 1970; Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 145 »Peckert morgen in Moskau«, in: General-Anzeiger vom 21. Januar 1970; Hintergrundinformation von Egon Bahr.
- 146 Allardt flog nicht am 10. Januar, wie er im Gespräch mit dem Verfasser angab, sondern erst am 15. Januar von Hamburg aus über Kopenhagen zurück in die sowjetische Hauptstadt.
- 147 Die Welt vom 16. Januar 1970.
- 148 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 149 Hintergrundgespräche mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976 und mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 150 Interview mit Egon Bahr vom 26. November 1973.
- 151 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 152 Josef Riedmiller: »Der Emissär, der in die Kälte kam«, in: Süddeutsche Zeitung vom 31. Januar/1. Februar 1970.
- 153 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 154 Hintergrundinformation von Karl Moersch und Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 155 »Viel dazugelernt«, in: Der Spiegel, Nr. 7 vom 9. Februar 1970, S. 25.
- 156 Diese Ausführungen, deren Urheber anonym bleiben muß, wurden Ende 1973 gegenüber dem Verfasser gemacht und nicht zur Zitierung freigegeben. Ihr Inhalt deckt sich mit Informationen, die der Verfasser in den Hintergrundgesprächen mit Karl Wienand und Eugen Selbmann erhalten hat.
- 157 Cramer, a. a. O., S. 58.
- 158 Falin qualifizierte diese Reaktion Bonns als »psychologisch sehr interessant« (Hintergrundgespräch mit Botschafter Valentin Falin am 23. September 1977 in Bonn-Bad Godesberg).
- 159 Sanne, a. a. O., S. 80.
- 160 Cramer, a. a. O., S. 57.
- 161 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 439.
- 162 Unterrichtung der Opposition, a. a. O., S. 866.
- 163 Der Spiegel vom 9. Februar 1970, S. 25.
- 164 »Londoner Unterstützung für Ostpolitik Bonns bekräftigt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Januar 1970.

- 165 Heinrich von Siegler (Hrsg.): Dokumentation zur Deutschlandfrage in Verbindung mit der Ostpolitik. Hauptband VI. Bonn–Wien–Zürich 1972, S. 113.
- 166 Allardt, a. a. O., S. 264; Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 167 Riedmiller, Der Emissär, a. a. O.; »Spiel mit Bande«, in: Der Spiegel, Nr. 6 vom 2. Februar 1970, S. 21; Der Spiegel vom 9. Februar 1970, S. 25.
- 168 Der Spiegel vom 2. Februar 1970, S. 21; Der Spiegel vom 9. Februar 1970, S. 25; Riedmiller, Der Emissär, a. a. O.
- 169 Cramer, a. a. O., S. 58; Hintergrundgespräch mit Egon Bahr vom 26. November 1973.
- 170 Riedmiller, Der Emissär, a. a. O. Die von der »Welt« am 28. Januar und der »FAZ« am 29. Januar verbreitete Meldung, die deutsche Botschaft sei von der Entsendung Bahrs völlig überrascht worden, wurde vom Auswärtigen Amt sofort dementiert und richtiggestellt (siehe: Die Welt vom 29. Januar, ferner FAZ vom 29. Januar 1970).
- 171 (T)heodor (W)ieser: »Egon Bahr als Unterhändler in Moskau«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 29. 1. 1970; Alfred (R)app: »Bahr sondiert in Moskau: Von Gesprächen zu Verhandlungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. 1. 1970; Georg (Schr)öder: »Bahr beginnt neue Gespräche über Gewaltverzicht in Moskau«, in: Die Welt vom 28. 1. 1970.
- 172 Cramer, a. a. O., S. 55.
- 173 Manuskript der Fernsehsendung »Zu Protokoll« vom 4. Juni 1972 mit Staatssekretär Egon Bahr und Günter Gaus, hrsg. vom Südwestfunk, S. 7.
- 174 Schmid, a. a. O., S. 255.
- 175 »Zu Protokoll«, a. a. O., S. 6/7.
- 176 Karl Carstens: »Eine Wende in der Deutschland-Politik. Anmerkungen zum deutsch-sowjetischen Vertrag vom 12. August 1970«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. August 1970.
- 177 Meissner, a. a. O., S. 780.

Leider ist Meissners Einleitung zu seiner obenerwähnten Dokumentation¹ einseitig. Als Kronzeugen für seine übermäßig kritische und wenig ausgewogene Schilderung der Bahr/-Gromyko-Gespräche zitiert er mit Karl Carstens und Helmut Allardt ausschließliche Zeugen, die der Ostpolitik betont kritisch, wenn nicht ablehnend gegenüberstehen. Durch die ungeprüfte und wenig kritische Übernahme ganzer Passagen der Allardt-Memoiren, die in vielen Details ein einseitiges und häufig ungenaues Bild vermitteln, und das Fehlen anderer Aussagen zum Verhandlungsverlauf, etwa von Bahr selbst, der sich wiederholt ausführlich dazu geäußert und viele der Behauptungen Allardts bestritten hat – erwähnt sei hier nur ein Geheimtelegramm des Botschafters an das Auswärtige Amt von Ende Mai 1970 (siehe dazu u. a. Cramer, a. a. O., S. 62/63), in welchem er selbst die Bundesregierung zu größerer Eile auffordert, was in diamentralem Gegensatz zu seinen Memoiren-Äußerungen steht –, erhält die Darstellung Meissners eine leider eindeutige Tendenz. Behauptungen wie: Bahr habe sich »gezwungen« gesehen, »das Verhandlungskonzept der sowjetischen Seite in weitgehendem Maße zu übernehmen« (S. 780), die der Autor leider ohne nähere Beweisführung aufstellt, oder die Bemerkung, daß die bekanntgewordenen Auszüge aus den Verhandlungsprotokollen zum Moskauer Vertrag Bahrs Verhandlungsführung »in keinem guten Licht erscheinen lassen« (S. 783) – dies glaubt Meissner herauslesen zu können, obwohl er im darauffolgenden Satz feststellt, daß diese Protokollfragmente »nicht geeignet« seien, »ein genaues Bild über die Vorverhandlungen in Moskau zu vermitteln« (S. 783) – sind wissenschaftlich wenig substantiell.

Auch andere Thesen Meissners erscheinen zumindest hypothetisch. Daß sich etwa »Unterschiede aufgrund abweichender Auffassung zwischen Staatssekretär Egon Bahr und Außenminister Gromyko bemerkbar mach(t)en« (S. 777), ist eine durch keinen Beweis belegte Vermutung. Ebenso die Behauptung, daß »die Haltung des Auswärtigen Amtes gegenüber den sowjetischen Verhandlungspartnern . . . sicher eine andere gewesen« wäre wie jene Taktik, die Bahr eingeschlagen habe (Meissner: »Westdeutsche Ostpolitik: Die deutsch-sowjetischen Beziehungen«, in: Schwarz, Handbuch der deutschen Außenpolitik, a. a. O., S. 290. Die Thesen, die Meissner in diesem Beitrag aufstellt, sind weitgehend mit den oben aufgeführten identisch. Auch in dieser Darstellung arbeitet der Autor, zumindest was die Zeit ab Oktober 1969 betrifft, weniger mit dokumentarisch greifbaren Fakten

- als mit Hypothesen). In entscheidenden Punkten macht sich Meissner in seinen Ausführungen die Auffassung der CDU/CSU-Opposition zu eigen, ohne sie einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Daß sich die SPD/FDP-Koalitionsregierung »aufgrund der Mehrheitsverhältnisse nicht in der Lage« sah, die Opposition über die Ergebnisse der Bahr-schen Vorverhandlungen »im vollen Umfange zu informieren« (S. 782), ist weder einzu-sehen – der Umkehrschluß wäre logischer – noch bis heute schlüssig und überzeugend belegt.
- 178 Horst Teltschick: Zum Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken. Hrsg. von der CDU-Bundesgeschäftsstelle, Abteilung Politik, Arbeitsgruppe Außen-Deutschlandpolitik. Bonn, September 1970, S. 16.
- 179 Hintergrundinformation von Karl Moersch.
- 180 »Scheel bedauerte Indiskretionen«, in: Frankfurter Rundschau vom 5. Juni 1970.
- 181 Hintergrundgespräch mit Bundespräsident Walter Scheel am 26. 9. 1977 in Bonn.
- 182 (Ernst-(U)lrich (F)romm: »Bahr und Gromyko grenzen ihre Gesprächsthemen ein«, in: Die Welt vom 4. Februar 1970; Hermann Pörzgen: »Was Bahr in Moskau zu hören bekommen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Februar 1970.
- 183 »Voll dahinter«, in: Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970. Diese »Spiegel«-Meldung bestätigte Wolfgang Schollwer dem Verfasser indirekt.
- 184 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 185 Hintergrundinformation von Egon Bahr.
- 186 Schreiben des Assistenten von Werner Marx, Klaus Herrmann, an den Verfasser vom 11. März 1977.
- 187 Hintergrundinformation von Dr. Alois Mertes.
- 188 Hintergrundinformation von Egon Bahr.
- 189 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, S. 38.
- 190 Allardt, a. a. O., S. 266.
- 191 Vgl. besonders S. 35/36. Diese Vermutung bestätigten indirekt Eugen Selbmann und Karl Moersch in den Hintergrundgesprächen mit dem Verfasser.
- 192 Zum Begriff des »Gewaltverzichts« und dessen politischem Stellenwert siehe Schmid, a. a. O., S. 53 ff.
- 193 Text in: Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung eines wissenschaftlichen Beirats. Köln 1972, S. 559–563.
- 194 Ingo von Münch (Hrsg.): Dokumente des geteilten Deutschland. Stuttgart 1968, S. 504.
- 195 Swidbert Schnippenkoetter: »Gewaltandrohung und Gewaltverbot als Probleme der internationalen Politik«, in: Bedrohungsvorstellungen als Faktor der internationalen Politik. Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung, Band 1/1971 (Gesamtredaktion Karl Kaiser). Düsseldorf 1971, S. 67–81; ders., »Gewaltverbot und Gewaltverzicht«, in: Herbert Scholz (Hrsg.): Entspannung und Abrüstung. Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund. Berlin 1970, S. 27–42; Karl Wienand nimmt in seiner Bundestagsrede in der Aussprache des Parlaments am 17. Juni 1970 viele der Gedanken Schnippenkoetters mit teilweise fast identischen Formulierungen wieder auf (siehe Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 59. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 17. Juni 1970, S. 3226 C–3230 D).
- 196 Schriftliche Information des Auswärtigen Amtes.
- 197 Schnippenkoetter, Gewaltandrohung und Gewaltverbot, a. a. O., S. 78.
- 198 Bundestagsdrucksache VI/757.
- 199 Walter Scheel: »Die deutsche Politik des Gewaltverzichts«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Juli 1970.
- 200 Vgl. hierzu besonders Schmid, a. a. O., S. 53–70, mit den entsprechenden Nachweisen; Die Politik des Gewaltverzichts. Eine Dokumentation der deutschen und sowjetischen Erklärungen zum Gewaltverzicht 1949 bis Juli 1968. Veröffentlicht durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn, Juli 1968. Gewaltverzicht und Nichtangriffsverpflichtungen 1919–1968. Materialien der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Nr. 8 vom 15. Mai 1968; ferner Hintergrundinformationen aus dem Auswärtigen Amt.

- 201 Schnippenkoetter, Gewaltandrohung und Gewaltverbot, a. a. O., S. 80.
- 202 Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 5. September 1967, Anhang II, S. 8 und 10.
- 203 Gewaltverzicht und Nichtangriffsverpflichtungen 1919 bis 1968, a. a. O., S. 63.
- 204 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, S. 38.
- 205 Ebd., S. 250/251.
- 206 Siehe dazu Schmid, a. a. O., S. 62/63.
- 207 Daß lediglich eine Fortsetzung der Schröderschen und Kiesingerschen Gewaltverzichtspolitik nicht mehr möglich war, zeigt besonders anschaulich Lothar Ruehl: »Die Ostverträge – Ein Beitrag zur Konfliktbewältigung in Mitteleuropa«, in: Partnerschaft mit dem Osten. 10 Beiträge zur Lage Deutschlands nach den Verträgen. München 1976, S. 107–153; vgl. dazu auch Thomas Oppermann: »Die Gewaltverzichtssposition der BRD«, in: Außenpolitik, Hamburg, 21. Jahrgang, Heft 8/70, August 1970, S. 453–469.
- 208 Der Spiegel, Nr. 53 vom 29. Dezember 1969, S. 30.
- 209 Vgl. hierzu die grundsätzlichen Ausführungen Außenminister Scheels in der Bundestagsdebatte vom 17. Juni 1970 (Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 59. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 17. Juni 1970, S. 3233 D–3240 B) sowie in seinem Zeitungsaufsatz (FAZ) vom 15. Juli 1970.
- 210 Vgl. hierzu etwa Heinrich Bechtoldt: »Gewalt-Verzicht und Ziel-Verzicht«, in: Außenpolitik, Heft 7/70, Juli 1970, S. 389–392.
- 211 Dr. Joachim Peckert arbeitete vor seiner Entsendung nach Moskau im Referat IV 8 (Regionale Kulturplanung) des Auswärtigen Amtes.
- 212 Valentin Falin war nicht »Leiter der Deutschlandabteilung« (so Roth, Außenpolitische Innovation, a. a. O., S. 83), sondern Leiter der für die beiden deutschen Staaten, Österreich und West-Berlin zuständigen Dritten Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums.
- 213 Hermann Pörzgen: »Bahrs Besuch im verschneiten Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Februar 1970.
- 214 Auch Botschafter Falin betonte im Hintergrundgespräch mit dem Verfasser am 23. September 1977 in Bonn-Bad Godesberg nachdrücklich, daß es sich bei dem Meinungsaustausch mit Bahr um *keine* Verhandlungen, sondern lediglich um Gespräche, um einen »Prozeß des Abtastens« gehandelt habe. Das sog. »Bahr-Papier« sei lediglich ein »Papier ohne Titel«, quasi die »Quintessenz« dessen, was man besprochen habe.
- 215 Diese Aufstellung ergibt sich aus der Berichterstattung in der Presse und den entsprechenden Zusammenstellungen im Archiv der Gegenwart in den jeweiligen Zeiträumen.
- 216 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 18. Juni 1976.
- 217 Hintergrundinformation von Egon Bahr.
- 218 Hintergrundgespräch mit Botschafter Falin am 23. Sept. 1977 in Bonn-Bad Godesberg.
- 219 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977; im gleichen Sinne äußerte sich auch Karl Wienand gegenüber dem Verfasser am 24. Januar 1977 in München.
- 220 Hintergrundinformation von Dr. Alfred Blumenfeld.
- 221 Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, Dr. Gerhard Schröder (CDU), bestätigte in einem Gespräch mit der Illustrierten »Quick« (Nr. 32/70 vom 5. August 1970, S. 26), daß der 18 Punkte umfassende Forderungskatalog »in einer vertraulichen Sitzung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages (vermutlich am 26. Februar 1970, Anm. d. Verf.) vorgetragen worden« sei. »Quick« druckte diese Punkte im Rahmen des Schröder-Gesprächs ab.
- 222 Die Protokollauszüge wurden erstmalig von der Illustrierten »Quick« (Nr. 18/72 vom 26. April 1972, ohne Seitenangabe), ferner u. a. von der »Welt« (vom 18. April 1972), der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (ebenfalls vom 18. April 1972), der Süddeutschen Zeitung (vom 19. April 1972) und vom Archiv der Gegenwart (vom 19. April 1972, S. 17030–17032) veröffentlicht. Sie waren Anfang April 1972 von anonymen Seite einigen CDU/CSU-Abgeordneten, u. a. auch Oppositionsführer Rainer Barzel, schriftlich übersandt worden, der sein Exemplar am 12. April Bundeskanzler Brandt übermittelte. Am 17. April verbreitete dpa den von der »Quick« vorab angekündigten Wortlaut der Protokollfragmente.

Der Verfasser verwendet die Gesprächsauszüge, bei denen es sich um ausgewählte Zitate handelt, die sinnentstellend aus dem Zusammenhang gerissen sind – die meisten Bahrschen Gegenargumente auf Gromykos Forderungen sind absichtlich weggelassen –, teilweise mit Zusätzen versehen und dadurch verfälscht wurden, in einzelnen Teilen nach Informationen des Verfassers aber korrekt sind, nur dann als Quelle, wenn sich alle verfügbaren anderen Informationen über den Gesprächsverlauf und den Gesprächsinhalt mit den Protokollzitaten decken.

Der Verfasser geht aus begründetem Anlaß davon aus, daß es sich insgesamt um echtes Material handelt, zitiert aber nur dort wörtlich aus den Protokollfragmenten, wo deren Inhalt mit hoher Wahrscheinlichkeit der Wahrheit sehr nahe kommt.

Grundsätzlich ergibt eine Analyse der Gesprächsauszüge nicht nur, daß die Sprache bei der Unterhändler sehr offen war, sondern auch, daß sich deren Positionen erst in der Diskussion, im Dialog entwickelt haben. Spätestens hier wird deutlich, warum Bahr und nicht ein weisungsgebundener Botschafter die Sondierungen mit der sowjetischen Seite führen konnte.

223 Wettig, a. a. O., S. 2.

224 Cramer, a. a. O., S. 57/58.

Bahrs Aussage deutet auf das psychologische Grundproblem der deutsch-sowjetischen Beziehungen hin: Die Perzeptionen der taktischen und strategischen Absichten und Einschätzungen der Politik der jeweils anderen Seite laufen diametral auseinander, ja verhalten sich »spiegelbildlich« und speisen permanent und gleichsam »exemplarisch« Mißtrauen, Unsicherheit und Verdächtigungen. Dies wird besonders deutlich, wenn man einen Blick auf die sowjetische Einschätzung der Bonner Ostpolitik sieben Jahre nach Abschluß des Moskauer Vertrages wirft, der die perzeptive Diskrepanz, die »psychologische Barriere« zwischen beiden Seiten zwar verringern, aber nicht abbauen konnte. (Vgl. hierzu besonders »Wie sehen es die Sowjets? Moskaus Einschätzung von Ursprung, Konzeption und Ergebnis der Bonner Ostpolitik«, in: Der Spiegel, 32. Jahrgang, Nr. 18 vom 1. Mai 1978, S. 34–41.)

225 Zum Ablauf des ersten Gesprächs siehe Wettig, a. a. O., S. 1–4; Cramer, a. a. O., S. 55 bis 58; »Zu Protokoll«, a. a. O., S. 6 ff; Archiv der Gegenwart vom 6. Februar 1970, S. 15263; Protokollfragmente in: Quick Nr. 18/72 vom 26. April 1972 (im folgenden zitiert als »Quick-Protokollfragmente«, ohne Seitenangabe); (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Staatssekretär Bahr sechs Stunden bei Gromyko«, in: Die Welt vom 31. Januar 1970; »Spiel mit Bande«, in: Der Spiegel, Nr. 6 vom 2. Februar 1970, S. 21–22; Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr berichtet Brandt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Februar 1970; Hans (Re)iser: »Bonn dämpft Hoffnungen auf raschen Erfolg der Mission Bahrs«, in: Süddeutsche Zeitung vom 3. Februar 1970; »Viel dazugelernt«, in: Der Spiegel, Nr. 7 vom 9. Februar 1970, S. 25/26; Ausführungen Bahrs in der ARD-Fernsehsendung »Deutschland vor der Wahl. Bilanz der Außen- und Deutschlandpolitik« vom 29. September 1976; verwendet wurden ferner eigene Hintergrundinformationen. Die im Juli 1974 im rechtskonservativen Verlag Politisches Archiv, Landshut, erschienene Pseudo-Biographie von Rangmar Staffa (vermutlich ein Pseudonym): »Egon Bahr. Der geheime Diener« wird auch in den folgenden Teilen der Untersuchung nicht als Quelle herangezogen. Inhalt, Niveau und Machart dieses »Buches«, das im Stil einer aufreißerischen, teilweise denunzierenden Illustriertenreportage verfaßt ist und auf jeden Quellennachweis verzichtet, sprechen für sich und erübrigen jede weitere Kommentierung.

226 Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr berichtet Brandt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Februar 1970.

227 Alfred (R)app: »Brandt wird Pompidou Bahrs Auftrag erläutern«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Januar 1970; Der Spiegel vom 2. Februar 1970, S. 22; Jan Reifenberg: »Paris – Bonn: ein neuer Stil«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Februar 1970; Charles Hargrove: »Pompidou hint to Brandt over his eastern policy«, in: The Times, London, vom 2. Februar 1970; »Stark verbunden«, in: Der Spiegel, Nr. 11 vom 9. März 1970, S. 29; Jan Reifenberg: »Paris besteht gegenüber Brandt auf seinen EWG-Bedingungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Februar 1970.

- 228 Siegler, a. a. O., S. 102.
- 229 Roland Delcour: »Ein Fall von Schizophrenie. Deutsche Ostpolitik aus Pariser Sicht«, in: Der Monat, Hamburg, 22. Jahrgang, Heft 263, August 1970, S. 54.
- 230 Vgl. hierzu Karlheinz Renfordt: »Im Pariser Außenministerium sieht man das Rapollo-Gespenst«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Dezember 1969; dazu auch Hans Kepper: »Paris bemüht sich, den Aufschrei zu dämpfen«, in: Frankfurter Rundschau vom 22. Dezember 1969.
- 231 (P)ör(zg)en, Bahr berichtet Brandt, a. a. O.
- 232 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1970.
- 233 Hintergrundgespräch mit Dr. Paul Frank vom 13. September 1977.
- 234 Dettmar Cramer: »Bonn erwartet keine politischen Folgen aus dem Erdgas-Vertrag«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Februar 1970; Archiv der Gegenwart vom 3. Februar 1970, S. 15260/15261; H. (Zi)mmernann: »Offene Fragen zum Osthandelsgeschäft von Essen«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 5. Februar 1970.
- 235 Archiv der Gegenwart vom 3. Februar 1970, S. 15261; »Auch Emmel nach Moskau«, in: Hamburger Abendblatt vom 4. Februar 1970.
- 236 Der Spiegel, Nr. 7 vom 9. Februar 1970, S. 25.
- 237 (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Botschafter Egon Emmel reist nach Moskau«, in: Die Welt vom 3. Februar 1970; (Re)iser, Bonn dämpft Hoffnungen, a. a. O.; »Auch Emmel nach Moskau«, a. a. O.; Hermann (P)ör(zg)en: »Emmel beginnt in Moskau Gespräche über technologische Zusammenarbeit«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Februar 1970; (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Emmels Gespräche in Moskau verlaufen »zügig und intensiv«, in: Die Welt vom 7. Februar 1970; Archiv der Gegenwart vom 6. Februar 1970, S. 15265; Ernst-Ulrich Fromm: »Im Handel kommt man sich näher, politisch bleibt Moskau starr«, in: Die Welt vom 9. Februar 1970; Carl-Christian Kaiser: »» Kolossale Möglichkeiten«, in: Die Zeit, Nr. 7 vom 13. Februar 1970.
- 238 (Re)iser, Bonn dämpft Hoffnungen, a. a. O.
- 239 (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Bahr und Gromyko grenzen ihre Gesprächsthemen ein«, in: Die Welt vom 4. Februar 1970; (R)oger (B)ernheim: »Bahrs Gespräche in Moskau«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 5. Februar 1970; (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Bahr und Gromyko kamen beim zweiten Gespräch zur Sache«, in: Die Welt vom 5. Februar 1970; Archiv der Gegenwart vom 6. Februar 1970, S. 15263; Der Spiegel vom 9. Februar 1970, S. 26; Wettig, a. a. O., S. 2–4; »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972.
- 240 (R)oger (B)ernheim: »Bahr allein bei Gromyko«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Februar 1970.
- 241 Josef Riedmiller: »Das deutsch-sowjetische Gespräch tritt in die entscheidende Phase«, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. Februar 1970.
- 242 Ebd.
- 243 Riedmiller, Das deutsch-sowjetische Gespräch, a. a. O.
- 244 Ebd., dazu ferner (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Mit ernstem Gesicht verließ Bahr das Sowjet-Außenministerium«, in: Die Welt vom 7. Februar 1970; Hermann (P)ör(zg)en: »Bahr und Gromyko jetzt unter vier Augen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Februar 1970; Archiv der Gegenwart vom 6. Februar 1970, S. 15263; Bernheim, Bahr allein bei Gromyko, a. a. O.; Hermann Pörzgen: »Was Bahr in Moskau zu hören bekommt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Februar 1970.
- 245 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 512; vgl. hierzu S. 60.
- 246 Walter Scheel: Reden und Interviews. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1972, S. 123–130; Alfred (R)app: »Moskau weicht nicht von seiner Position«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Februar 1970.
- 247 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 248 Zitiert nach: Der Spiegel, Nr. 7 vom 9. Februar 1970, S. 26.
- 249 Ebd., S. 29.
- 250 Fromm, Mit ernstem Gesicht, a. a. O.; Pörzgen, Bahr und Gromyko jetzt unter vier Augen, a. a. O.; Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1970. Nach Informationen von Botschafter Falin war Lednew Korrespondent der »Iswestija«, ohne offiziellen Auftrag

- und keineswegs Bahrs ständiger Begleiter. Einen derartigen »politischen« Verbindungsmann habe Bahr gar nicht nötig gehabt, da Gromyko für ihn fast immer zu sprechen gewesen sei (Hintergrundgespräch mit Valentin Falin vom 23. September 1977).
- 251 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1970. Michail Woslenskij, Mitglied der Akademie der Wissenschaften der Sowjetunion, wurde am 31. Januar 1977 angeblich ohne Angabe von Gründen aus der Sowjetunion ausgebürgert (siehe dazu Woslenskij's Artikel »Reisen auf sowjetisch«, in: Die Zeit, Nr. 23 vom 27. Mai 1977). Dem Verfasser seien, ohne diese detailliert begründen zu können, Zweifel an dieser Version Woslenskij's erlaubt, dem von offizieller Seite in der Bundesrepublik Verbindungen zum sowjetischen Geheimdienst KGB nachgesagt wurden.
- 252 (R)ogers (B)ernheim: »Neue deutsch-sowjetische Gesprächsrunde in Moskau«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12. Februar 1970; ferner (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Andrej Gromyko zu Gast bei Botschafter Allardt«, in: Die Welt vom 11. Februar 1970; Hermann (P)ör(z)gen: »Gromyko Gast Allardts in der Botschaft«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Februar 1970; Wolfgang Kuballa: »Zwischenbilanz in Moskau«, in: Frankfurter Neue Presse vom 18. Februar 1970; Archiv der Gegenwart vom 21. März 1970, S. 15363.
- 253 Wettig, a. a. O., S. 3–4.
- 254 »Zu Protokoll«, a. a. O., S. 9.
- 255 Wettig, a. a. O., S. 3–4 und S. 21 (Anm. 12).
- 256 Fromm, Andrej Gromyko zu Gast, a. a. O.; Pörzgen, Gromyko Gast Allardts, a. a. O.; Hermann Pörzgen: »Ein perfektes Menü für Gromyko«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Februar 1970; Bernheim, Neue deutsch-sowjetische Gesprächsrunde, a. a. O.; Josef Riedmiller: »Unter den Felsen auch sonnenhungrige Gräser?«, in: Süddeutsche Zeitung vom 12. Februar 1970; Ernst-Ulrich Fromm: »Bahr noch ungebrochen: Ich kann genauso monoton«, in: Die Welt vom 13. Februar 1970.
- 257 Hermann (P)ör(z)gen: »Moskau und Ost-Berlin melden erstmals Bahrs Gespräche«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Februar 1970.
- 258 Pierre Comparet: »China fears Bonn talks with Russia«, in: The Times vom 11. Februar 1970; Archiv der Gegenwart vom 21. März 1970, S. 15363/15364.
- 259 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Februar 1970; Georg (Schr)öder: »Kabinett einig: Ostgespräche ohne Illusionen fortsetzen«, in: Die Welt vom 13. Februar 1970. Nach der Übersicht des Auswärtigen Amtes (»Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866) fand diese Unterrichtung bereits am 11. Februar 1970 statt, was allerdings nicht korrekt sein dürfte.
- 260 Hermann (P)ör(z)gen: »Bahrs Moskauer Mission vor dem Abschluß«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Februar 1970.
- 261 Pörzgen, Was Bahr in Moskau zu hören bekommt, a. a. O.; Fromm, Bahr noch ungebrochen, a. a. O.; (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Sachlicher Meinungsaustausch Kossygin – Bahr im Kreml«, in: Die Welt vom 14. Februar 1970; Pörzgen, Bahrs Moskauer Mission vor dem Abschluß, a. a. O.; ders.: »Moskau bringt wieder deutschen Rechtsradikalismus aufs Tapet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Februar 1970.
- 262 Unverständlich ist, warum Allardt in seinen Memoiren (S. 353/354) beklagt, daß das, was Bahr unter vier Augen u. a. mit Kossygin besprochen habe, sich ohnehin seinem Wissen entzogen habe. Zusammen mit Egon Bahr saß Botschafter Allardt bei diesem Gespräch Kossygin und Falin gegenüber. Nach allen verfügbaren Informationen fand eine Vier-Augen-Unterredung zwischen Bahr und Kossygin nicht statt.
- 263 »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972; Pörzgen, Bahrs Moskauer Mission vor dem Abschluß, a. a. O.; Fromm, Sachlicher Meinungsaustausch Kossygin – Bahr, a. a. O.; David Bonavia: »Bonn's envoy has businesslike talk with Kossygin«, in: The Times vom 14. Februar 1970; Archiv der Gegenwart vom 21. März 1970, S. 15364.
- 264 Angela Na(ck)e(n): »Konsultation Warschau – Moskau über Bonns Ostpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Februar 1970.
- 265 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 266 Ebd.

- 267 Hermann (P)ör(zg)en: »Eine Woche ›Denkpause‹ in den Gewaltverzichtsgesprächen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Februar 1970; (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Gespräche über Gewaltverzicht in Moskau unterbrochen«, in: Die Welt vom 18. Februar 1970; (R)oger (B)ernheim: »Pause in den Gesprächen Gromyko – Bahr«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. Februar 1970; Archiv der Gegenwart vom 21. März 1970, S. 15364.
- 268 Leider konnte sich Allardt in den Gesprächen mit dem Verfasser nicht mehr an Namen und Funktion seines sowjetischen Gesprächspartners erinnern. Vermutlich handelte es sich um Prof. Michail Woslenskij (siehe Anm. 251).
- 269 Veröffentlicht wurden Passagen dieses vertraulichen Berichts erstmalig in der »Welt« vom 10. April 1972 (»Betonung deutscher Rechte nicht vertragskonform?«).
- 270 Fromm, Gespräche über Gewaltverzicht in Moskau unterbrochen, a. a. O.
- 271 »Bahrs weitere Gespräche in Moskau«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. Februar 1970.
- 272 Jan Reifenberg: »Bonns Ostpolitik Thema in Washington«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Februar 1970.
- 273 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 33. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 25. Februar 1970, S. 1552 C.
- 274 Siehe Anm. 221.
- 275 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 276 Hans Lerchbacher: »Scheel informierte Abgeordnete«, in: Frankfurter Rundschau vom 25. Februar 1970; »Fraktionsvorsitzende von Scheel und Bahr unterrichtet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 1970.
- 277 Siehe Anm. 253–255.
- 278 Europa-Archiv, Bonn, Folge 9/1970, S. D 215–D 216.
- 279 Wettig, a. a. O., S. 6/7; ferner dazu auch Schmid, a. a. O., S. 138 f.
- 280 Hermann (P)ör(zg)en: »Gromyko nach Gesprächen mit Gomulka wieder in Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. März 1970.
- 281 (D)ettmar (C)ramer: »Bahr am Dienstag in Moskau erwartet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Februar 1970.
- 282 Hintergrundinformation von Egon Bahr.
- 283 »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972.
- 284 »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972; Hermann Pörzgen: »Wird es in Moskau jetzt kälter?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. März 1970; Ernst-Ulrich Fromm: »Der Dialog Bahr – Gromyko kann das Spiel der Kräfte verändern«, in: Die Welt vom 2. März 1970; Hermann (P)ör(zg)en: »Bahr heute wieder bei Gromyko«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. März 1970; David Bonavia: »Russians fear United Europe«, in: The Times vom 4. März 1970; »Fortsetzung der deutsch-sowjetischen Gespräche«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 5. März 1970; Archiv der Gegenwart vom 21. März 1970, S. 15364.
- 285 Zum Besuch Brandts in London und seinen Gesprächen mit Harold Wilson siehe die Berichterstattung in der »Times« vom 2., 3., 5. und 6. März, in der FAZ vom 3. und 4. März sowie im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 30 vom 4. März und Nr. 31 vom 6. März 1970.
- 286 »Stark verbunden«, in: Der Spiegel, Nr. 11 vom 9. März 1970, S. 29/30.
- 287 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 484/485.
- 288 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 289 Hintergrundinformation von Egon Bahr.
- 290 Das sog. »Gromyko-Papier« wurde erstmalig von der Tageszeitung »Die Welt« am 23. Juli 1970 abgedruckt und am gleichen Tag auch von den CDU/CSU-Bundestagsabgeordneten Freiherr von Guttenberg und Dr. Werner Marx in der Broschüre »Gewaltverzicht« in sowjetischer Sicht« veröffentlicht. Die Existenz dieses Papiers und die Umstände seiner Veröffentlichung sind ebenso umstritten wie obskur. Egon Bahr bestritt gegenüber dem Verfasser die Existenz eines »Gromyko-Papiers«. Auch ein Sprecher des sowjetischen Außenministeriums ließ verlauten, ihm sei ein solches Papier nicht bekannt (Der Spiegel, Nr. 31 vom 27. Juli 1970, S. 22). Botschafter Falin bestreitet ebenfalls nachdrücklich die Behauptung der CDU/CSU-Abge-

ordneten und bestätigt die Bahr-Version (Hintergrundgespräch mit dem Verfasser vom 23. September 1977). Leider machten die *Oppositionsvertreter von und zu Guttenberg*, der inzwischen verstorben ist, und Marx über Herkunft und Authentizität des ihnen angeblich zugespielten Textes nur bruchstückhafte Angaben: Er sei ihnen von einer Quelle übergeben worden, die weder aus einer Behörde der Bundesregierung noch aus Kreisen der Westmächte stamme.

Botschafter Allardt hingegen führte gegenüber dem Verfasser am 18. Juni 1976 aus, er wisse nichts von übergebenen Papieren, zweifle jedoch nicht (sic!) an der Echtheit des sog. »Gromyko-Papiers«, das der Opposition vermutlich aus der DDR zugespielt worden sei und Indiz sei für die Nervosität der DDR hinsichtlich des westdeutsch-sowjetischen Meinungsaustausches.

Werner Marx ließ dem Verfasser in einem Schreiben vom 11. März 1977 auf eine entsprechende Anfrage mitteilen, was die Zuspiegelung des »Gromyko-Papiers« betreffe, könne nicht mehr gesagt werden, als beide Unionsabgeordneten bereits 1970 in Interviews gesagt hätten. Auch der gewöhnlich gut informierte Gerhard Wettig geht in seiner Darstellung von der Existenz des sog. »Gromyko-Papiers« aus (Wettig, a. a. O., S. 7).

Nach allen verfügbaren Informationen (siehe hierzu besonders Der Spiegel, Nr. 31 vom 27. Juli 1970, S. 22 ff.) wurden bei den Bahr/Gromyko-Sondierungen insgesamt drei sog. »non-papers«, d. h. unverbindliche Formulierungspapiere, ausgetauscht: Bahr übergab höchstwahrscheinlich seinen sowjetischen Gesprächspartnern ein Papier, Gromyko der deutschen Seite zwei Papiere. Botschafter Falin bestätigte, daß wegen der Gefahr von Indiskretionen nur sehr wenige »non-papers« ausgetauscht worden seien (Hintergrundgespräch mit dem Verfasser vom 23. September 1977). Mit dem angeblichen »Gromyko-Papier« war keines dieser formlosen Arbeitspapiere identisch. Auch dürfte es sich bei diesem Text weder um einen Zusammenschnitt verschiedener Bahr-Notizen noch um das von Bahr übergebene, von den Sowjets ins Russische übersetzte und wieder ins Deutsche zurückübertragene Papier handeln, von dem mit Sicherheit die Staats- und Parteiführung der DDR Ende Februar durch den sowjetischen Außenminister persönlich Kenntnis erhielt.

Nach Informationen von Egon Bahr war das Gromyko-Papier ein in die Form eines *gemeinsam* fixierten Arbeitspapiers gebrachtes Zwischenergebnis der bis zu diesem Zeitpunkt geführten Besprechungen, das auf Vorschlägen *beider* Delegationen basierte. Der damalige Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Prof. Dr. Ralf Dahrendorf, teilte dem Verfasser dagegen mit, daß Gromyko am 6. März zehn Thesen, die den sowjetischen Standpunkt fixiert hätten, überreicht, aber ausdrücklich betont habe, daß Veränderungen noch möglich seien.

Ob das von der Union veröffentlichte Dokument ihr aus der DDR oder gar von sowjetischen Stellen zugespielt wurde, kann vermutet, aber nicht stichhaltig nachgewiesen werden. Sicher scheint jedoch, daß Bahr und Gromyko bei ihrer siebten Unterredung am 6. März konkrete Formulierungen diskutierten, die dem Inhalt des angeblichen »Gromyko-Papiers« entsprachen.

291 Wettig, a. a. O., S. 13; Emil Bölte: »Bahr läßt Brandt informieren«, in: Kölner Stadtanzeiger vom 9. März 1970; »Malgré la querelle autour de Berlin-Ouest Moscou et Varsovie pour suivent leurs entretiens avec Bonn«, in: Le Monde, Paris, vom 12. März 1970.

292 Hintergrundgespräch mit Botschafter Falin vom 23. September 1977.

293 Bölte, Bahr läßt Brandt informieren, a. a. O.; Josef Riedmiller: »Achstes Treffen Bahr – Gromyko«, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. März 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Bonn läßt Ost-Berlin im Zugzwang«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. März 1970; Archiv der Gegenwart vom 21. März 1970, S. 15364.

294 »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972.

295 »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972; ferner Riedmiller, Achtes Treffen Bahr – Gromyko, a. a. O.; Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr setzt den Meinungsaustausch mit Gromyko fort«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. März 1970.

296 Presseverlautbarung Nr. 444 vom 10. März 1970, hrsg. von der U.S.-Botschaft, Bonn-Bad Godesberg, S. 9 und 11.

- 297 »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972.
- 298 Wettig, a. a. O., S. 7/8; Der Spiegel, Nr. 31 vom 27. Juli 1970. Der Argumentation der Oppositionsabgeordneten Marx und zu Guttenberg, die russischen Termini für »unveränderlich« und »unantastbar« bzw. »unverletzlich« seien inhaltlich völlig identisch (so in ihrer bereits zitierten Broschüre »Gewaltverzicht in sowjetischer Sicht«, a. a. O., S. 20–22), wird von sprachkundigen Politologen und Völkerrechtlern sowie von den Rechtsexperten des Auswärtigen Amtes überzeugend widerlegt. Siehe hierzu etwa Klaus Mehner: »Der Moskauer Vertrag«, in: Osteuropa, Stuttgart, 20. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1970, S. 824; ferner Johannes R. Gascard: »Moskauer Vertrag und deutsche Einheit«, in: Eberhard Menzel (Hrsg.), Ostverträge – Berlin-Status – Münchener Abkommen – Beziehungen zwischen der BRD und der DDR. Vorträge und Diskussionen eines Symposiums vom März 1971. Hamburg 1971, S. 97–103; Helmut Steinberger: »Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerkes vom 12. August 1970«, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart, Band 31, Nr. 1–2, Juni 1971, S. 63 bis 161 (insbes. 103–105); Jochen Abr. Frowein: »Legal Problems of the German Ostpolitik«, in: The International and Comparative Law Quarterly, London, Vol. 23 (1974), S. 105–126 (insbes. 109); Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister des Auswärtigen auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birrenbach, Bach, Kliesing, Marx, Freiherr von und zu Guttenberg und die Fraktion der CDU/CSU zum Moskauer Vertrag (Bundestagsdrucksache VI/1281 vom 12. Oktober 1970); Zuschrift von Dr. Waldemar Hoepfner in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. April 1972.
- 299 Georg Schröder: »Gespräche mit dem Osten in fünf Punkten festgefahren«, in: Die Welt vom 1. April 1970.
- 300 Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr und Gromyko ziehen Bilanz«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. März 1970; »Bahr in Moskau: Wir sind ein gutes Stück weitergekommen«, in: Die Welt vom 14. März 1970.
- 301 Ebd.
- 302 (R)oger (B)ernheim: »Unterbrechung der Gespräche Bahrs mit Gromyko«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16. März 1970; Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr am Freitag wieder nach Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. März 1970.
- 303 Ebd.
- 304 Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr am Freitag wieder nach Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. März 1970; ferner Bernheim, Unterbrechung der Gespräche Bahrs mit Gromyko, a. a. O.
- 305 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866; Rolf Breitenstein: »Bahr am Samstag bei Gromyko«, in: Frankfurter Rundschau vom 20. März 1970.
- 306 (D)ettmar (C)ramer: »Einigkeit im Kabinett über Brandts Erfurt-Reise«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. März 1970.
- 307 »Duckwitz berichtet dem NATO-Rat«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. März 1970.
- 308 Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 20. März 1970, Anhang V, S. 1.
- 309 »Protokolle nach Moskau«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27/28.
- 310 »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972.
- 311 Rudolf (St)rauch: »Im Mai neue Gespräche Bonn – Moskau«, in: Die Welt vom 23. März 1970.
- 312 Archiv der Gegenwart vom 21. März 1970, S. 15364; Strauch, Im Mai neue Gespräche Bonn – Moskau, a. a. O.; (D)ettmar (C)ramer: »Ein Fortschritt in den deutsch-sowjetischen Beziehungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. März 1970; Hermann Pörzgen: »Bahrs Moskau-Aufenthalt intensivierte die Gespräche«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. März 1970; (R)oger (B)ernheim: »Zehnte Unterredung Bahrs mit Gromyko«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. März 1970.
- 313 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 41 vom 24. März 1970, S. 400.
- 314 Allardt, a. a. O., S. 306.

- 315 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
 316 Allardt, a. a. O., S. 306/307.
 317 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
 318 Allardt, a. a. O., S. 307.
 319 Ebd.; Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
 320 Allardt, a. a. O., S. 307.
 321 Allardt, a. a. O., S. 307.
 322 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
 323 Siehe dazu Anm. 308.
 324 Hintergrundinformation von Egon Bahr.
 325 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 512.
 326 Diese Vermutung des Verfassers wird im Kern von Karl Moersch geteilt (Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977).
 327 Schreiben Prof. Richard Löwenthals an den Verfasser vom 3. März 1975.
 328 Ebd.
 329 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
 330 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 18. Juni 1976.
 331 Staatssekretär Dr. Paul Frank vom Auswärtigen Amt brachte das ostpolitische Gesamtkonzept der Regierung Brandt/Scheel auf die »klassische« Formel von der »Politik des Modus vivendi auf der Basis des territorialen Status quo« (Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977). Nach Meinung von Frank wird »das, was ist, mit dem Begriff Modus vivendi am besten umrissen« (Hintergrundgespräch mit Dr. Paul Frank vom 13. September 1977).
 332 Schmid, a. a. O., s. 246.
 333 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
 334 »Zu Protokoll«, a. a. O., S. 9/10.
 335 Allardt, a. a. O., S. 308.
 336 Ebd., S. 309.
 337 Zur Vorbereitung und Entwicklung der Berlin-Gespräche siehe besonders: Die Berlin-Regelung. Das Viermächte-Abkommen über Berlin und die ergänzenden Vereinbarungen. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1971, S. 254 ff.
 338 Jan Reifenberg: »Frankreich zwischen Sorge und Zustimmung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. März 1970.
 339 Jan Reifenberg, Frankreich zwischen Sorge und Zustimmung, a. a. O.
 340 Rainer Barzel: »Zum Gewaltverzichtsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion«. Hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Bonn, 24. März 1970.
 341 »Bahr erzielte Fortschritte in der sowjetischen Hauptstadt«, in: Bremer Nachrichten vom 26. März 1970; Rudolf (St)rauch: »Regierung spricht von Mißbrauch der Informationen«, in: Die Welt vom 26. März 1970.
 342 Ebd.
 343 »Protokolle nach Moskau«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27.
 344 »Bahr erzielte Fortschritte«, a. a. O.; Strauch, Regierung spricht von Mißbrauch, a. a. O.; Alfred (R)app: »Will Brandt mit Nixon über die Oder-Neiße sprechen?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. März 1970.
 345 Alfred (R)app: »Brandt erörtert mit Nixon die Bonner Ostpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. April 1970; (T)heodor (W)ieser: »Brandts Gesprächsthemen für Washington«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 3. April 1970.
 346 Rapp, Brandt erörtert mit Nixon, a. a. O.; Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 1. April 1970.
 347 (H)ans (A)chim (W)ieseloh: »Washington begierig auf Brandts Bericht über seine Ostkontakte«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. April 1970; David Binder: »Brandt, in Nixon Talks, to Stress U.S.-Market Ties«, in: The New York Times vom 4. April 1970.
 348 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 383.
 349 Bundestagsdrucksache VI/757.

- 350 (W)erner (I)mhoof: »Brandts Gespräche in Washington«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. April 1970.
- 351 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 380.
- 352 Conrad Ahlers: »Brief aus Bonn: Der häßliche Amerikaner«, in: Stern, Hamburg, Nr. 16 vom 10. April 1975, S. 53.
- 353 Imhoof, Brandts Gespräche in Washington, a. a. O.; Tad Szulc: »Brandts Exhorts the U. S. Not to Reduce Its Troop Strength in Europe«, in: The New York Times vom 11. April 1970; Hans Achim Weseloh: »Das amerikanische Einverständnis mit der Bonner Ostpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. April 1970; (W)erner (I)mhoof: »Bundeskanzler Brandt als Gast Nixons«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. April 1970; »Brandt-Nixon Talks«, in: The New York Times vom 14. April 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Nach Brandts Rückkehr aus Washington«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. April 1970; »Nixon and German Defence«, in: The Times vom 16. April 1970.
- 354 Hintergrundgespräch mit Bundespräsident Walter Scheel am 26. September 1977 in Bonn. Vgl. hierzu auch die informative Aufstellung von Zitaten der führenden SPD- und FDP-Politiker zum »Berlin-Junktim«, in: Der Spiegel, Nr. 1/2 vom 4. Januar 1971, S. 22.
- 355 Text der Ansprache in: Bundeskanzler Brandt: Reden und Interviews. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1971, S. 176–179 (bes. 178).
- 356 Walter Scheel: Reden und Interviews. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1972, S. 195.
- 357 Gerhard Kiersch: »Frankreichs Reaktion auf die westdeutsche Ostpolitik«, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.): Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen. Opladen 1974, S. 194.
- 358 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 359 Siehe hierzu besonders Teil A. IV der vorliegenden Arbeit.
- 360 Archiv der Gegenwart vom 30. April 1970, S. 15441.
- 361 Siehe dazu im einzelnen Teil A. IV der Arbeit.
- 362 (R)olf (B)reitenstein: »Bonn klärt Berlin-Haltung ab«, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Mai 1970; ders.: »Übereinstimmung in der Ostpolitik«, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Mai 1970.
- 363 Text der Erklärung in: Bundeskanzler Brandt: Reden und Interviews, a. a. O., S. 207 ff.; Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr: Bonn will Beitrag zur Friedenssicherung leisten«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Mai 1970; »Through German Eyes«, in: The Times vom 9. Mai 1970.
- 364 (R)oger (B)ernheim: »Wiederaufnahme der deutsch-sowjetischen Gespräche«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 14. Mai 1970.
- 365 »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972.
- 366 Ebd.
- 367 Pörzgen, Bahr: Bonn will Beitrag, a. a. O.; ders.: »Bahr zwei Stunden bei Gromyko«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Mai 1970; Bernheim, Wiederaufnahme der deutsch-sowjetischen Gespräche, a. a. O.; Archiv der Gegenwart vom 12. Juni 1970, S. 15545.
- 368 Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 11. bis 14. Mai 1970 in Saarbrücken. Protokoll der Verhandlungen. Angenommene und überwiesene Anträge. Hrsg. vom Parteivorstand der SPD. Bonn 1970, S. 470–472; Roger Berthoud: »Brandt pledge to respect present borders«, in: The Times vom 14. Mai 1970; »Social Democrats settle in«, in: The Times vom 15. Mai 1970.
- 369 Zitiert nach: Marion Gräfin Dönhoff: »Der springende Punkt: Berlin«, in: Die Zeit, Nr. 30 vom 24. Juli 1970; dazu auch: »Ideales Paket«, in: Der Spiegel, Nr. 25 vom 15. Juni 1970, S. 26–28; Archiv der Gegenwart vom 27. Mai 1970, S. 15512/513.
- 370 (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Bahr in Moskau: Ein weiterer Punkt wurde bereinigt«, in: Die Welt vom 16. Mai 1970; Josef Riedmiller: »Fürchtet Ulbricht einen Kompromiß?«, in: Süd-deutsche Zeitung vom 19. Mai 1970.
- 371 »Quick«-Protokollfragmente vom 26. April 1972.

- 372 Vgl. hierzu besonders Gerhard Wettig: »Das Verhältnis zwischen Sowjetunion und DDR in der Deutschlandpolitik. Überlegungen zu acht Fallstudien für den Zeitraum 1965–1972. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Nr. 14/1974; ders.: Zu den Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der DDR in den Jahren 1969 bis 1975. Eine zusammenfassende Analyse. Bericht (siehe oben) Nr. 23/1975; jetzt auch ders.: Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965 bis 1976. Einvernehmen und Konflikt im sozialistischen Lager, Stuttgart 1976.
- 373 Fromm, Bahr in Moskau, a. a. O.; ders.: »Der Zeiger der Waage in Moskau zittert«, in: Die Welt vom 16. Mai 1970; Hermann (P)ör(z)gen: »Bisher kürzestes Gespräch Bahrs mit Gromyko«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Mai 1970; Archiv der Gegenwart vom 12. Juni 1970, S. 15545.
- 374 Riedmiller, Fürchtet Ulbricht den Kompromiß?, a. a. O.; Ernst-Ulrich Fromm: »Zwei Tage lang war Egon Bahr für die Bonner Botschaft unerreichbar«, in: Die Welt vom 19. Mai 1970; Josef Riedmiller: »Bahr im sowjetischen Außenministerium«, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. Mai 1970, Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr – Gromyko vor dem Abschluß?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Mai 1970; Archiv der Gegenwart vom 12. Juni 1970, S. 15545.
- 375 Riedmiller, Bahr im sowjetischen Außenministerium, a. a. O.; ders., Fürchtet Ulbricht einen Kompromiß?, a. a. O.; Fromm, Zwei Tage lang, a. a. O.
- 376 Riedmiller, Bahr im sowjetischen Außenministerium, a. a. O.
- 377 Fromm, Zwei Tage lang, a. a. O.
- 378 Pörzgen, Bahr – Gromyko vor dem Abschluß?, a. a. O.; (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Gromyko läßt Bahr auf das dritte Gespräch warten«, in: Die Welt vom 20. Mai 1970; Archiv der Gegenwart vom 12. Juni 1970, S. 15545.
- 379 (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Prawda: Ostkontakte unabhängig von Sicherheitskonferenz«, in: Die Welt vom 21. Mai 1970; Hermann (P)ör(z)gen: »Moskau: Kein Zusammenhang mit Sicherheitskonferenz«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Mai 1970; Igor Witsinos: »Stehen Moskauer Gespräche vor positivem Abschluß?«, in: Frankfurter Rundschau vom 21. Mai 1970; Archiv der Gegenwart vom 12. Juni 1970, S. 15545.
- 380 Witsinos, Stehen Moskauer Gespräche, a. a. O.; Fromm, Prawda: Ostkontakte unabhängig, a. a. O.
- 381 Ebd.; Pörzgen, Moskau: Kein Zusammenhang mit Sicherheitskonferenz, a. a. O.
- 382 Zitiert nach Allardt, a. a. O., S. 336.
- 383 Ebd.
- 384 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf. Valentin Falin bezeichnete im Hintergrundgespräch mit dem Verfasser vom 23. September 1977 diese Darstellung als korrekt.
- 385 Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr beendet Moskauer Meinungsaustausch«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Mai 1970; (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Bahr und Gromyko einig über Verhandlungsgrundlagen«, in: Die Welt vom 23. Mai 1970; »Optimistische Voraussage für Verhältnis zu Moskau«, in: Frankfurter Rundschau vom 23. Mai 1970; Archiv der Gegenwart vom 12. Juni 1970, S. 15545.
- 386 Zitiert nach Hermann (P)ör(z)gen: »Deutsch-sowjetische Gespräche werden weitergeführt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Mai 1970. Interessant ist, daß das sowjetische Parteiorgan »Prawda« diesen Text ohne die Formel über die Weiterführung des Meinungsaustausches veröffentlichte (Archiv der Gegenwart vom 12. Juni 1970, S. 15545). Ob dies bereits als Indiz für Auffassungsunterschiede zwischen Bahr und Gromyko über den Charakter des sog. »Bahr-Papiers« gewertet werden kann, erscheint allerdings fraglich.
- 387 Pörzgen, Deutsch-sowjetische Gespräche werden weitergeführt, a. a. O.; Archiv der Gegenwart vom 12. Juni 1970, S. 15545.
- 388 Dettmar Cramer: »Heftige Kontroversen im Bundestag erwartet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Mai 1970.
- 389 Diese Zahlen ergeben sich aus der Addition der Dauer der Einzelsitzungen nach Angaben der Zeitungen Frankfurter Allgemeine Zeitung, Die Welt, Neue Zürcher Zeitung und des

Archivs der Gegenwart. Die Differenz resultiert aus unterschiedlichen Angaben über die Dauer des achten Gesprächs am 10. März 1970, für das die FAZ zwei, das Archiv der Gegenwart hingegen viereinhalb Stunden veranschlagt. Die angeführte Gesamtdauer der Gespräche dürfte im Gegensatz zu vielen in der Presse genannten und meist ungenau recherchierten Zahlen realistisch sein.

Allerdings gehen diese Angaben davon aus, daß keine weiteren Unterredungen zwischen Bahr und Gromyko geführt wurden – eventuell zusätzlich stattgefundene, jedoch nicht bekanntgewordene Gespräche Bahrs mit sowjetischen Entscheidungsträgern sind nicht berücksichtigt. Egon Bahr selbst nennt als Gesamtdauer vage »52, 54 oder 56« Stunden (Cramer, a. a. O., S. 57). Der Verfasser hält es für wahrscheinlich, daß Bahr hier Gespräche mitzählt, deren Existenz nicht an die Öffentlichkeit gelangt ist und die vermutlich mit Mittelsmännern des sowjetischen Außenministeriums bzw. der Führung der KPdSU stattgefunden haben.

390 Siehe hierzu Schmid, a. a. O., S. 129–146.

391 Ebd., S. 119–127 und 129–143; ferner Wettig, Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschlandfrage, a. a. O.

392 In den ersten 18 Monaten der sozialliberalen Koalition zählte die Regierung 54 (!) Fälle von Geheimnisverrat (Hintergrundgespräch mit Staatssekretär Dr. Paul Frank am 13. 9. 1977). Die spektakulärsten gezielten Indiskretionen seien kurz ins Gedächtnis zurückgerufen: Die »Bild«-Zeitung veröffentlichte am 12. Juni 1970 Teile des sog. »Bahr-Papiers«, die Illustrierte »Quick« am 8. Juli 1970 den vollständigen Text. Die Tageszeitung »Die Welt« publizierte am 23. Juli 1970 das angebliche sog. »Gromyko-Papier«. »Quick« druckte in ihrer Ausgabe vom 4. August 1971 die sowjetischen und westlichen Berlin-Papiere vom März bzw. Februar 1971 sowie Aufzeichnungen von einer Unterredung Staatssekretär Bahrs mit führenden Europa- und Deutschland-Experten der amerikanischen Regierung in Washington vom 23. April 1971 über die Berlin-Frage ab. Am 10. April 1972 veröffentlichte »Die Welt« Auszüge aus einem vertraulichen Bericht Botschafter Allardts an das Auswärtige Amt von Ende Februar 1970, am 12. April 1972 Angaben über eine Gespräch des sowjetischen Botschafters in Bonn, Falin, mit einem deutschen Diplomaten über die Stellung West-Berlins und am 18. April 1972 aus dem Zusammenhang gerissene und verfälschte Fragmente aus den Moskauer Gesprächsprotokollen.

Fragt man sich, wer aus der Veröffentlichung des »Bahr-Papiers« verhandlungstaktisch und damit politisch den größten Nutzen ziehen konnte, so stößt man unwillkürlich auf die Sowjetunion. Sie konnte von der vorzeitigen Publikation dieses Zwischentextes am meisten profitieren, weil sie diese Aktion in die Lage versetzte, ihr Prestige als Weltmacht ins Spiel zu bringen, was weitere sowjetische Konzessionen bei einer Modifizierung des »Bahr-Papiers« nahezu aussichtslos machen mußte.

Vor dem Hintergrund dieser Interessenlage drängt sich die Vermutung auf, daß der sowjetische Geheimdienst KGB maßgeblich an dieser Aktion beteiligt gewesen sein könnte. Allerdings ist zu fragen, ob der sowjetischen Regierung diese Indiskretion wirklich so gelegen kam, zumal sie die SPD/FDP-Koalition in Bonn in erhebliche Schwierigkeiten brachte und den innenpolitischen Widerstand gegen das »Bahr-Papier« und damit auch den späteren Moskauer Vertrag erst richtig anfachte. An der zunehmenden innenpolitischen Polarisierung in der Bundesrepublik konnte der Sowjetunion kaum gelegen sein. Verständlicherweise kann keine dieser Vermutungen auch nur annähernd bewiesen werden: Fast jeder Gesprächspartner des Verfassers hatte seine eigene »Theorie«. Eine neue Variante erhalten diese Spekulationen durch zwei Anfang 1977 erfolgte Verhaftungen von spionageverdächtigen Mitarbeitern der CDU und SPD:

Am 14. März wurde unter dem Verdacht der Spionage für die DDR die Angestellte der CDU/CSU-Bundtagsfraktion, Hanneliese Reggentin, festgenommen, die im Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit als Sekretärin des früheren Oppositionsführers Rainer Barzel gearbeitet und vermutlich auch Zugang zu vertraulichen ostpolitischen Unterlagen hatte.

Ebenfalls Anfang März 1977 wurden der ehemalige Sprecher der Berliner SPD, Heinrich Burger, und seine frühere Ehefrau beim Berliner Kammergericht angeklagt, von 1968 bis

1976 für den Staatssicherheitsdienst der DDR spioniert zu haben. Mit hoher Wahrscheinlichkeit hat Bürger Einzelheiten der Bonner und West-Berliner Marschroute für die inner-deutschen Verhandlungen verraten und auch Zugang zu vertraulichen ostpolitischen Unterlagen der Bundesregierung und des Berliner Senats gehabt. Die Ergebnislosigkeit aller Überprüfungen und Nachforschungen innerhalb der Regierungsbürokratie – mit dem Ziel geführt, das oder die Informationsleck(s) zu stopfen – läßt den vorsichtigen Schluß zu, daß es sich bei den Urhebern der Indiskretionen um professionelle Agenten handelte (Hintergrundgespräche mit Karl Moersch und Dr. Paul Frank vom 13. 1. und 13. 9. 1977).

393 Cramer, Heftige Kontroversen im Bundestag erwartet, a. a. O.; Volkmar Hoffmann: »Bahr kann von Entgegenkommen berichten«, in: Frankfurter Rundschau vom 26. Mai 1970; Alfred (R)app: »Opposition fordert von Brandt klare Auskunft über Kassel«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Mai 1970.

394 (D)ettmar (C)ramer: »Bahr empfiehlt Aufnahme von Verhandlungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Mai 1970.

395 »Hope of Bonn-Soviet pact by end of year«, in: The Times vom 26. Mai 1970.

396 (J)an (R)eifenberg: »Scheel rechnet mit einer Reise nach Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Mai 1970; Hans Kepper: »Scheel: Gewaltverzicht steht bevor«, in: Frankfurter Rundschau vom 26. Mai 1970; Rudolf (St)rauch u. a.: »Bahr: Moskau ist zur Aufnahme förmlicher Verhandlungen bereit«, in: Die Welt vom 26. Mai 1970; Ernst Weisenfeld: »Blitzbesuch an der Seine«, in: Die Zeit, Nr. 21 vom 22. Mai 1970.

397 Interview mit Egon Bahr vom 26. November 1973; Cramer, a. a. O., S. 62/63.

398 Dieser Beurteilung schließt sich auch Wolfgang Schollwer vom Auswärtigen Amt an. Wie Bundespräsident Walter Scheel am 12. Januar 1977 dem Verfasser schriftlich mitteilen ließ, handelte es sich bei dieser Terminfixierung »um eine Zielvorstellung, nicht um einen verbindlichen oder einen vereinbarten Termin. Die Vorbereitung für die Vertragsverhandlungen und die Abstimmung mit den Verbündeten waren eine Aufgabe, deren voller Umfang vielleicht nicht gleich zutreffend eingeschätzt worden war.«

399 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf. Ein Blick auf Scheels Reisettermine zu dieser Zeit bestätigt dies (Scheel, Reden und Interviews, a. a. O., S. 583).

400 Cramer, a. a. O., S. 62.

401 Hrsg. am 26. Mai 1970 vom Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Bonn.

402 Manfred Kohnke: »An Via Veneto ein Witz von Gromyko«, in: Welt am Sonntag, Nr. 22 vom 21. Mai 1970; »Ja oder Nein«, in: Der Spiegel, Nr. 23 vom 1. Juni 1970, S. 31; (D)ettmar (C)ramer: »Bahrs Moskauer Text«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Juni 1970; vgl. dazu auch die Antwort Bundeskanzler Brandts auf eine entsprechende Zwischenfrage Rainer Barzels in der Bundestagsdebatte vom 27. Mai (Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 53. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 27. Mai 1970, S. 2717 D).

Der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende glaubte in einer Erklärung vor der Bundespressekonferenz am 1. Juni 1970 (hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion) aus dieser Bemerkung Scheels in Rom indirekt schließen zu können, daß »die Intensität der Konsultationen der Bundesregierung mit den drei Westmächten« wohl nicht so gewesen sein könne, wie diese der Öffentlichkeit glauben gemacht habe. Barzel scheint dabei allerdings zu übersehen, daß der Zusammenhang, aus dem das Scheel-Zitat entnommen ist – auch der Oppositionsführer zitiert aus der »Welt am Sonntag« –, diesen Schluß in keiner Weise rechtfertigt, ja ihn sogar eindeutig widerlegt (vgl. dazu besonders das Scheel-Interview in der Frankfurter Rundschau vom 30. Mai 1970; ferner Peter Stähle: »Kalte Füße vor Moskau«, in: Stern, Nr. 24 vom 7. Juni 1970, S. 144. Auch an dieser Stelle betonte der Außenminister erneut den engen Zusammenhang von Grenzfragen, die mit der Sowjetunion gegenwärtig besprochen würden, und der Berlin-Frage).

403 Der Spiegel, Nr. 23 vom 1. Juni 1970, S. 31.

404 Text des Kommuniqués in: Texte zur Deutschlandpolitik. Band V. 20. März 1970 bis 24. Juni 1970. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bonn 1970, S. 232 – 237 (234); vgl. dazu auch Erich Hauser: »Scheel: Berlin-Frage gehört dazu«, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Mai 1970.

- 405 Kommuniké-Text, a. a. O., S. 235.
- 406 Josef Schmitz van (Vo)rst: »Gromyko wäre Scheels Besuch im Juni recht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27./28. Mai 1970; Klaus Rudolf Dreher: »Vorschnell mit einem Bein im Kreml«, in: Süddeutsche Zeitung vom 29. Mai 1970.
- 407 Alfred (R)app: »Entwurf für einen Vertrag mit Moskau heute im Kabinett«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27./28. Mai 1970.
- 408 »Seit Adenauer keine neue Formel«, in: Kölnische Rundschau vom 3. Juni 1970.
- 409 Bundestagsdrucksache VI/691.
- 410 Bundestagsdrucksache VI/757.
- 411 Bundestagsdrucksache VI/757, S. 4.
- 412 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 53. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 27. Mai 1970, S. 2686 B-D.
- 413 Ebd., S. 2684 B.
- 414 Ebd., S. 2691 A.
- 415 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 53. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 27. Mai 1970, S. 2683 A-B. Die Vermutung, daß die CDU/CSU-Fraktionsführung bereits wenige Tage nach Abschluß der Bahr/Gromyko-Gespräche in den Besitz des sog. »Bahr-Papiers« sowie zumindest von Teilen der Gesprächsprotokolle gelangt ist, läßt sich durch drei Indizien erhärten:
Einmal zeigt eine Serie von Zwischenrufen führender Oppositionspolitiker (Barzel, Marx und Stoltenberg) in der Debatte vom 27. Mai, wie hoch der Informationsstand der Unionspitze bereits war. Der CDU/CSU-Abgeordnete Marx warf auf die Weigerung Dr. Apels, während seiner Ausführungen über die Gespräche in Moskau keine Zwischenfragen zuzulassen, ein: »Dann werden wir noch ein bißchen gezielter fragen«. Kurz zuvor hatte Rainer Barzel ebenfalls in Form eines Zwischenrufes bemerkt: »Ich kann noch weitergehende Fragen stellen« (Sten. Protokoll, a. a. O., S. 2683 A-B). Nachdem Apel erklärt hatte, daß seine Fraktion es ablehne, eine Offenlegung dieser »sehr delikaten Dinge« (siehe oben) zu verlangen, erwiderte der Oppositionsführer: »»Delikate Dinge«, das ist wahr!« (Sten. Protokoll, a. a. O., S. 2683 B).
Ferner sickerte am 22. Juli 1970 vermutlich aus Regierungskreisen durch, daß ein führender CSU-Bundestagsabgeordneter (mit hoher Wahrscheinlichkeit Freiherr zu Guttenberg, Anm. d. Verf.) wenige Tage nach Abschluß der Gespräche Bahrs in Moskau bei einer Unterredung mit einem prominenten SPD-Politiker die fotokopierten Protokolle der Gespräche zwischen Bahr und Gromyko aus der Tasche gezogen und daraus zitiert habe. Der Gesprächspartner des CSU-Vertreters (vermutlich Herbert Wehner, der seit Anfang der sechziger Jahre enge informelle Beziehungen zu Guttenberg pflegte, Anm. d. Verf.; siehe hierzu vor allem Alfred Freudenhammer/Karlheinz Vater: *Herbert Wehner. Ein Leben mit der Deutschen Frage*. München 1978, S. 218, 223 und 230; ferner auch Knorr, a. a. O., S. 315, Anm. 406) habe trotz seines hohen Staatsamtes zu diesem Zeitpunkt den Inhalt der Protokolle noch nicht gekannt. (Siehe hierzu Volkmar Hoffmann: »Kabinett prüft Geheimnisbruch«, Frankfurter Rundschau vom 23. Juli 1970).
Schließlich bestätigt Rainer Barzel in seinem Anfang März 1978 erschienenen Buch »Auf dem Drahtseil«, München/Zürich 1978 – der Verfasser dankt dem Verlag Droemer/Knaur für die Überlassung eines Vorabexemplars –, in dem er bisher vertrauliche Details des ostpolitischen Entscheidungsprozesses zwischen 1969 und 1972 enthüllt, erstmalig offiziell, daß er bereits im Frühjahr 1970 »wußte, daß Bahr in Moskau schon über schriftlich vorliegende Texte verhandelte«, obwohl die Regierung ihm gesagt habe, »er sondiere nur, und Texte gebe es noch keine . . .« (S. 106).
Interessant in diesem Zusammenhang ist auch die Tatsache, daß der CDU/CSU-Abgeordnete Marx öffentlich bekanntgab, daß es der Opposition gelungen sei, sich den russischen Text des »Bahr-Papiers«, der nur in sehr wenigen Exemplaren hohen Beamten in Kanzleramt und Auswärtigem Amt zugänglich war, »zu beschaffen«. (Hoffmann, Kabinett prüft Geheimnisbruch, a. a. O.)
Auf zwei entsprechende Anfragen ließ Marx dem Verfasser am 11. März 1977 schriftlich mitteilen, daß »wir nicht die Wortprotokolle zum Bahr/Gromyko-Papier bzw. über die Ver-

- handlungen erhalten haben. Das Bahr-Papier haben wir auch erst nach der Veröffentlichung in der ›Bild-Zeitung‹ bzw. in der ›Quick‹ zur Kenntnis nehmen können.« Außenminister Walter Scheel erklärte Anfang Juni 1970, daß Oppositionsführer Barzel seine vertraulichen Informationen über die Bahr/Gromyko-Gespräche über undichte Stellen im Auswärtigen Amt erhalten habe (siehe hierzu: »Scheel bedauert Indiskretionen«, in: Frankfurter Rundschau vom 5. Juni 1970).
- 416 Rudolf (St)rauch: »Ahlers: Verhandlungen mit Moskau so gut wie abgeschlossen«, in: Die Welt vom 28. Mai 1970; Hans (Re)iser: »Entscheidung über Beginn der Verhandlungen mit der Sowjetunion fällt später als erwartet«, in: Süddeutsche Zeitung vom 29. Mai 1970; Dreher, Vorschnell mit einem Bein im Kreml, a. a. O.
- 417 Zitiert nach: Der Spiegel, Nr. 23 vom 1. Juni 1970, S. 30/31. Vgl. dazu auch Alfred (R)app: »Nächste Woche Entscheidung über Verhandlungen mit Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Mai 1970.
- 418 Interview mit dem »ZDF-Magazin« am 3. Juni 1970. Gesprächsmanuskript, S. 3; dazu auch »Ab nach Brüssel«, in: Der Spiegel, Nr. 23 vom 1. Juni 1970, S. 33.
- 419 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 420 Hintergrundinformationen von Prof. Dahrendorf und Karl Moersch.
- 421 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 422 Zitiert nach: Der Spiegel, Nr. 23 vom 1. Juni 1970, S. 31.
- 423 Ebd., S. 30–33; ferner Hintergrundinformationen von Karl Moersch und Wolfgang Schollwer sowie Rudolf Strauch: »Erst nach den Wahlen ist die FDP zur Unterschrift bereit«, in: Die Welt vom 29. Mai 1970; ders.: »Vertrag mit Moskau in der Regierung hart umstritten«, in: Die Welt vom 30. Mai 1970.
- 424 Dreher, Vorschnell mit einem Bein im Kreml, a. a. O.; Peter Stähle, »Kalte Füße vor Moskau«, in: Stern, Nr. 24 vom 7. Juni 1970, S. 144.
- 425 Rapp, Nächste Woche Entscheidung über Verhandlungen mit Moskau, a. a. O.; Stähle, Kalte Füße vor Moskau, a. a. O.
- 426 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 427 Rapp, Nächste Woche Entscheidung, a. a. O.
- 428 (J)ürgen (T)ern: »Bahrs Resultat«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Mai 1970.
- 429 Zitiert nach dem Text des Beitrages »Was geschah in Moskau?« in der Sendung des »ZDF-Magazins« vom 17. Juni 1970, Manuskript der Moderation und des Textes, S. 6/7.
- 430 »Im Wortlaut: »Bestehende Verträge bleiben unberührt«, in: Frankfurter Rundschau vom 3. Juni 1970; Roger Berthoud: »Brandt assurance on Moscow Treaty«, in: The Times vom 2. Juni 1970.
- 431 Klaus (Dr)eher: »Brandt wirbt für seine Politik«, in: Süddeutsche Zeitung vom 2. Juni 1970.
- 432 Ebd. sowie »Scheel drängt – Fraktion bremst«, in: Frankfurter Rundschau vom 3. Juni 1970.
- 433 Ebd.
- 434 Ebd.
- 435 Ebd. sowie »Die WEU bleibt für Konsultationen wichtig«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juni 1970; »Seit Adenauer keine neue Formel«, in: Kölnische Rundschau vom 3. Juni 1970, und »Die künftige Rolle der WEU ungewiß«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juni 1970.
- 436 (V)olkmar (H)offmann: »Vertriebene bei Genscher«, in: Frankfurter Rundschau vom 4. Juni 1970; siehe dazu auch: Jahresbericht 1970 des Bundes der Vertriebenen. Bonn 1971, S. 32/33.
- 437 Alfred (R)app: »Scheels Moskauer Verhandlungen noch im Juni erwartet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juni 1970; »Seit Adenauer keine neue Formel«, a. a. O.
- 438 Ebd.
- 439 Alfred (R)app: »Kaum Entscheidung über Gewaltverzicht vor dem 14. Juni«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juni 1970.
- 440 Ebd. Vgl. hierzu auch: »Bißchen flapsig«, in: Der Spiegel, Nr. 28 vom 6. Juli 1970, S. 29. Erstaunlich ist, daß Walter Scheel im Hintergrundgespräch mit dem Verfasser vom 26.

September 1977 die Meinung vertrat, daß es für die Aufschiebung der Verhandlungsaufnahme in Moskau weder politische noch parteiinterne oder wahltaktische Motive gegeben habe.

- 441 Zitiert nach: Uwe-Karsten Heye: »Die FDP vor der Gretchenfrage«, in: Süddeutsche Zeitung vom 20./21. Juni 1970.
- 442 Hintergrundinformation von Wolfgang Schollwer.
- 443 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 79 vom 9. Juni 1970, S. 791.
- 444 Eghard (Mö)rbitz: »Scheel noch im Sommer nach Moskau«, in: Frankfurter Rundschau vom 5. Juni 1970; Alfred (R)app: »Scheel frühestens Ende Juni nach Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Juni 1970.
- 445 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 77 vom 4. Juni 1970, S. 757 und Nr. 79 vom 9. Juni 1970, S. 785–789.
- 446 Siegler, a. a. O., S. 342–347.
- 447 Bundestagsdrucksache VI/913 vom 8. Juni 1970.
- 448 Bulletin vom 9. Juni 1970, a. a. O., S. 788.
- 449 Siegler, a. a. O., S. 349.
- 450 »Scheel: Berlin zuerst«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juni 1970.
- 451 Interview mit Staatssekretär Egon Bahr in der Sendereihe »Bericht aus Bonn« des Deutschen Fernsehens (ARD) am 5. Juni 1970 in: Material für die Presse. Veröffentlicht durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung am 5. Juni 1970.
- 452 Rapp, Scheel frühestens Ende Juni nach Moskau, a. a. O.
- 453 Text der Richtlinien in: Der Vertrag vom 12. August 1970, a. a. O., S. 155/156; vgl. dazu auch Friedrich-Karl (Fr)omme: »Bonn läßt sich mit Gewaltverzichts-Entscheidung Zeit«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juni 1970 sowie »Wehner droht mit Neuwahlen«, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Juni 1970.
Die Ministerbesprechung fand *nicht* am 6. Juni statt, wie Meissner (Bonn – Moskau, Band 2, a. a. O., S. 782) und Siegler (a. a. O., S. 349) berichten, sondern einen Tag später. Nach Allardts nicht unpolemischer Darstellung »dürfte es das erstmal in der Geschichte sein, daß »Richtlinien« für den Verhandlungsführer erst ausgearbeitet wurden, nachdem die Verhandlungen bereits stattgefunden hatten« (Allardt, a. a. O., S. 340). Er scheint dabei völlig zu übersehen, daß die von der Bundesregierung am 7. Juni beschlossenen sechs Richtlinien sich ausschließlich auf die bevorstehenden deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen beziehen, wie aus ihrem Inhalt zweifelsfrei hervorgeht. Leider macht sich Meissner Allardts einseitige Darstellung wieder ungeprüft zu eigen (Meissner, Bonn – Moskau, Band 2, a. a. O., S. 782).
- 454 (D)ettmar (C)ramer: »Bahrs Moskauer Text«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Juni 1970; »Abends am Kamin«, in: Der Spiegel, Nr. 32 vom 3. August 1970, S. 27.
- 455 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866. Das Informationsgespräch mit den vier Unionsvertretern fand nicht, wie in dieser Zusammenstellung irrtümlich vermerkt, am 8., sondern bereits am Vormittag des 7. Juni in Walter Scheels Dienstvilla statt (vgl. hierzu auch Fromme, Bonn läßt sich mit Gewaltverzichts-Entscheidung Zeit, a. a. O.).
- 456 Ebd.
- 457 Fromme, Bonn läßt sich mit Gewaltverzichts-Entscheidung Zeit, a. a. O.
- 458 Ebd.
- 459 Hintergrundinformationen von Karl Wienand und Conrad Ahlers.
- 460 Rapp, Scheel frühestens Ende Juni nach Moskau, a. a. O.
- 461 »Wehner droht mit Neuwahlen«, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Juni 1970; »Ahlers: Neuwahlen nicht aktuell«, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Juni 1970; Alfred (R)app: »Barzel: Eher ein anderer Kanzler als Auflösung des Bundestags«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juni 1970.
- 462 Jörg Andrees Alten: »Der Außenseiter«, in: Stern, Nr. 24 vom 7. Juni 1970, S. 38. Allerdings sind Schröders Meinungsäußerungen widersprüchlich. In einem Interview mit der Illustrierten »Quick« (Nr. 32 vom 5. August 1970) qualifiziert er das »Bahr-Papier« als »Anerkennungsdiplom«.

- 463 Der Vertrag vom 12. August 1970, a. a. O., S. 156/157; Alfred (R)app: »Bonn sieht keine verfassungsrechtlichen Bedenken«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 6. 1970.
- 464 Ebd.
- 465 »Bild«-Zeitung, Nr. 134 (Ausgabe Hamburg) vom 12. Juni 1970. Abgedruckt ebenfalls in: Die Welt vom 13. Juni 1970, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Juni und im Archiv der Gegenwart vom 12. Juni 1970, S. 15547.
- 466 Die polnische Regierung reagierte nach Bekanntwerden des ersten Teils des »Bahr-Papiers« inoffiziell auf diese Formulierung offenbar mit Verbitterung und Bestürzung und ließ dem Leiter der westdeutschen Handelsmission, Botschafter Heinrich Böx, auf informellen Kanälen mitteilen, daß es mit der Fixierung dieser Grenzformel nicht in einem bilateralen westdeutsch-polnischen Vertrag, sondern zuerst in einem westdeutsch-sowjetischen Papier eigentlich nichts mehr zwischen Bonn und Warschau zu verhandeln gebe. Betroffen schien die polnische Seite über diese Feststellung um so mehr, als ihre Entscheidungsträger die Verhandlungen mit der Bundesrepublik von Anfang an ausschließlich bilateral führen wollten und der stellvertretende polnische Außenminister Winiewicz während der Gespräche mit Bonn immer wieder die uneingeschränkte polnische Souveränität für einen Vertragsabschluß mit der Bundesrepublik betonte (Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx am 6. April 1977 in Bonn). Im offiziellen Teil der westdeutsch-polnischen Gespräche wurden die polnischen Beschwerden allerdings nicht angesprochen, auch ergab sich daraus keine Störung des Verhandlungsklimas (Hintergrundinformation von der stellvertretenden Leiterin des Osteuropa-Referats im Auswärtigen Amt, Frau Dr. Renate Finke-Osiander. Siehe zum Gesamtzusammenhang detailliert Teil A. IV der Arbeit).
- 467 Dettmar Cramer: »Bahrs Moskauer Text«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 6. 1970. Ein Vergleich zwischen dem »Bild«-Text und der erst nach Ende der Moskauer Vertragsverhandlungen veröffentlichten offiziellen Fassung des »Bahr-Papiers« (Der Vertrag vom 12. August 1970, a. a. O., S. 15–19) bestätigt, daß sich beide Textfassungen mit einer Ausnahme nur unwesentlich, d. h. lediglich durch redaktionelle, nicht substantielle Abweichungen unterscheiden. Lediglich im Absatz 3 von Punkt 2 ist im »Bild«-Text die Rede davon, daß beide Seiten »keine Gebietsansprüche *gegeneinander*« haben, während in der offiziellen Fassung das Wort »gegeneinander« durch den Terminus »*gegen irgend jemand*« ersetzt ist.
- 468 Die Ergebnisse der Bahr/Gromyko-Gespräche wurden von Sprechern und Mitgliedern der Regierung abwechselnd als »fast unterschrittsreifes Papier«, »Notizen«, »Gesprächsnotizen«, »Zusammenfassung des Meinungsaustausches«, »Protokoll«, »Punktuationen«, »Entwurf«, »vereinbarte Formulierungen« sowie als »konzentrierte Niederschrift des Ergebnisses vieler Gespräche« bezeichnet. Der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Dahrendorf, sprach in der Fragestunde des Bundestages am 19. Juni bezeichnenderweise davon, daß das »Bahr-Papier« »inzwischen auf mannigfache Weise beschrieben worden« sei. »Ich will diesen Beschreibungen keine weiteren hinzufügen. Ein ausgehandelter Gewaltverzichtsvertrag ist es sicher nicht.« (Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 61. Sitzung. Bonn, Freitag, den 19. Juni 1970, S. 3375 D).
- 469 Hintergrundgespräch mit Botschafter Valentin Falin vom 23. September 1977.
- 470 Zitiert nach: Hermann Schreiber: »Ganz extrem hoch genommen«, in: Der Spiegel, Nr. 27 vom 29. Juni 1970, S. 27.
- 471 Hintergrundgespräch mit Botschafter Valentin Falin vom 23. September 1977.
- 472 Cramer, a. a. O., S. 59–62. Vgl. hierzu auch das Interview des WDR II mit Egon Bahr am 6. Juli 1970. Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 7. Juli 1970, Anhang II.
- 473 Stenographischer Bericht vom 19. Juni 1970, a. a. O., S. 3375 D.
- 474 (J)an (R)eifenberg: »Das Ausland reagiert besorgt auf den Wahlausgang«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juni 1970; »A Weakened Coalition«, in: The Times vom 16. Juni 1970; Reginald Peck: »Threat to Brandt's »Eastern« policy«, in: The Daily Telegraph vom 18. Juni 1970.

- 475 »Bonn-Soviet Text Leaked to Paper«, in: The New York Times vom 13. Juni 1970.
- 476 Heino Kaack: »Landtagswahlen und Bundespolitik 1970–1972«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/74, vom 30. März 1974; Alfred (R)app: »Die Union fühlt sich in ihrer Haltung zur Ostpolitik bestärkt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juni 1970; »Rücken zur Wand«, in: Der Spiegel, Nr. 26 vom 22. Juni 1970, S. 23–34.
- 477 »Rücken zur Wand«, in: Der Spiegel, Nr. 26 vom 22. Juni 1970, S. 23–34; Rapp, Die Union fühlt sich, a. a. O.; ders.: »Brandt: Landtagswahlen kein Volksentscheid«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Juni 1970.
- 478 So auch die Situationsdiagnose von Wolfgang Schollwer.
- 479 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 59. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 17. Juni 1970, S. 3236 C–3237 D.
- 480 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 59. Sitzung, S. 3234 B. Vgl. zur Debatte auch Alfred (R)app: »Bahrs Moskauer Papier im Bundestag erbittert umstritten«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Juni 1970, und Hans Heigert: »Bilanz der Vorschlußrunde«, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. Juni 1970.
- 481 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 482 (D)ettmar (C)ramer: »Gewaltverzicht tastet Viermächte-Verantwortung nicht an«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juni 1970.
- 483 Erklärung des Fraktionssprechers, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 19. Juni 1970.
- 484 Eghard Mörbitz: »Bonn klärt Haltung zur Sicherheitskonferenz«, in: Frankfurter Rundschau vom 20. Juni 1970.
- 485 »Deppertes Timing«, in: Der Spiegel, Nr. 27 vom 29. Juni 1970, S. 21.
- 486 »Bißchen flapsig«, in: Der Spiegel, Nr. 28 vom 6. Juli 1970, S. 28–30.
- 487 Auf dieses Gespräch nimmt der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion, Rasner, in seinem Schreiben an Außenminister Scheel vom 20. Juli 1970 (hrsg. vom Pressereferat der Unionsfraktion am gleichen Tag) Bezug, in dem er mitteilte, daß sich die Opposition nicht in der Lage sehe, »eines ihrer Mitglieder zur Teilnahme an der Reise nach Moskau zu entsenden«.
- 488 »Spiegel«-Interview mit Innenminister Hans-Dietrich Genscher, in: Der Spiegel, Nr. 26 vom 22. Juni 1970, S. 30.
- 489 Bundestagsdrucksache VI/985.
- 490 »Das Bundeskabinett geht in Klausur«, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. Juni 1970; Georg (Schr)öder: »Die Alliierten melden Bedenken gegen das Bahr-Papier an«, in: Die Welt vom 26. Juni 1970.
- 491 Georg (Schr)öder: »Die Alliierten melden Bedenken gegen das Bahr-Papier an«, in: Die Welt vom 26. Juni 1970. Hintergrundinformationen, die der Verfasser aus dem Auswärtigen Amt erhielt, bestätigen die »sehr legalistische« Haltung der Franzosen in der Vierergruppe, die immer wieder betonten, daß bei der Realisierung des ostpolitischen Konzepts der Bundesregierung »keine Rechtspositionen in Mitleidenschaft gezogen« werden dürften. Vgl. hierzu auch Roland Delcour, Ein Fall von Schizophrenie, a. a. O.
- 492 Schröder, Die Alliierten melden Bedenken, a. a. O.
- 493 Ebd. sowie Annamaria Doherr: »Bahr will Berliner beruhigen«, in: Frankfurter Rundschau vom 25. Juni 1970.
- 494 (D)ettmar (C)ramer: »Ahlers: Gewaltverzicht immer unumstritten«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Juni 1970.
- 495 »Bild«-Zeitung vom 1. Juli 1970; »Quick«, Nr. 28 vom 8. Juli 1970, S. 21 sowie im Archiv der Gegenwart vom 1. Juli 1970, S. 15575/576, und in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 2. Juli 1970.
- 496 Alfred (R)app: »Neuer Streit wegen des Bahr-Papiers«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Juli 1970; »Leak of Bonn treaty text«, in: The Times vom 2. Juli 1970; Dettmar Cramer: »Das Bahr-Papier erregt noch immer die Gemüter«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 1970; Leslie Colitt: »Strauss and Springer join the fight against Ostpolitik«, in: The Observer Foreign News Service, No. 27894, July 8, 1970.

- 497 Mit einer Textverfälschung versuchte »Bild« seinen Lesern den Eindruck zu vermitteln, daß das »Bahr-Papier« in Punkt 5 den gesamten sowjetischen Hegemonialverband und damit indirekt auch die sog. »Breschnew-Doktrin« bestätige und festschreibe. Im authentischen Text wird formuliert, daß das von beiden Seiten »zu schließende Abkommen . . . und entsprechende Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit anderen sozialistischen Ländern . . . ein einheitliches Ganzes bilden« – in der von »Bild« veröffentlichten Version sind die Worte »der Bundesrepublik Deutschland« weggelassen! (Siehe »Bild« vom 1. Juli 1970, S. 1).
- 498 Wie die Oder-Neiße-Grenzformel in Punkt 3 des »Bahr-Papiers« nimmt auch die Formulierung von der »Ungültigkeit des Münchner Abkommens« bereits die entsprechende Formel im deutsch-tschechoslowakischen Vertrag vom Dezember 1973 vorweg. Diese Feststellungen stießen im Auswärtigen Amt teilweise auf Bedenken und offene Kritik. So sieht die damalige stellvertretende Leiterin des Referats »Sowjetunion« im AA, Dr. Renate Baerensprung, in der Tatsache, daß die Bundesregierung mit den osteuropäischen Staaten nicht »bessere« Formulierungen vereinbart habe als mit den Sowjets, eine Unterstützung der Breschnew-Doktrin (Hintergrundinformation von Dr. Baerensprung).
- 499 Rapp, Neuer Streit wegen des Bahr-Papiers, a. a. O.
- 500 Hermann (P)örzgen: »Peckert zum Bericht nach Bonn«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Juli 1970.
- 501 Bundestagsdrucksache VI/1005.
- 502 Alfred (R)app: »Bonn steckt den Verhandlungsrahmen mit Moskau ab«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juli 1970.
- 503 Siegler, a. a. O., S. 398.
- 504 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft in Bonn, Nr. 22/1970, Juli 1970, S. 2; (K)arl (J)etter: »Pompidou: Nicht von Osteuropa abwenden«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juli 1970.
- 505 Alfred (R)app: »Die Opposition wird vor Verhandlungsbeschluß gehört«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Juli 1970; Roger Berthoud: »Brandt elated by French support for policies«, in: The Times vom 4. Juli 1970; »French land Bonn's east policies«, in: The Times vom 6. Juli 1970.
- 506 Dies hatte die Frankfurter Allgemeine Zeitung in ihrer Ausgabe vom 4. Juli 1970 berichtet. Vgl. dazu auch die Berichterstattung in: »The Times« vom 4. und 6. Juli 1970.
- 507 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 94 vom 11. Juli 1970, S. 931.
- 508 »Kern aller Dinge«, in: Der Spiegel, Nr. 28 vom 6. Juli 1970, S. 24; Hans Lerchbacher: »Osteuropa-Texte werden überprüft«, in: Frankfurter Rundschau vom 6. Juli 1970; Bulletin, Nr. 91 vom 7. Juli 1970, S. 897–899; Delcour, a. a. O., S. 54.
- 509 (E)rnst (K)obbert: »Nato-Parlamentarier stützen Bonner Ostpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 1970; Der Spiegel, Nr. 28 vom 6. Juli 1970, S. 24; Marion Gräfin Dönhoff: »Kein Zurück in die Sackgasse«, in: Die Zeit, Nr. 28 vom 10. Juli 1970.
- 510 Hermann Pörzgen: »In Moskau bleibt noch Verhandlungsspielraum«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Juli 1970, ders.: »Moskau mahnt Bonn – Polemik gegen die Opposition«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juli 1970.
- 511 Rapp, Die Opposition wird vor Verhandlungs-Beschluß gehört, a. a. O.; Lerchbacher, Osteuropa-Texte werden überprüft, a. a. O.; (D)ettmar (C)ramer: »Scheel soll in drei Wochen nach Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juli 1970; »Kaum zu ändern«, in: Der Spiegel, Nr. 29 vom 13. Juli 1970, S. 27.
- 512 Rapp, Die Opposition wird vor Verhandlungs-Beschluß gehört, a. a. O.; Cramer, Scheel soll in drei Wochen nach Moskau, a. a. O.; Georg (Schr)öder: »Scheel wird Gewaltverzicht in Moskau noch nicht unterzeichnen«, in: Die Welt vom 8. Juli 1970.
- 513 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 93 vom 9. Juli 1970, S. 918/919; vgl. dazu auch Roger Berthoud: »Bonn delay on Soviet talks«, in: The Times vom 8. Juli 1970; Alfred (R)app: »Reisen mit Scheel Vertreter aller Fraktionen?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juli 1970; Hans (Re)iser: »Verhandlungen mit der

- Sowjetunion werden nicht vor August beginnen«, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. Juli 1970; (T)heodor (W)ieser: »Bonn vor der Sommerpause«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 10. Juli 1970.
- 514 (D)ettmar (C)ramer: »Heck wünscht vor Scheels Reise eine ausgiebige Debatte«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juli 1970.
- 515 Bundestagsdrucksache VI/1021.
- 516 Karlheinz (R)enford(t): »Gespräche Brandts mit der Berliner SPD über Bedenken gegen Gewaltverzicht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juli 1970; ders.: »Brandt: Berlin-Gespräche und Gewaltverzicht hängen zusammen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juli 1970; Bernt Conrad: »Brandt beruhigt die Berliner, aber Detailfragen ungeklärt«, in: Die Welt vom 10. Juli 1970.
- 517 Zitiert nach: Renfordt, Brandt: Berlin-Gespräche und Gewaltverzicht hängen zusammen, a. a. O.; Willy (K)innigkeit: »Berlin und Bonn einer Meinung«, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. Juli 1970; Annamarie Doherr: »Krise im Senat nicht erwartet«, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Juli 1970; Karlheinz (R)enford(t): »Scheel von Hoppe nicht unterrichtet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 1970; Dettmar Cramer: »Gewaltverzicht und Viernächtegespräche« in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Juli 1970.
- 518 »Bahr fährt mit nach Moskau«, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 11. Juli 1970; Alfred (R)app: »Die Regierung hält daran fest: Bahr-Text Grundlage der Verhandlungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 1970; »Sowjetzeitschrift reagiert entrüstet«, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Juli 1970.
- 519 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977; vgl. dazu auch: »Das Bundeskabinett geht in Klausur«, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. Juni 1970.
- 520 Presseerklärung Stücklens, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 9. Juli 1970; vgl. hierzu auch Alfred (R)app: »Wenig Neigung für eine Moskaureise bei der CDU«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Juli 1970.
- 521 Alfred (R)app: »Schröders Teilnahme an Scheels Moskau-Reise nicht sinnvoll«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Juli 1970.
- 522 Interview Schröders mit der »Bunten Illustrierten«, Offenburg, Nr. 30 vom 21. Juli 1970, S. 7–9.
- 523 Erklärung von Marx, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 10. Juli 1970.
- 524 Cramer, Heck wünscht vor Scheels Reise eine ausgiebige Debatte, a. a. O.; Eghard Mörbitz: »CDU hält Weg nach Moskau offen«, in: Frankfurter Rundschau vom 10. Juli 1970; Rudolf (St)rauch: »Bessere Information und Konsultation als Bedingung für neue Zusammenarbeit«, in: Die Welt vom 10. Juli 1970.
- 525 Ebd.
- 526 Hintergrundinformation von Wolfgang Schollwer.
- 527 Rapp, Schröders Teilnahme an Scheels Moskau-Reise nicht sinnvoll, a. a. O.; Hans Lerchbacher: »Scheel informiert Opposition«, in: Frankfurter Rundschau vom 14. Juli 1970.
- 528 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 335/336; Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 96 vom 15. Juli 1970, S. 941–942.
- 529 »Ehmke: Notfalls ohne Opposition«, in: Frankfurter Rundschau vom 13. Juli 1970; Rapp, Schröders Teilnahme an Scheels Moskau-Reise nicht sinnvoll, a. a. O.
- 530 Alfred (R)app: »Scheel wirbt um Zustimmung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Juli 1970; ders.: »Kann Scheel in Moskau noch verhandeln?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 1970.
- 531 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 532 Rudolf Heizler: »»Von uns wurde keine Kopeke verlangt« . . .«, in: Kölnische Rundschau vom 16. Juli 1970.
- 533 Hintergrundinformationen von Karl Moersch und Dr. Alois Mertes.
- 534 Nach Informationen von Karl Moersch geht diese Bezeichnung auf VLR I von Schenck zurück.
- 535 Walter Scheel: »Die deutsche Politik des Gewaltverzichts«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Juli 1970.

- 536 Siegler, a. a. O., S. 405; Hermann (P)ör(z)gen: »Besprechungen Scheel – Gromyko beginnen am 27. Juli«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juli 1970; »Richtiger Anzug«, in: Der Spiegel, Nr. 30 vom 20. Juli 1970, S. 22.
- 537 Rolf Breitenstein: »Scheel setzt sich für Berlin ein«, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Juli 1970.
- 538 »Alliierten wollten keine Erklärung«, in: Frankfurter Rundschau vom 18. Juli 1970.
- 539 Archiv der Gegenwart vom 15. Juli 1970, S. 15601.
- 540 »Moskau beharrt: Gewaltverzicht hat nichts mit Berlin zu tun«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Juli 1970.
- 541 Siegler, a. a. O., S. 406.
- 542 Ebd., S. 405/406; Roger Berthoud: »Scheel to consult Britain on pact with Russia«, in: The Times vom 14. Juli 1970; »Date set for Bonn-Soviet talks«, in: The Times vom 17. Juli 1970; (H)ans (A)chim (W)eselo: »Scheel bespricht in Washington seine Moskauer Verhandlungslinie«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Juli 1970; »Moskau beharrt: Gewaltverzicht hat nichts mit Berlin zu tun«, a. a. O.; »Richtiger Anzug«, in: Der Spiegel, Nr. 30 vom 20. Juli 1970, S. 22/23; Die Zeit, Nr. 30 vom 24. Juli 1970 (Berichte aus Washington, Paris und London).
- 543 »Moskau beharrt: Gewaltverzicht hat nichts mit Berlin zu tun«, a. a. O.
- 544 Schreiben Scheels an Barzel vom 19. Juli 1970, veröffentlicht zusammen mit der Antwort des Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU/CSU-Fraktion, Rasner, vom 20. Juli, am 21. Juli 1970 von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.
- 545 »»Zwei-Drittel-Mehrheit nicht nötig«, in: Frankfurter Rundschau vom 20. Juli 1970.
- 546 Brief Rasners an Scheel vom 20. Juli 1970, siehe Anm. 528; vgl. hierzu auch Alfred (R)app: »Nicht mit nach Moskau – Absage der Union wegen des Bahr-Papiers«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Juli 1970.
- 547 Siegler, a. a. O., S. 408; Alfred (R)app: »Regierung bedauert die Absage der CDU an Scheel«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Juli 1970; (V)olkmar (H)offmann: »Absage der CDU/CSU bedauert«, in: Frankfurter Rundschau vom 22. Juli 1970.
- 548 »Scheels Verhandlungsauftrag für Moskau«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24. Juli 1970.
- 549 »Allardt von Gromyko empfangen«, in: Frankfurter Rundschau vom 21. Juli 1970.
- 550 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 100 vom 24. Juli 1970, S. 977; Eghard Mörbitz: »Scheels Richtlinien festgelegt«, in: Frankfurter Rundschau vom 24. Juli 1970; Alfred (R)app: »Bonn: Vertrag mit Moskau nicht ohne Fortschritte für Berlin«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juli 1970.
- 551 Freiherr zu Guttenberg/Dr. Werner Marx: »Gewaltverzicht« in sowjetischer Sicht. Bonn, 23. Juli 1970; »Vom Gromyko-Entwurf zum Bahr-Papier«, in: Die Welt vom 23. Juli 1970; Siegler, a. a. O., S. 408–410. Zum Charakter des sog. »Gromyko-Papiers« siehe Anm. 290.
- 552 Eghard (Mö)rbitz: »CDU/CSU leisteten Maßarbeit«, in: Frankfurter Rundschau vom 24. Juli 1970; Rapp, Bonn: Vertrag mit Moskau nicht ohne Fortschritte für Berlin, a. a. O.; »Punkte und Füße«, in: Der Spiegel, Nr. 31 vom 27. Juli 1970, S. 22–23.
- 553 So etwa die erheblich voneinander abweichenden Formulierungen in den Punkten 3, 7, 8 und 9, die im »Bahr-Papier« eindeutige inhaltliche Verbesserungen aufweisen (vgl. hierzu die Gegenüberstellung beider Texte in der Frankfurter Rundschau vom 24. Juli 1970).
- 554 Siehe hierzu die Ausführungen Kurt Georg Kiesingers in der Pressekonferenz vom 24. Juli 1970. Text der Erklärung hrsg. von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 24. Juli 1970, S. 1.
- 555 Ausführungen Kurt Georg Kiesingers in der Pressekonferenz vom 24. Juli 1970, a. a. O., S. 1. Vgl. dazu auch Eghard Mörbitz: »Kiesinger: Ab Montag Burgfrieden«, in: Frankfurter Rundschau vom 25. Juli 1970.
- 556 Mörbitz, Scheels Richtlinien festgelegt, a. a. O.; Hans (Re)iser: »Kiesinger: Kein Störfeuer gegen Scheel«, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. Juli 1970.
- 557 Ebd.
- 558 Siegler, a. a. O., S. 412.
- 559 Günter Hammer/Erich Hauser: »Bahr: Gespräche in Moskau ohne Hast und Hektik«, in: Westfälische Rundschau vom 25. Juli 1970.

- 560 Interview Bahrs mit dem Südwestfunk in: Bulletin, Nr. 101 vom 28. Juli 1970, S. 990.
- 561 »Bild am Sonntag« vom 26. Juli 1970.
- 562 Paul Nöldner: »Das Bahr-Papier und seine Folgen«, in: Dialog, Bonn, August 1970, S. 35.
- 563 Rolf Breitenstein: »Ein Wirbelwind von Worten zu Scheels Start«, in: Frankfurter Rundschau vom 27. Juli 1970.
- 564 Dies behauptet pauschal Reinhold Roth auf S. 16 seines Beitrages »Die außenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen der sozialliberalen Koalition und der CDU/CSU-Opposition 1969–1972« in dem von Heino Kaack herausgegebenen Sammelband »Der unbewältigte Machtwechsel« (Meisenheim, angekündigt 1976), der im Herbst 1978 noch immer nicht erschienen ist.
Der Verfasser dankt dem Herausgeber dieses Bandes für die freundlicherweise vor der Drucklegung erfolgte Überlassung des Manuskriptes des Roth-Beitrages.
- 565 Hintergrundgespräche mit Dr. Paul Frank vom 13. und 26. September 1977.
- 566 Seit Januar 1968 führte der Leiter der Westdeutschen Handelsvertretung in Warschau, Böx, vertrauliche politische Gespräche mit der polnischen Regierung, u. a. mit dem stellvertretenden polnischen Außenminister Winiewicz und Außenminister Rapacki, über die Möglichkeit eines Abschlusses eines Gewaltverzichtsvertrages zwischen beiden Ländern. Diese Gespräche wurden mit einer kurzen Unterbrechung wegen der Ereignisse in der Tschechoslowakei bis zum Ende der Großen Koalition weitergeführt.
Interessant in diesem Zusammenhang ist, daß Winiewicz immer wieder betonte, daß die Prager Ereignisse keine Hindernisse für westdeutsch-polnische Gespräche bildeten (Hintergrundgespräch mit Botschafter a. D. Dr. Heinrich Böx am 6. April 1977 in Bonn).
- 567 Zitiert nach Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 242. Text der Parteitagsentschließung in: SPD-Jahrbuch 1968/1969, hrsg. vom Parteivorstand der SPD, Bonn 1969, S. 337 ff.
- 568 Willy Brandt: »German Policy toward the East«, in: Foreign Affairs, New York, Volume 46, No. 3, April 1968, S. 484.
- 569 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann am 13. September 1976 in Bonn.
- 570 Selbmann konzipierte nach eigenen Angaben zwischen 1967 und 1969 alle wichtigen programmatischen Reden des damaligen SPD-Fraktionsvorsitzenden Helmut Schmidt zur Deutschlandpolitik.
- 571 Europa-Archiv, Folge 13/1969, vom 10. Juli 1969, S. D 318–D 320. Siehe dazu auch Außenminister Brandts Stellungnahme vor der Bundespressekonzferenz am 19. Mai 1969 in: Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung eines wissenschaftlichen Beirats. Köln 1972, S. 676/677, sowie »Polen zwischen Deutschland und Rußland«, in: Flensburger Tageblatt vom 27. November 1969.
- 572 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 573 Ebd.
- 574 Klaus Schütz: »Unsere Politik gegenüber Polen«, in: Die Zeit, Nr. 26 vom 27. Juni 1969.
- 575 Schreiben von Klaus Schütz an den Verfasser vom 12. Januar 1976.
- 576 1949–1969. Zeittafel. Zwanzig Jahre Politik der Bundesregierung. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1970, S. 250.
- 577 Text des Interviews in: Europa-Archiv, Folge 8/1970, vom 25. April 1970, S. D 178–D 181; Hansjakob Stehle: »Jawohl! zu Verhandlungen«, in: Die Zeit, Nr. 42 vom 17. Oktober 1969; »Jedrychowski: Polen bereit zu Verhandlungen«, in: Die Welt vom 17. Oktober 1969; Karlheinz (R)enford(t): »Ein polnischer Wink an Bonn?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Oktober 1969; Eghard Mörbitz: »Polens Gesprächsangebot begrüßt«, in: Frankfurter Rundschau vom 18. Oktober 1969; Walter Günzel: »Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze ist für Polen nur Anfang der Normalisierung«, in: Die Welt vom 24. Oktober 1969.
- 578 »Brandt wünscht Gespräch mit Polen«, in: Frankfurter Rundschau vom 27. Oktober 1969.
- 579 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 39.
- 580 Ebd., S. 54.
- 581 »Polen wartet auf Präzisierung der Erklärung Brandts«, in: Die Welt vom 1. 11. 1969.
- 582 Schreiben der stellvertretenden Leiterin des Referats Osteuropa, Dr. Renate Finke-Osianer, an den Verfasser vom 14. März 1977.

- 583 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977. Willy Brandt bestätigt dies indirekt in seinen außenpolitischen Memoiren (S. 529).
- 584 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 585 Hans (Re)iser: »Verhandlungsvorschläge an Polen fertig«, in: Süddeutsche Zeitung vom 20. November 1969; »Polen verweigert Visum«, in: Die Welt vom 20. November 1969.
- 586 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 587 Hans (Re)iser: »Vor Gesprächen mit Polen«, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. November 1969; (H)ans (L)erchbacher: »Weg frei für Warschau-Kontakt«, in: Frankfurter Rundschau vom 21. November 1969; Georg (Schr)öder: »Bonn rechnet mit langwierigen Gesprächen in Warschau«, in: Die Welt vom 22. November 1969; Neue Zürcher Zeitung vom 22. November 1969.
- 588 Böx war von 1949 bis August 1951 erster amtierender Regierungssprecher Adenauers und vor seiner Funktion als Leiter der Westdeutschen Handelsmission in Warschau in Oslo tätig.
- 589 Reiser, Vor Gesprächen mit Polen, a. a. O.
- 590 Schröder, Bonn rechnet mit langwierigen Gesprächen in Warschau, a. a. O.; Alfred (R)app: »Barzel unterstützt Gespräch mit Polen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. November 1969.
- 591 »Carlo Schmid zu Besuch in Polen«, in: Die Welt vom 20. November 1969; Lerchbacher, Weg frei für Warschau-Kontakt, a. a. O.; »Warschau will Bonner Note sorgfältig prüfen«, in: Die Welt vom 26. November 1969.
- 592 Ebd. sowie Alfred (R)app: »Bonn dämpft Erwartungen auf Gesprächsergebnisse mit Polen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. November 1969 und Neue Zürcher Zeitung vom 28. November 1969.
- 593 Europa-Archiv, Folge 8/1970, S. D 183; vgl. dazu auch »Polen sieht in der Grenzfrage Kern des Gesprächs mit Bonn«, in: Die Welt vom 24. November 1969.
- 594 »Schlesier: Ostgebiete ausklammern«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. November 1969. Zu den politisch-historischen Wurzeln des deutsch-polnischen Verhältnisses siehe auch Imanuel Geis: »Ostpolitik damals und heute«, in: Die Zeit vom 6. 3. 1970.
- 595 Rudolf (St)rauch: »Vertriebene schalten sich in Kontakte mit Polen ein«, in: Die Welt vom 29. November 1969.
- 596 Rapp, Bonn dämpft Erwartungen auf Gesprächsergebnisse mit Polen, a. a. O.; »Polnische Antwort vor Jahresende«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Dezember 1969; »Polen wollen Bonn in der kommenden Woche antworten«, in: Die Welt vom 8. Dezember 1969; »Polen: Gespräch mit Bonn steht unmittelbar bevor«, in: Die Welt vom 11. Dezember 1969.
- 597 1949–1969. Zeittafel. Zwanzig Jahre Politik der Bundesregierung, a. a. O., S. 260; David Shears: »Ulbricht fails to stop Bonn's venture East«, in: The Daily Telegraph vom 11. Dezember 1969.
- 598 (A)delbert (W)einstein: »Gespräch über Bonns Ostpolitik in Paris«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Dezember 1969.
- 599 (W)erner (I)mhoof: »Erörterung der deutschen Ostpolitik«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Dezember 1969; Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 150 vom 9. Dezember 1969.
- 600 Strauch, Vertriebene schalten sich in Kontakte mit Polen ein, a. a. O. Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 601 Carl E. Buchalla: »Am Tauwetter-Tag weht ein kühler Hauch«, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. Februar 1970.
- 602 »Warschau zum Gespräch mit Bonn bereit«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Dezember 1969; »Am Anfang soll die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie stehen«, in: Die Welt vom 23. Dezember 1969; Georg (Schr)öder: »Warschauer Note im Auswärtigen Amt überreicht«, in: Die Welt vom 23. Dezember 1969; »Beim Gespräch mit Bonn steht Polen vor inneren Problemen«, in: Die Welt vom 24. Dezember 1969; Rolf Breitenstein: »Polnische Note in Bonn begrüßt«, in: Frankfurter Rundschau vom 24. Dezember 1969; Neue Zürcher Zeitung vom 24. Dezember 1969.

- 603 »Gomulka: Gespräche mit Bonn beginnen in den nächsten Monaten«, in: Die Welt vom 2. Januar 1970; »Versöhnung mit Polen«, in: Hamburger Abendblatt vom 9. Januar 1970; Dettmar Cramer: »Warschau wartet auf Bonn«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 1970.
- 604 Georg Ferdinand Duckwitz, einer der erfahrensten ostpolitischen Unterhändler des Auswärtigen Amtes, war von 1958 bis 1961 Leiter der Ostabteilung des AA, danach bis 1965 Botschafter in Indien, trat im gleichen Jahr in den Ruhestand und wurde im Oktober 1967 vom damaligen Außenminister Willy Brandt als Nachfolger von Klaus Schütz zum Staatssekretär im AA berufen, wo er neben Egon Bahr Brandts engster ostpolitischer Berater war. Im Februar 1973 verstarb Duckwitz im Alter von 69 Jahren.
- 605 Brandt hatte in seinem Bericht folgende Bemerkung gemacht: »Die DDR-Regierung erklärt, sie habe schon vor zwanzig Jahren die Oder-Neiße-Linie endgültig als Friedensgrenze anerkannt, und zwar, wie es wörtlich heißt, 'im Namen aller Deutschen, also auch im Namen der westdeutschen Bevölkerung'. – Nun, ich weiß nicht, ob diese Erklärung der Regierung Polens angenehm in den Ohren geklungen hat. Die Logik dieser Erklärung würde dazu führen, daß die polnische Westgrenze für uns kein Thema zu sein hat. Nach allem, was ich weiß, ist die Volksrepublik Polen nicht dieser Auffassung« (Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, S. 207).
- 606 Cramer, Warschau wartet auf Bonn, a. a. O.; »Warschau: Bonn ist auf dem Weg nach vorn«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Januar 1970; »Resonanz aus Warschau«, in: Die Zeit, Nr. 5 vom 30. Januar 1970; Buchalla, Am Tauwetter-Tag weht ein kühler Hauch, a. a. O.
- 607 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 608 »Polnischer Minister nach Bonn«, in: Frankfurter Rundschau vom 21. Januar 1970.
- 609 Georg (Schr)öder: »Gespräche mit Polen vorbereitet«, in: Die Welt vom 22. Januar 1970.
- 610 Ders.: »Polnischer Minister zu Gesprächen in Bonn eingetroffen«, in: Die Welt vom 23. 1. 1970; »Polnischer Handelsminister lädt Schiller ein«, in: Die Welt vom 24. Januar 1970.
- 611 »Jedrychowski: Haltung Bonns für uns ein Schlüsselproblem«, in: Die Welt vom 23. Januar 1970; Igor Witsions: »Polen präzisiert Vorstellungen«, in: Frankfurter Rundschau vom 23. Januar 1970.
- 612 Ebd. sowie »Schärferer polnischer Ton gegen Bonn«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Januar 1970.
- 613 Zitiert nach: »Unser Europa«, in: Der Spiegel, Nr. 7 vom 9. Februar 1970, S. 88 und 92.
- 614 »Schärferer polnischer Ton gegen Bonn«, a. a. O.
- 615 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 868.
- 616 Alfred (R)app: »In Warschau warten schwierige Gespräche auf Duckwitz«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Februar 1970; Georg (Schr)öder: »Bonn rechnet mit langwierigen deutsch-polnischen Gesprächen«, in: Die Welt vom 4. Februar 1970.
- 617 Alfred (R)app: »Brandt wird Pompidou Bahrs Auftrag erläutern«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Januar 1970; (J)an (R)eifenberg: »Paris besteht gegenüber Brandt auf seinen EWG-Bedingungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Februar 1970; Siegler, a. a. O., S. 118/119.
- 618 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 283.
- 619 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 620 Hintergrundinformation von Karl Moersch.
- 621 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 529.
- 622 Wie Dahrendorf dem Verfasser auf dieses Gegenargument hin mitteilte, könne er ihm »nicht widersprechen«. Da liege zweifellos das Problem eines anderen Ansatzes.
- 623 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 624 Schreiben von Frau Dr. Finke-Osiander an den Verfasser vom 14. März 1977.
- 625 Vgl. dazu Schmid, a. a. O., S. 28 und 34–44; Rapp, In Warschau warten schwierige Gespräche auf Duckwitz, a. a. O.
- 626 »Polnisch-französische Gespräche«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Februar 1970; »Weiteres Treffen zwischen Duckwitz und Winiewicz«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12. März 1970.

- 627 Schröder, Bonn rechnet mit langwierigen deutsch-polnischen Gesprächen, a. a. O.; »Bonn's talks with Poles interrupted«, in: *The Times* vom 4. Februar 1970.
- 628 Dettmar Cramer: »Duckwitz versucht sein Glück«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. Februar 1970. Die Information Cramers, Duckwitz habe 1966 als Botschafter in Delhi polnischen Diplomaten die Friedensnote der Regierung Erhard erläutert, kann nicht zutreffen, da sich Duckwitz 1966 bereits im Ruhestand befand (Information aus dem Auswärtigen Amt).
- 629 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 630 Angela Na(ck)e(n): »Gomulka erinnert an die europäische Sicherheitskonferenz«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5. Februar 1970; »Duckwitz zu Verhandlungen in Warschau«, in: *Die Welt* vom 5. Februar 1970; Angela Na(ck)e(n): »Polnische Einwände gegen Bonns Oder-Neiße-Formel«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. Februar 1970; Hansjakob Stehle: »Gomulkas enger Spielraum«, in: *Die Zeit*, Nr. 10 vom 6. März 1970; *Archiv der Gegenwart* vom 6. Februar 1970, S. 15264.
- 631 Nacken, Gomulka erinnert an die europäische Sicherheitskonferenz, a. a. O.; *Archiv der Gegenwart* vom 6. Februar 1970, S. 15264.
- 632 Alfred (R)app: »Duckwitz nimmt nach Warschau keine feste Grenzformel mit«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. Februar 1970; Gert Baumgarten: »Grenzfrage bleibt die schwierigste Hürde«, in: *Tagesspiegel* vom 10. März 1970.
- 633 Nacken, Polnische Einwände gegen Bonns Oder-Neiße-Formel, a. a. O.
- 634 »Bonn und Warschau vereinbaren zweite Gesprächsrunde für März«, in: *Die Welt* vom 7. Februar 1970; Angela Na(ck)e(n): »Ulbricht schreckt Gomulka wieder mit Bonner »Imperialismus««, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 7. Februar 1970; »Duckwitz: Wir haben Gedanken ausgetauscht – nicht verhandelt«, in: *Die Welt* vom 9. Februar 1970; »Unser Europa«, in: *Der Spiegel*, Nr. 7 vom 9. Februar 1970, S. 88–92; Angela Nacken: »Die Tür in Warschau bleibt offen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9. Februar 1970; (T)heodor (W)ieser: »Bonns Kontakt mit Warschau«, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 11. Februar 1970; Bernhard Heimrich: »Was die Oder-Neiße-Gebiete Polen bedeuten«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. Februar 1970; Pierre Simonitsch: »Ein Prozeß auf drei getrennten Ebenen«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 10. März 1970.
- 635 Nacken, Ulbricht schreckt Gomulka wieder mit Bonner »Imperialismus«, a. a. O.; »Bonn und Warschau vereinbaren zweite Gesprächsrunde für März«, a. a. O.
- 636 »Duckwitz: Wir haben Gedanken ausgetauscht – nicht verhandelt«, a. a. O.
- 637 »Bonn und Warschau vereinbaren zweite Gesprächsrunde für März, a. a. O.; *Archiv der Gegenwart* vom 6. Februar 1970, S. 15264.
- 638 »Duckwitz: Wir haben Gedanken ausgetauscht – nicht verhandelt«, a. a. O.; Wieser, Bonns Kontakt mit Warschau, a. a. O.
- 639 Georg (Schr)öder: »Kabinett einig: Ostgespräche ohne Illusionen fortsetzen«, in: *Die Welt* vom 13. Februar 1970; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Februar 1970.
- 640 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 641 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 642 Angela Na(ck)e(n): »Gomulka läßt den Polen seine Deutschland-Politik erläutern«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Februar 1970; Stehle, Gomulkas enger Spielraum, a. a. O.
- 643 Angela Nacken: »Auf der Suche nach der Zauberformel«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21. Februar 1970; Reinhard Ap(pel): »Heute Fortsetzung der Gespräche in Ostberlin und Warschau«, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 9. März 1970; Baumgarten, Grenzfrage bleibt die schwierigste Hürde, a. a. O.; Simonitsch, Ein Prozeß auf drei getrennten Ebenen, a. a. O.
- 644 »Spsychalski wiederholt die Bedingungen Polens«, in: *Die Welt* vom 21. Februar 1970.
- 645 »Warschau konsultiert seine Verbündeten«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. Februar 1970; Stehle, Gomulkas enger Spielraum, a. a. O.
- 646 »Fraktionsvorsitzende von Scheel und Bahr unterrichtet«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25. Februar 1970.
- 647 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 868.

- 648 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 33. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 25. Februar 1970, S. 1559 C.
- 649 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 33. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 25. Februar 1970, S. 1553 B.
- 650 »Warschauer Gespräch »wie gewöhnlich sehr freundlich«, in: Die Welt vom 10. März 1970; »Verhandlungen in Warschau gehen in die Details«, in: Die Welt vom 11. März 1970; »Neue polnische Mahnung an Bonn«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. März 1970; »Die Gespräche mit Polen sollen im April fortgesetzt werden«, in: Die Welt vom 12. März 1970; Alfred (R)app: »Verhandlungen mit Warschau wieder im April«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. März 1970; »Weiteres Treffen zwischen Duckwitz und Winiewicz«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 12. März 1970; »Malgré la querelle autour de Berlin-Ouest Moscou et Varsovie poursuivent leurs entretiens avec Bonn«, in: Le Monde vom 12. März 1970; Archiv der Gegenwart vom 16. März 1970, S. 15343.
- 651 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 652 »Die Gespräche mit Polen sollen im April fortgesetzt werden«, a. a. O.; »Formeln gesucht«, in: Der Spiegel, Nr. 12 vom 16. März 1970, S. 31–34.
- 653 »Weiteres Treffen zwischen Duckwitz und Winiewicz«, a. a. O.; Pierre Simonitsch: »Die Normalisierung kann nur schrittweise erfolgen«, in: Frankfurter Rundschau vom 13. März 1970.
- 654 Der Spiegel, Nr. 12 vom 16. März 1970, S. 31–33.
- 655 Fast identisch hatte Walter Scheel in einem Zeitschrifteninterview am 1. März argumentiert (Walter Scheel: Reden und Interviews, a. a. O., S. 148). Vgl. dazu auch (D)ettmar (C)ramer: »Scheel für konstruktiven Beitrag zur Versöhnung mit Polen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. März 1970.
- 656 »Die Gespräche mit Polen sollen im April fortgesetzt werden«, a. a. O.; Rapp, Verhandlungen mit Warschau wieder im April, a. a. O.; Der Spiegel, Nr. 12 vom 16. März 1970, S. 31 bis 33; Archiv der Gegenwart vom 16. März 1970, S. 15343.
- 657 Der Spiegel, Nr. 12 vom 16. März 1970, S. 34.
- 658 Ebd., S. 33/34.
- 659 Archiv der Gegenwart vom 16. März 1970, S. 15343; Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 37 vom 18. März 1970, S. 368; »Brief weg«, in: Der Spiegel, Nr. 13 vom 23. März 1970.
- 660 Eghard (Mö)rbitz: »Briefe zwischen Cyrankiewicz und Brandt überbrückten Krise«, in: Frankfurter Rundschau vom 18. März 1970; Hansjakob Stehle: »Polen drückt aufs Tempo«, in: Die Zeit, Nr. 12 vom 20. März 1970; Der Spiegel, Nr. 13 vom 23. März 1970.
- 661 »Malgré la querelle autour de Berlin-Ouest Moscou et Varsovie poursuivent leurs entretiens avec Bonn«, a. a. O.
- 662 Georg (Schr)öder: »Neue Weisungen für nächstes Gespräch mit Warschau«, in: Die Welt vom 15. April 1970; »Neue Anweisungen für Duckwitz«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. April 1970.
- 663 Schröder, Neue Weisungen für nächstes Gespräch mit Warschau, a. a. O.
- 664 Georg (Schr)öder: »Kanzler erhofft konkrete Verhandlungen mit Polen«, in: Die Welt vom 17. April 1970.
- 665 Georg (Schr)öder: »Bonn rechnet nicht mit Fortschritten in Warschau«, in: Die Welt vom 21. April 1970.
- 666 Ebd. sowie Alfred (R)app: »Bonner Fragen vor dem dritten Gespräch in Warschau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. April 1970.
- 667 Alfred (R)app: »Bonn erhofft Fortschritte in Warschau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. April 1970; Schröder, Bonn rechnet nicht mit Fortschritten in Warschau, a. a. O.; Archiv der Gegenwart vom 29. April 1970, S. 15433.
- 668 »»Unveränderte Atmosphäre« in Warschau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. April 1970; »Neue Aspekte bei den Warschauer Gesprächen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. April 1970; »Experten-Gespräche in Warschau«, ebd.; »Polen bremsen Gespräch über Konsulate«, in: Die Welt vom 24. April 1970; Marion Gräfin Dönhoff: »Wende in Warschau?«, in: Die Zeit, Nr. 17 vom 24. April 1970; (J)ürgen (T)ern: »War-

- schau-Bonn: Entgegenkommen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. April 1970; »Stillschweigen über deutsche Vorschläge in Warschau«, ebd.; Walter Günzel: »Bundesregierung kommt Warschau weit entgegen«, in: Die Welt vom 25. April 1970; Georg Schröder: »Bonn macht Warschau in einem Grenzvertrag Zugeständnisse«, ebd.; (T)heodor (W)ieser: »Die Opposition gegen die Außenpolitik Brandts«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26. April 1970; »Ernste Absichten«, in: Der Spiegel, Nr. 18 vom 27. April 1970, S. 27/28; Archiv der Gegenwart vom 29. April 1970, S. 15433.
- 669 Zumindest was die Vereinigten Staaten betraf, war diese Behauptung nicht stichhaltig. Wie Botschafter a. D. Böx dem Verfasser berichtete, habe er während der deutsch-polnischen Gespräche regelmäßig und umfassend den amerikanischen Botschafter in Warschau, Walter Stoessel, informiert, der überdies auch die Auffassung vertreten habe, daß Polen über genügend eigenen Spielraum für einen Vertragsabschluß mit der Bundesrepublik verfüge (Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977).
- 670 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 383.
- 671 Heinz Barth: »Europa darf nicht nackt vor der Sowjetunion stehen«, in: Die Welt vom 18. April 1970; vgl. dazu auch Wieser, Die Opposition gegen die Außenpolitik Brandts, a. a. O., und Dettmar Cramer: »In Warschau ein Stück weiter«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April 1970.
- 672 »Neue Aspekte bei den Warschauer Gesprächen«, a. a. O.; »Polen bremsen Gespräch über Konsulate«, a. a. O.; Günter Krems: »Warschau verlangt jetzt auch wirtschaftliche Zugeständnisse«, in: Die Welt vom 27. April 1970; »Gute Atmosphäre in Warschau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. April 1970.
- 673 »Polen bremsen Gespräch über Konsulate«, a. a. O.
- 674 (T)heodor (W)ieser: »Schreiben Brandts an Gomulka«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 27. April 1970.
- 675 »Gute Atmosphäre in Warschau«, a. a. O.; Archiv der Gegenwart vom 29. April 1970, S. 15433.
- 676 Alfred (R)app: »Brandt schreibt als Parteivorsitzender an Gomulka«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. April 1970; Schröder, Bonn macht Warschau in einem Grenzvertrag Zugeständnisse, a. a. O.; (T)heodor (W)ieser: »Schreiben Brandts an Gomulka«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 27. April 1970.
- 677 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 678 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 48. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 29. April 1970, S. 2417 C.
- 679 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 48. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 29. April 1970, S. 2418 C.
- 680 Der Spiegel, Nr. 18 vom 27. April 1970, S. 27–28; Wieser, Schreiben Brandts an Gomulka, a. a. O.; »Warschau verlangt jetzt auch wirtschaftliche Zugeständnisse«, a. a. O.; Alfred (R)app: »Polen kann auf die Bonner Grenzgarantie hoffen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. April 1970; Georg (Schr)öder: »Brandt wird Scheel künftig im voraus informieren«, in: Die Welt vom 28. April 1970; Uwe-Karsten Heye: »Briefpanne mit politischem PS«, in: Süddeutsche Zeitung vom 28. April 1970; Alfred (R)app: »Scheel gibt sich zufrieden. Noch Verstimmung bei der FDP«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. April 1970; Archiv der Gegenwart vom 29. April 1970, S. 15433; Georg (Schr)öder: »Scheel sieht Chancen für Abschluß eines Vertrages mit Polen«, in: Die Welt vom 29. April 1970; ders.: »Kabinetts will Oder-Neiße-Grenze vertraglich respektieren«, in: Die Welt vom 30. April 1970; Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 48. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 29. April 1970, S. 2415 A–2423 D; Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 528; Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers; Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1970.
- 681 »Gute Atmosphäre in Warschau«, a. a. O.
- 682 Stenographischer Bericht, a. a. O., S. 2424 C und 2425 D; dazu auch Schröder, Scheel sieht Chancen für Abschluß eines Vertrages mit Polen, a. a. O.
- 683 Stenographischer Bericht, a. a. O., S. 2424 A–2428 B; Schröder, Scheel sieht Chancen für Abschluß eines Vertrages mit Polen, a. a. O.; ders., Kabinetts will Oder-Neiße-Grenze

vertraglich respektieren, a. a. O.; Alfred (R)app: »Bonner Vertragsangebot: Respektierung der Westgrenze Polens«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April/1. Mai 1970; ders.: »Wird die »Polenformel« zum Zankapfel?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Mai 1970.

684 Archiv der Gegenwart vom 29. April 1970, S. 15438.

685 Archiv der Gegenwart vom 30. April 1970, S. 15441.

686 Text des Görlitzer Vertrages vom 6. Juli 1950 in: Ingo von Münch (Hrsg.): Dokumente des geteilten Deutschland, Stuttgart 1968, S. 497–499.

687 Interessant an der polnischen Forderung nach einer endgültigen Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze, nicht nur durch die DDR, sondern *auch* durch die Bundesrepublik, ist ihre argumentative Begründung.

Während die Bonner Delegation in den ersten Gesprächen mit den polnischen Vertretern immer wieder das »klassische« Argument vortrug, daß die Bundesrepublik keine gemeinsame Grenzlinie mit der Volksrepublik Polen habe und deshalb eine solche auch nicht anerkennen könne, erwiderten die polnischen Gesprächspartner, daß es gerade die Bundesrepublik sei, die einen »gesamtdeutschen Anspruch« vertrete und deshalb eine Grenzenerkennung auch oder gerade durch Bonn notwendig sei (Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1970).

Damit argumentierte die polnische Seite implizit gegen die von den Staaten des sozialistischen Lagers vertretene Rechtsauffassung, indem sie nicht die seit 1955 propagierte »Zweistaaten-Theorie«, sondern den »gesamtdeutschen Anspruch« der Bundesrepublik zur Grundlage ihrer Anerkennungsforderung machte. Das Görlitzer Grenzabkommen von 1950 mit dem im Sinne der Zweistaaten-Theorie souveränen und unabhängigen Nachbarstaat DDR – der, so ließe sich angesichts der polnischen Anerkennungsforderung an die Adresse Bonns logisch folgern, wohl nicht so souverän und unabhängig war – hätte nach dieser Rechtsauffassung Polen völlig genügen müssen. Vermutlich stellte gerade dieser heikle Punkt die polnischen Entscheidungsträger bei ihren Konsultationen mit der DDR-Führung vor nicht geringe politische und psychologische Probleme.

688 »Brandt schrieb auch an Polens Regierungschef«, in: Stuttgarter Nachrichten vom 4. Mai 1970; Friedrich Karl (Fr)omme: »Ostpolitischer Wochenend-Disput«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Mai 1970; »Brief Brandts an Cyrankiewicz«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 5. Mai 1970.

689 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft, Bonn-Bad Godesberg, Mai 1970, Nr. 12/1970.

690 Archiv der Gegenwart vom 9. Mai 1970, S. 15456.

691 (D)ettmar (C)ramer: »CDU-Politiker reisen nach Polen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Mai 1970; ders.: »Deutsch-polnische Möglichkeiten«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Mai 1970; »CDU-Politiker für Vorwegnahme eines Friedensvertrages mit Polen«, in: Die Welt vom 23. Mai 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Dichgans und Petersen berichten über ihre Polen-Reise«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. 5. 1970.

692 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 53. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 27. Mai 1970, S. 2686 D–2687 A.

693 Bundestagsdrucksache VI/757, S. 6.

694 (V)olkmar (H)offmann: »Vertriebene bei Genscher«, in: Frankfurter Rundschau vom 4. Juni 1970; »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 868.

695 Angela Na(ck)e(n): »Warschau erwartet noch keine vertragsreifen Ergebnisse«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juni 1970.

696 Angela Nacken, Warschau erwartet noch keine vertragsreifen Ergebnisse, a. a. O., sowie (D)ettmar (C)ramer: »Gespräch auf dem Rhein«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Juni 1970.

697 Alfred (R)app: »Scheel eröffnet das Gespräch mit Winiewicz«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juni 1970; Hans Lerchbacher: »Emmel wird Leiter der Handelsmission in Warschau«, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Juni 1970.

698 (D)ettmar (C)ramer: »Gespräch auf dem Rhein«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Juni 1970; Lerchbacher, Emmel wird Leiter der Handelsmission in Warschau, a. a. O.

- 699 Heinrich Böx bestätigte dem Verfasser, daß während der vierten Gesprächsrunde in Bonn »Texte gemacht« worden seien (Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977).
- 700 (D)ettmar (C)ramer: »Annäherung Bonn – Warschau nach Winiewicz's Besuch«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Juni 1970; »Bonn and Warsaw are nearer agreement«, in: The Times vom 15. Juni 1970.
- 701 Ders., Gespräch auf dem Rhein, a. a. O.
- 702 Nacken, Warschau erwartet noch keine vertragsreifen Ergebnisse, a. a. O.; Lerchbacher, Emmel wird Leiter der Handelsmission in Warschau, a. a. O.; Archiv der Gegenwart vom 11. Juni 1970, S. 15537; Angela Nacken: »Heikles Stichwort: Familienzusammenführung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Juni 1970.
- 703 Lerchbacher, Emmel wird Leiter der Handelsmission in Warschau, a. a. O.; Angela Na(k)ke(n): »Winiewicz hält die Erkundungs-Phase der Gespräche mit Bonn für beendet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Juni 1970.
- 704 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 81 vom 12. Juni 1970, S. 812.
- 705 Ebd. sowie Nacken, Winiewicz hält die Erkundungs-Phase der Gespräche mit Bonn für beendet, a. a. O.; Archiv der Gegenwart vom 11. Juni 1970, S. 15537.
- 706 »Bild«-Zeitung vom 12. Juni 1970.
- 707 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 708 Ebd.
- 709 Hintergrundinformation von Frau Dr. Renate Baerensprung.
- 710 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 711 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 59. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 17. Juni 1970, S. 3271 B.
- 712 Siegler, a. a. O., S. 395; Karlheinz Renfordt: »Warschau erwartet eine Wandlung deutsch-polnischer Beziehungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juni 1970; Bernhard (H)eim(r)ich: »Bald Unterzeichnung des Handelsvertrages mit Warschau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Juli 1970.
- 713 Christine Reinhard: »Wischnewski: Bald Vertragsabschluß mit Polen«, in: Stuttgarter Nachrichten vom 27. Juni 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Wischnewski: Klima in Warschau spürbar besser«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Juni 1970; Renfordt, Warschau erwartet eine Wandlung deutsch-polnischer Beziehungen, a. a. O.
- 714 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. und 27. Juli 1970; Bernhard (H)eim(r)ich: »CDU-Bundestagsabgeordnete informieren sich in Polen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Juli 1970.
- 715 Wolf Groß: »Konsulargespräche mit den Polen«, in: Kölner Stadtanzeiger vom 2. Juli 1970; Heinz Verfürth: »Neue Phase Bonn – Warschau«, in: Handelsblatt, Düsseldorf, vom 6. Juli 1970; Heimrich, Bald Unterzeichnung des Handelsvertrages mit Warschau, a. a. O.
- 716 Bernhard (H)eim(r)ich: »Optimismus beim Beginn der Warschauer Gespräche«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juli 1970.
- 717 Dettmar Cramer: »Bonn setzt auf die polnische Karte«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 1970; Bernhard (H)eim(r)ich: »Kurze Gesprächsrunde in Warschau erwartet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Juli 1970; »Polish doubts persist over pact with Bonn«, in: The Times vom 22. Juli 1970; »Warschau beharrt auf Grenzanerkennung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Juli 1970; Gert Baumgarten: »Das Kernproblem ist noch immer die Grenzfrage«, in: Tagesspiegel vom 24. Juli 1970; Bernhard (H)eim(r)ich: »Optimismus beim Beginn der Warschauer Gespräche«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juli 1970; Archiv der Gegenwart vom 26. Juli 1970, S. 15616; Friedrich Karl (Fr)omme: »Duckwitz: In Warschau »im ganzen und allgemeinen« weitergekommen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Juli 1970; Archiv der Gegenwart vom 7. Oktober 1970, S. 15773.
- 718 Archiv der Gegenwart vom 26. Juli 1970, S. 15616.
- 719 (R)üdiger (M)onia(c): »Duckwitz bei Brandt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Juli 1970.

- 720 Alfred (R)app: »Mit Polen einig über Präambel und vier Artikel«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Juli 1970.
- 721 Archiv der Gegenwart vom 8. Oktober 1970, S. 15772–15774.
- 722 In diesem Kapitel wird auf eine detaillierte Darstellung der einzelnen Stationen des innerdeutschen Verhältnisses nach dem Regierungswechsel in Bonn weitgehend verzichtet und ausschließlich der deutschlandpolitische Entscheidungsprozeß auf der Seite der Regierung Brandt/Scheel untersucht. Zur Entwicklung der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten seit dem 28. Oktober 1969 siehe Schmid, a. a. O., Teil A–D.
- Die Anfang 1977 unter dem Titel »Deutsche unter sich. Politik mit dem Grundvertrag« von Jens Hacker, einem Mitarbeiter Prof. Boris Meissners am Kölner Institut für Ostrecht, vorgelegte »Analyse« der deutschlandpolitischen Ausgangspositionen beider deutscher Staaten ab Dezember 1966 bzw. Oktober 1969 enttäuscht durch ihre einseitige und fast ausschließlich auf die vertragsrechtlichen Beziehungen zwischen Bundesrepublik und DDR reduzierte Darstellung und scheint dem Verfasser symptomatisch für eine bestimmte Spezies »kritischer« deutschlandpolitischer Literatur. Obwohl Hacker häufig im Stil eines selbsternannten Oppositionsadvokaten nicht nur in seiner Vorbemerkung den Anspruch erhebt, auch die zeitgeschichtliche und politische Dimension der deutschen Frage auszu-leuchten – siehe den Untertitel seiner Schrift –, argumentiert er leider fast ausschließlich juristisch und kann allein schon aus diesem Grund dem hochpolitischen Charakter seines Untersuchungsgegenstandes und dessen *internationaler* Konditionierung nicht gerecht werden.
- Leider zitiert Hacker an den sehr wenigen *politisch* argumentierenden Stellen seines Buches in wenig repräsentativer Weise neben eigenen Beiträgen fast nur Wissenschaftler und Publizisten, die der Ost- und Deutschlandpolitik der SPD/FDP-Koalition kritisch, wenn nicht ablehnend gegenüberstehen (so z. B. Altmann, Buchheim, Carstens, Fack, Kimmich u. a.), ohne deren »instruktive« Stellungnahmen kritisch zu hinterfragen und den Wahrheitsgehalt ihrer Vermutungen und Unterstellungen anhand wissenschaftlicher Kriterien zu überprüfen. Aussagen anderer Autoren, die sich mit den politischen Werturteilen Hackers nicht zur Deckung bringen lassen, werden auf eine wenig sachliche Art und Weise als »Hofberichte« oder »politische Dienstleistung« (S. 185, Anm. 253) abqualifiziert. Der Autor geht dabei so weit, sogar noch die von anderen Verfassern gewählte Vokabel »konservativ« als »polemisch« abzutun (S. 185, Anm. 253). Auffallend ist in diesem Zusammenhang, daß gerade Hacker wiederholt mit dem Vorwurf der parteipolitisch gefärbten Analyse operiert, obwohl er selbst seit Jahren für die der parlamentarischen Opposition nahestehende Publizistik (ZDF-Magazin, FAZ, Die Welt, Politische Meinung u. a.) tätig ist und zuletzt als Teilnehmer an der deutschlandpolitischen Podiumsdiskussion des Düsseldorfer CDU-Parteitages am 7. März 1977 auftrat.
- Obwohl an dieser Stelle eine inhaltliche und methodische Detailkritik nicht geleistet werden kann, so reizvoll sie wäre, soll an drei Beispielen kurz untersucht werden, ob Hacker seinen eigenen wissenschaftlichen Ansprüchen gerecht wird.
- Auf S. 75 und 109 seiner Darstellung stellt er die Behauptung auf, daß sich die Regierung Brandt/Scheel wegen der bevorstehenden Bundestagswahl in den Verhandlungen über den Grundvertrag mit der DDR unnötigerweise habe »unter Zeitdruck und Erfolgszwang« setzen lassen. Abgesehen davon, daß Wiederholungen und Verweise auf Autoren, die diese Behauptungen teilen, deren Wahrheitsgehalt nicht glaubhafter machen, tritt Hacker leider keinen Beweis für seine These an. Bestätigt werden könnte diese Vermutung nur durch exakte Kenntnis der geheimen Verhandlungsprotokolle und des genauen Verhandlungsverlaufs. Egon Bahr selbst hat diese Behauptung in zahlreichen Interviews immer wieder bestritten. Hacker nimmt als Begründung lediglich zu der unpräzisen Formel Zuflucht, daß »viele« (!) dafür spreche, daß ein besseres Vertragsergebnis zu erzielen gewesen wäre, wenn die Bundesregierung den Vertragsabschluß nicht vom Termin der Bundestagswahlen abhängig gemacht hätte.
- Ferner wirft er »einigen Buch-Autoren« vor, in ihren Darstellungen die Deutschlandpolitik ab Herbst 1969 »nicht an ihren Ausgangspositionen, sondern nur an den deutschlandpolitischen Vorstellungen der zuvor amtierenden Bundesregierungen zu messen« (S. 100).

Auch hier ist die »kritische« Argumentation Hackers, gemessen an seinen immer wieder betonten Maßstäben der »Wahrheit«, »Redlichkeit« und »Objektivität« in der wissenschaftlichen Analyse, durchsichtig und vordergründig. Die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel wurde nicht im luftleeren (sprich: vergangenheitslosen) Raum konzipiert, sondern war wie jede Politik das Produkt von Erfahrungen, Erkenntnissen und eigenen Vorstellungen. Die deutschlandpolitische Ausgangsposition im Oktober 1969 reflektierte diese, in ein modifiziertes operatives Konzept umgesetzten Erfahrungen mit früheren deutschlandpolitischen Vorstellungen und deren Realisierungsmöglichkeiten und ist daher nur im Kontrast zu ihnen zu würdigen. Wenn Hacker nun diese Zusammenschau auflöst und indirekt fordert, die Politik der Bundesregierung an ihren Ausgangspositionen und nicht gleichermaßen auch an den deutschlandpolitischen Konzeptionen früherer (CDU/CSU-)Bundesregierungen zu messen, setzt er sich dem Verdacht aus, primär standortgebunden zu argumentieren.

Zu bedauern ist schließlich, daß Hacker in seiner referierenden Darstellung die internationale, die machtpolitische Dimension der deutschen Frage seit Anfang der sechziger Jahre sorgfältig ausspart und sie auf wenige Bemerkungen zu den Viermächte-Rechten reduziert. Daß die besondere innerdeutsche Situation die weltpolitische Machtkonstellation direkt reflektiert und die ost- und deutschlandpolitische Position der SPD/FDP-Koalition nicht vor dem Hintergrund der sich besonders seit Mitte der sechziger Jahre deutlich abzeichnenden globalen Entspannungspolitik und den davon ausgehenden Implikationen für beide deutsche Staaten abgelöst werden kann, scheint Hacker zu übersehen.

Die »jenseits der Ebene von Rechtsbehauptungen« (Peter Christian Ludz: Deutschlands doppelte Zukunft. München 1974, S. 146) angesiedelte Dimension des zwischendeutschen Verhältnisses, die eine »Politik mit dem Grundvertrag« (so der Titel von Hackers Buch) auszuloten hat, entzieht sich leider Hackers formaljuristischer Betrachtungsweise.

723 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 12.

724 Vgl. hierzu Kay-Michael Wilke: Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Grundlagen und ausgewählte Probleme des gegenseitigen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten. Berlin 1976, S. 76.

725 Weizsäcker, a. a. O., S. 41.

726 Egon Bahr: »Vier Jahre Bonner Ostpolitik«, in: Die Zeit, Nr. 51 vom 14. Dezember 1973.

727 Günter Hammer/Erich Hauser: »Bahr: Gespräche in Moskau ohne Hast und Hektik«, in: Westfälische Rundschau vom 25. Juli 1970.

728 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 486.

729 So eine Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.

730 Schreiben Egon Bahrs an den Verfasser vom 8. Oktober 1976.

731 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.

732 Hintergrundinformation von Wolfgang Schollwer.

733 Praktische Politik für Deutschland – Das Konzept der FDP, a. a. O., S. 17.

734 Regierungsprogramm der SPD 1969, a. a. O., S. 6.

735 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.

Die Behauptung von Reinhold Roth (Außenpolitische Innovation, a. a. O., S. 50), mit jener Formulierung sei erstmalig seit 1949 »in einer Regierungserklärung die Zielkomponente Wiedervereinigung fallengelassen« worden, ist in dieser apodiktischen Form nicht korrekt. Bereits in der Regierungserklärung von Kurt Georg Kiesinger vom 13. Dezember 1966 wird nicht mehr die Wiedervereinigung, sondern das Bemühen um Entspannung als vorrangiges Ziel der Außenpolitik der Bundesrepublik genannt. Die Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts ist allerdings die erste, in welcher der Terminus »Wiedervereinigung« nicht mehr erscheint, was jedoch nicht mit dem Fallenlassen dieser Zielprojektion identisch ist. Kein Entscheidungsträger der Regierung Brandt/Scheel hat je erklärt, daß die Bundesregierung die Zielvorstellung »Wiedervereinigung« aufgegeben habe oder sie aufgeben wolle (siehe dazu Schmid, a. a. O., S. 13 sowie 92–101).

An anderer Stelle spricht Roth korrekterweise davon, daß die neue Bundesregierung »die traditionellen Wiedervereinigungskonzeptionen aufgegeben hat« (Roth, Die außenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen der sozialliberalen Koalition und der CDU/CSU-

- Opposition 1969–1972, a. a. O., S. 10). Vgl. hierzu auch Theo Sommer: »Deutsch sein zu zweit«, in: Die Zeit, Nr. 44 vom 31. Oktober 1969.
- 736 Hintergrundgespräch mit dem Leiter der Unterabteilung II A im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Ministerialdirigent Dr. Hansjürgen Schierbaum, am 14. Oktober 1976 in Bonn.
- 737 (D)ettmar (C)ramer: »Zu »gleichberechtigten Verhandlungen« mit Ost-Berlin bereit«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Oktober 1969; Eghard Mörbitz: »Bonn nimmt den Ball aus Ost-Berlin auf«, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Oktober 1969.
- 738 Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976; vgl. hierzu auch Wolf-Dieter Zöllner: »Künftig nicht mehr »gesamtddeutsch««, in: Frankfurter Rundschau vom 20. Oktober 1969.
- 739 »Bonn formuliert neue Ostpolitik«, in: Frankfurter Rundschau vom 28. Oktober 1969; »Erklärung Brandts spricht von zwei deutschen Staaten«, in: Die Welt vom 28. Oktober 1969; Neue Zürcher Zeitung vom 5. November 1969; zur amerikanischen und britischen Reaktion auf Brandts Regierungserklärung siehe »Washington reagiert freundlich«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Oktober 1969.
- 740 (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Moskau reagiert vorsichtig auf Brandts Angebot an die »DDR««, in: Die Welt vom 29. Oktober 1969.
- 741 Vgl. hierzu Schmid, a. a. O., S. 73–77.
- 742 Archiv der Gegenwart vom 6. November 1969, S. 15041/15042. Der »nur zur persönlichen Unterrichtung« eingestufte Runderlaß Scheels wurde am 1. November 1969 von der Tageszeitung »Die Welt« in Auszügen veröffentlicht (»Anweisung von Minister Scheel an die deutschen Missionschefs«, in: Die Welt vom 1. November 1969). Vgl. dazu auch Volkmar Hoffmann: »Indiskretion verärgert Bonn«, in: Frankfurter Rundschau vom 5. November 1969; Karlheinz von den Driesch: »Neue Anweisungen Scheels für die Botschafter«, in: Stuttgarter Nachrichten vom 5. November 1969; »Scheel erläutert Deutschlandpolitik«, in: Handelsblatt vom 5. November 1969; Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 743 Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976.
- 744 Schmid, a. a. O., S. 76.
- 745 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 57.
- 746 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 747 Ebd.
- 748 David Binder: »U. S. Said to be Vexed at Bonn For »Unilateral« East Policy«, in: International Herald Tribune vom 5. Dezember 1969; (Th)eodor (W)ieser: »Erörterung der deutschen Ostpolitik«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Dezember 1969.
- 749 Schreiben von Botschafter Kenneth Rush an den Verfasser vom 23. Februar und 8. März 1977. Rush ist seit März 1977 amerikanischer Botschafter in Paris.
- 750 Schreiben von Jonathan Dean an den Verfasser vom 2. und 15. Februar 1977. Dean ist seit 1972 stellvertretender Leiter der amerikanischen MBFR-Delegation in Wien.
- 751 Binder, U. S. Said to be Vexed at Bonn For »Unilateral«, East Policy, a. a. O.; Wieser, Erörterung der deutschen Ostpolitik, a. a. O.
- 752 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 753 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 754 Neue Zürcher Zeitung vom 1., 3., 11., 12. und 16. November 1969.
- 755 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 6. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 29. Oktober 1969, S. 37 B–46 D; Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 7. Sitzung, Bonn, Donnerstag, den 30. Oktober 1969, S. 236 D–239 D; Rudolf Strauch: »Bundeskanzler: Keine Angst vor Experimenten«, in: Die Welt vom 1. 11. 1969; »Deutschland-Debatte geht weiter«, in: General-Anzeiger, Bonn, vom 1. 11. 1969.
- 756 Rudolf (St)rauch: »Parteien suchen Gemeinsamkeit in der Deutschland-Politik«, in: Die Welt vom 6. November 1969; (Th)eodor (W)ieser: »Kampfabstimmung im Bonner Bundestag«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7. November 1969.
- 757 »»DDR-Entwurf Gesprächsgrundlage««, in: Frankfurter Rundschau vom 3. Dezember 1969.

- 758 Vgl. hierzu Schmid, a. a. O., S. 119–121.
- 759 Neues Deutschland vom 4. und 9. November 1969.
- 760 Annamarie Doherr: »Die DDR-Führung will ihre Deutschland-Politik retten«, in: Frankfurter Rundschau vom 2. Dezember 1969.
- 761 Neues Deutschland vom 8. und 13. November 1969.
- 762 Text des Kommuniqués in: Europa-Archiv, Folge 4/1970 vom 25. Februar 1970, S. D 76/77.
- 763 Annamarie Doherr: »DDR greift Verhandlungsplan auf«, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Oktober 1969; Bernt (Co)nrad: »Die SED hält Brandt-Erklärung für unzureichend«, in: Die Welt vom 31. Oktober 1969; Annamarie Doherr: »SED stellt Maximal-Forderungen«, in: Frankfurter Rundschau vom 7. November 1969; Joachim Nawrocki: »Unsicherheit in Ost-Berlin«, in: Die Zeit, Nr. 45 vom 7. November 1969; Bernt (Co)nrad: »Ost-Berlin dämpft Hoffnung der »DDR«-Bevölkerung«, in: Die Welt vom 8. November 1969; »Deutschland? – Nur noch im Wetterbericht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. November 1969; Theo Sommer: »Nichts als Finten?«, in: Die Zeit, Nr. 46 vom 14. November 1969.
- 764 Rudolf (St)rauch: »Vorläufig kein Brief Brandts an Stoph«, in: Die Welt vom 11. November 1969.
- 765 Ders.: »Brandt wird Stoph einen Brief schreiben«, in: Die Welt vom 28. November 1969.
- 766 Rudolf (St)rauch: »Brandt schreibt vorerst keinen Brief«, in: Die Welt vom 29. November 1969.
- 767 Hans-Erich (Bi)lges: »Bonn lehnt Staatsvertrag mit der DDR ab«, in: Die Welt vom 2. Dezember 1969; Rudolf (St)rauch/Jens (Gun)dlach: »Barzel: Deutschlandpolitik der Regierung schon in der Defensive«, in: Die Welt vom 3. Dezember 1969; »DDR-Entwurf Gesprächsgrundlage«, a. a. O.; Hans-Erich (Bi)lges: »Ostberliner Delegation überreichte in Bonn zweiten Vertragsentwurf«, in: Die Welt vom 12. Dezember 1969.
- 768 Maria Stein: »Ein Politiker, der nicht reden durfte«, in: Christ und Welt vom 7. 11. 1969.
- 769 Eghard Mörbitz: »DDR-Vorschlag Maximalforderung«, in: Frankfurter Rundschau vom 4. Dezember 1969.
- 770 Ebd.
- 771 Erklärung des Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 4. Dezember 1969, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion, Bonn; Rudolf (St)rauch: »Barzel: Der Kanzler soll an Willi Stoph einen Brief schreiben«, in: Die Welt vom 5. Dezember 1969; Eghard Mörbitz: »Bonn prüft noch die DDR-Linie«, in: Frankfurter Rundschau vom 5. Dezember 1969.
- 772 Eghard Mörbitz: »Bonn prüft noch die DDR-Linie«, in: Frankfurter Rundschau vom 5. Dezember 1969.
- 773 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesrepublik, Nr. 150 vom 9. Dezember 1969, S. 1278.
- 774 Siehe hierzu Anm. 748 und 751 dieses Kapitels; ferner »Washington unterstützt neue Bonner Ostpolitik«, in: Die Welt vom 4. Dezember 1969; Georg (Schr)öder: »Brandt wird Rogers eingehend über die Ostpolitik informieren«, in: Die Welt vom 5. Dezember 1969; Norman Crossland: »Bonn will pursue its policies towards East«, in: The Guardian vom 6. Dezember 1969; Bulletin, Nr. 150 vom 9. Dezember 1969, a. a. O., S. 1276.
- 775 Europa-Archiv, Folge 4/1970, vom 25. Februar 1970, S. D 76/77.
- 776 »Positives Echo«, in: Der Spiegel, Nr. 50 vom 8. Dezember 1969, S. 27/28. Zur Reaktion der Bundesregierung auf die Moskauer Gipfelkonferenz siehe Joseph Harsch: »Bonn woos East bloc via Moscow«, in: The Christian Science Monitor, Boston, vom 6. Dezember 1969; Eghard Mörbitz: »Neue Nuancen im Kommuniqué«, in: Frankfurter Rundschau vom 6. Dezember 1969; Karlheinz von den Driesch: »Bundesregierung wartet auf Antwort des Kremls«, in: Stuttgarter Nachrichten vom 6. Dezember 1969; Hans (R)eiser: »Bonn sieht »Phase sachlicher Verhandlungen«, in: Süddeutsche Zeitung vom 6. 12. 1969.
- 777 Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 10. März und 20. April 1977; Aufstellung der Kabinettsausschüsse der Bundesregierung (Stand: 20. Januar 1971), hrsg. vom Bundeskanzleramt (hektographiertes Manuskript).

- 778 »Wird das DDR-Flaggenverbot aufgehoben?«, in: Stuttgarter Zeitung vom 6. Dezember 1969; Neue Zürcher Zeitung vom 6. Dezember 1969; »Bonn: Gemeinsame Deutschlandgespräche«, in: Westfälische Rundschau vom 10. Dezember 1969; Carl (Scho)pen: »Brandt will wieder Deutschland-Gespräche«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Dezember 1969; Rudolf (St)rauch: »SPD spricht von Beseitigung eines Tabus«, in: Die Welt vom 11. Dezember 1969; Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 20. April 1977.
- 779 Strauch, SPD spricht von Beseitigung eines Tabus, a. a. O.
- 780 Schopen, Brandt will wieder Deutschland-Gespräche, a. a. O.; »Bonn: Gemeinsame Deutschlandgespräche«, a. a. O.
- 781 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 96–142.
- 782 Schmid, a. a. O., S. 122–124; Bernt (Co)nrad: »Ulbricht lehnt die Bonner Deutschland-Politik strikt ab«, in: Die Welt vom 15. Dezember 1969; »Parteien lehnen Anerkennung ab«, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 15. Dezember 1969; Karlheinz (R)enford(t): »Stoph bekräftigt Maximalforderungen an Bonn«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Dezember 1969; Bernt (Co)nrad: »Stoph und Honecker verschärfen Angriffe gegen Bonner Ostpolitik«, in: Die Welt vom 17. Dezember 1969; »Ulbricht käme ein Bonner Nein sehr gelegen«, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Januar 1970.
- 783 Bernt (Co)nrad: »SED-Attacken gegen Bonn mit einem Seitenblick auf die Verbündeten in Osteuropa«, in: Die Welt vom 12. Dezember 1969; Dettmar Cramer: »Sorgen türmen sich in Ost-Berlin«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Dezember 1969; Bernt Conrad: »Warum bremst die SED?«, in: Die Welt vom 13. Dezember 1969.
- 784 Wortlaut des Briefes in: Texte zur Deutschlandpolitik. Band I. 13. Dezember 1966 bis 5. Oktober 1967. Hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin, September 1968, S. 156/157. Aufschlußreich in diesem Zusammenhang ist eine Äußerung Herbert Wehners in einem »Spiegel«-Gespräch Ende Januar 1970 (Spiegel, Nr. 5 vom 26. Januar 1970, S. 24/25), zum Briefwechsel Kiesinger/Stoph: »Im Februar/März 1969 gab es nicht nur eine Chance, sondern die Notwendigkeit, an seinen (Kiesingers, Anm. d. Verf.) letzten Brief an den DDR-Ministerratsvorsitzenden Stoph anzuknüpfen. Das hat er damals abgelehnt . . . Damals war das eine Möglichkeit, an der wir uns zerstritten haben. Das war die Frage einer Nacht.«
- 785 »Lage-Analyse zur Ostpolitik«, in: Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, Bonn, vom 17. Dezember 1969.
- 786 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 143–147.
- 787 Ebd., S. 144.
- 788 Ebd., S. 145–147.
- 789 Rudolf (St)rauch/Bernt (Co)nrad: »Bonn will Ulbrichts Brief an Heinemann beantworten«, in: Die Welt vom 19. Dezember 1969.
- 790 Rudolf (St)rauch: »Antwort des Bundespräsidenten an Ulbricht schon geschrieben«, in: Die Welt vom 20. Dezember 1969.
- 791 (H)ans (A)chim (W)eseloh: »Washington verfolgt aufmerksam Kontakte Bonn – Ost-Berlin«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Dezember 1969.
- 792 Strauch, Antwort des Bundespräsidenten an Ulbricht schon geschrieben, a. a. O.
- 793 Ebd.
- 794 Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976.
- 795 Strauch, Antwort des Bundespräsidenten an Ulbricht schon geschrieben, a. a. O.
- 796 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 148; (D)ettmar (C)ramer: »Brandt wird auf Ulbrichts Vorschläge eingehen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Dezember 1969; Karlheinz (R)enford(t): »Bonn reagiert kühl auf Ulbrichts Maximalforderungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Dezember 1969.
- 797 Abgedruckt u. a. in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Frankfurter Rundschau und Die Welt.
- 798 »DDR spricht von Minimalforderungen«, in: Frankfurter Rundschau vom 24. Dezember 1969; Bernt Conrad: »Eine Absage an die Einheit der Nation«, in: Die Welt vom 24. Dezember 1969; Carl-Christian Kaiser: »Ulbrichts Alibi-Offerte«, in: Die Zeit, Nr. 52/1 vom

26. Dezember 1969; Karlheinz (R)enford(t): »Ost-Berlin reibt sich an den Bonner Verhandlungs-Positionen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Dezember 1969.
- 799 »Regierung soll Vertrag aufkündigen«, in: Frankfurter Rundschau vom 29. Dezember 1969; Hans-Erich (Bil)ges: »Bonner Parteien lehnen Rücktritt vom Deutschland-Vertrag ab«, in: Die Welt vom 29. Dezember 1969.
- 800 »Brandt: Wiedervereinigung keine Rückkehr zum Nationalstaat«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Dezember 1969.
- 801 Siegler, a. a. O., S. 118.
- 802 Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976; Hintergrundinformation von Günther van Well; siehe hierzu besonders Teil B I der Arbeit.
- 803 Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976; Organisationsplan BMB (Stand: Juni 1970), in: Gisela Rüss: Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen – Innerdeutsche Beziehungen 1949–1970. München 1973, S. 197; Organisationsplan des Bundeskanzleramtes (Stand: 1. 8. 1970).
- 804 Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976.
- 805 Siehe hierzu Teil B II 1 e der Arbeit.
- 806 »Ahlers: Bonn wird Ostberliner Vertrag nicht unterschreiben«, in: Die Welt vom 24. Dezember 1969; (D)ettmar (C)ramer: »Bundesregierung will Gesprächsbereitschaft prüfen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Dezember 1969.
- 807 »Brandt kündigt Antwort an Ost-Berlin an«, in: Tagesspiegel vom 28. Dezember 1969; Alfred (R)app: »Brandt kündigt Ost-Berlin eigene Vertragsentwürfe an«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Dezember 1969.
- 808 Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 10. März 1977.
- 809 Dazu sowie zur Genese des Lageberichtes Bundeskanzler Brandts siehe »Kritische Phase« in: Der Spiegel, Nr. 1–2 vom 5. Januar 1970, S. 19 und 21; Klaus (Dr)ehrer: »Formulierung der Deutschlandpolitik macht der Bundesregierung Kopfzerbrechen«, in: Süddeutsche Zeitung vom 10./11. Januar 1970; »Teutonische Ruhe«, in: Der Spiegel, Nr. 3 vom 12. Januar 1970, S. 19–20; »Ahlers: DDR-Vertragsentwurf erzwingt Neufassung des Regierungsberichts«, in: Neues Deutschland vom 12. Januar 1970; Klaus (Dr)ehrer: »Bonn hält an der Einheit der Nation fest«, in: Süddeutsche Zeitung vom 12. Januar 1970; Alfred (R)app: »Brandt will am Fortbestand der deutschen Nation festhalten«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Januar 1970; Reinhard Ap(pel): »Bundesregierung dämpft ostpolitische Erwartungen«, in: Stuttgarter Zeitung vom 12. Januar 1970; Interview des Südwestfunks mit Conrad Ahlers vom 13. Januar 1970, veröffentlicht durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung; Klaus (Dr)ehrer: »Die Union legt ihre Marschroute fest«, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Januar 1970; Alfred (R)app: »Das Kabinett erörtert die Lage der Nation«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Januar 1970; (V)olkmar (H)offmann: »Kabinett berät die Kanzlerrede«, in: Frankfurter Rundschau vom 13. Januar 1970; (T)heodor (W)ieser: »Bonn vor ostpolitischen Entscheidungen«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. Januar 1970; ders.: »Deutschlandpolitische Beratungen in Bonn«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 14. Januar 1970; Rudolf (St)rauch/Georg (Schr)öder: »Brandt will vorerst keinen eigenen Vertragsentwurf vorlegen«, in: Die Welt vom 14. Januar 1970; dies.: »Koalition uneins über Brandts Gegen-Entwurf«, in: Bonner Rundschau vom 14. Januar 1970; Dieter Cycon: »Ein beunruhigender Entwurf – von wem?«, in: Die Welt vom 14. Januar 1970; Dirk Koch: »Strategische Kunststücke an der nationalen Front«, in: Stuttgarter Zeitung vom 16. Januar 1970; »Dünnes Eis«, in: Der Spiegel, Nr. 4 vom 19. Januar 1970, S. 19–21.
- 810 Diese Information verdankt der Verfasser Dr. Ralf Rytlewski, München.
- 811 »Schröder verteidigt die Ostpolitik Brandts«, in: Frankfurter Rundschau vom 12. Januar 1970; Dreher: Bonn hält an der Einheit der Nation fest, a. a. O.
Franz-Josef Strauß hatte ebenfalls in einem Rundfunkinterview am gleichen Tag die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel scharf angegriffen (ebd.).
- 812 Rainer Barzel: Auf dem Drahtseil. München/Zürich 1978, S. 100.
- 813 Ebd., S. 101.

- 814 Ebd., S. 66.
- 815 Vgl. hierzu: »Das Programm von Ulbrichts Forderungen«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. Januar 1970.
- 816 »Schröder verteidigt die Ostpolitik Brandts«, a. a. O.
- 817 Strauch/Schröder, Brandt will vorerst keinen eigenen Vertragsentwurf vorlegen, a. a. O.; »Koalition uneins über Brandts Gegen-Entwurf«, a. a. O.
- 818 Text des Berichts der Bundesregierung zur Lage der Nation in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 6 vom 15. Januar 1970.
- 819 Rolf Breitenstein: »Brief an Stoph, aber kein Gegenentwurf«, in: Frankfurter Rundschau vom 15. Januar 1970; Alfred (R)app: »Der Kanzler wird Stoph Meinungsaustausch vorschlagen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Januar 1970. Zu den Reaktionen der Parteien siehe auch: »CDU/CSU: Unsere Mahnungen sind nicht ungehört verhallt«, in: Die Welt vom 15. Januar 1970; Alfred (R)app: »Opposition kritisiert Brandt: Abstriche in der Deutschlandpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Januar 1970; Volkmann Hoffmann: »Union lehnt Brandts Zwei-Staaten-These ab«, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Januar 1970; Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 16. Januar 1970; (T)heodor (W)ieser: »Aufakt zur Deutschlanddebatte im Bundestag«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17. Januar 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Barzel: Unzumutbare Ost-Forderungen gemeinsam abwehren«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 1970; »Streit über Ostpolitik geht weiter«, in: Frankfurter Rundschau vom 19. Januar 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Wehner: Nach der Anerkennung begänne erst das Fordern«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Januar 1970.
- 820 »CDU/CSU: Unsere Mahnungen sind nicht ungehört verhallt«, in: Die Welt vom 15. Januar 1970; (H)ans (A)chim (W)eseloh: »Washington: Offene Ostpolitik verleiht der Regierung Brandt Gewicht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 1970.
- 821 Delcour, Ein Fall von Schizophrenie, a. a. O., S. 54; Friedrich Karl (F)romme: »Schumann bei Scheel in Bonn«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 1970; Siegler, a. a. O., S. 102.
- 822 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977; Deutscher Ostdienst (dod). Informationen des Bundes der Vertriebenen. Vereinigte Landsmannschaften und Landesverbände. Nr. 2, 1970, vom 27. Januar 1970, S. 4.
- 823 Ebd., S. 4–5.
- 824 »Zurückhaltendes polnisches Echo«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Januar 1970; Wieser, Auftakt zur Deutschlanddebatte im Bundestag, a. a. O.
- 825 »Moskau tadelt Widersprüche«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Januar 1970; »Ablehnende Stellungnahme Ostberlins«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17. Januar 1970.
- 826 Karlheinz (R)enford(t): »Ost-Berlin will vom harten Kurs nicht ab«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Januar 1970; »Ablehnende Stellungnahme Ostberlins«, a. a. O.
- 827 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 487.
- 828 Karlheinz (R)enford(t): »Ulbricht stimmt sich mit Abrassimow ab«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 1970.
- 829 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 256–274; Karlheinz (R)enford(t): »Ulbricht sucht den Ostblock gegen Bonn festzulegen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Januar 1970; David Shears: »Putting Germany together again«, in: The Daily Telegraph vom 20. Januar 1970; (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Moskau gibt Ulbrichts Erklärung kommentarlos wieder«, in: Die Welt vom 21. Januar 1970; (A)lfred (C)attani: »Ulbrichts Gesprächskonzept«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22. Januar 1970.
- 830 Fromm, Moskau gibt Ulbrichts Erklärung kommentarlos wieder, a. a. O.
- 831 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 275/276; Georg (Schr)öder: »Bundesregierung will mit Ulbricht nicht polemisieren«, in: Die Welt vom 20. Januar 1970; Reinhold Ap(pel): »Bonn antwortet Ulbricht mit Verhandlungsvorschlag«, in: Stuttgarter Zeitung vom 20. Januar 1970; »Brandt kündigt Brief an Stoph an«, in: General-Anzeiger vom 20. Januar 1970; Alfred (R)app: »Brandt schreibt in den nächsten Tagen an Stoph«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Januar 1970; Rolf Zundel: »Ostpolitik ohne Zwangsjacke«, in: Die Zeit, Nr. 4 vom 23. 1. 1970; Joachim Nawrocki: »Ulbricht auf der Erbse«, ebd.

- 832 Georg (Schr)öder: »Staatssekretär-Ausschuß bereitet den Brief an Stoph vor«, in: Die Welt vom 21. Januar 1970; Hans (Re)iser: »Brandts Brief an Stoph wird vorbereitet«, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Januar 1970; »Bundesregierung soll Ostberlin testen«, in: General-Anzeiger vom 21. Januar 1970.
- 833 Georg (Schr)öder: »Bundeskanzler schrieb an »DDR«-Ministerpräsidenten«, in: Die Welt vom 23. Januar 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Brandts Antwort soll Ost-Berliner Ausflüchten vorbeugen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Januar 1970; Georg (Schr)öder: »Kein schneller Beginn der Gespräche mit Ost-Berlin erwartet«, in: Die Welt vom 24. Januar 1970; Alfred (R)app: »Brandt geht es vor allem um menschliche Erleichterungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Januar 1970; »Übergabe von Brandts Antwortbrief an Stoph«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24. Januar 1970; »Brandts Angebot an die DDR: Gleichberechtigte Beziehungen«, in: Westdeutsche Allgemeine vom 24. Januar 1970; Hans (Re)iser: »Brandt benennt Franke für die DDR-Verhandlungen«, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. Januar 1970.
- 834 Hans-Erich (Bi)lges: »»DDR« unterbricht Straßen-Verkehr nach West-Berlin«, in: Die Welt vom 22. Januar 1970; Karlheinz (R)enford(t): »Berlin Schikanen mit sowjetischem Einverständnis«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Januar 1970; Götz Freiherr (v)on (C)oburg: »»DDR« setzt Störung des Berlin-Verkehrs fort«, in: Die Welt vom 24. Januar 1970; »Übergabe von Brandts Antwortbrief an Stoph«, a. a. O.; »Pankows frostige Haltung gegenüber Bonn«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28. Januar 1970.
- 835 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 277.
- 836 Siehe den Brief Kiesingers an Stoph vom 28. September 1967 in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band I, a. a. O., S. 156/157.
- 837 Reiser, Brandt benennt Franke für die DDR-Verhandlungen, a. a. O.; Rapp, Brandt geht es vor allem um menschliche Erleichterungen, a. a. O.; Schröder, Kein schneller Beginn der Gespräche mit Ost-Berlin erwartet, a. a. O.
- 838 Der Spiegel, Nr. 5 vom 26. Januar 1970, S. 26.
- 839 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 488/489.
- 840 Karlheinz (R)enford(t): »Skepsis bei den Alliierten«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Januar 1970; »»DDR«-Bevölkerung noch nicht über Brandt-Brief unterrichtet«, in: Die Welt vom 26. Januar 1970; »Pankows frostige Haltung gegenüber Bonn«, a. a. O.
- 841 Der Spiegel, Nr. 5 vom 26. Januar 1970, S. 24–27; (T)heodor (W)ieser: »Wehner zur völkerrechtlichen Anerkennung der DDR«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28. Januar 1970.
- 842 Alfred (R)app: »Brandt wird Pompidou Bahrs Auftrag erläutern«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Januar 1970; (J)an (R)eifenberg: »Paris besteht gegenüber Brandt auf seinen EWG-Bedingungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Februar 1970; ders.: »Paris – Bonn: ein neuer Stil«, ebd.; »Spiel mit Bande«, in: Der Spiegel, Nr. 6 vom 2. Februar 1970, S. 22; Siegler, a. a. O., S. 118/119; Delcour, Ein Fall von Schizophrenie, a. a. O., S. 54.
- 843 Hans-Erich (Bi)lges: »Ost-Berlin wird den Dialog mit Bonn aufnehmen«, in: Die Welt vom 3. Februar 1970.
- 844 Europa-Archiv, Folge 8/1970, vom 25. April 1970, S. D 193–D 195.
- 845 Hanni (Ko)nitzer-Rambousek: »Wischnewski über Kádárs DDR-Gespräche informiert?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Februar 1970; Reginald Peck: »Ulbricht blocks the way«, in: The Daily Telegraph vom 10. Februar 1970.
- 846 »Bloß keinen Frühling«, in: Der Spiegel, Nr. 9 vom 23. Februar 1970, S. 26.
- 847 Alfred (R)app: »Stoph will mit Brandt verhandeln: Ergebnisse nur bei Anerkennung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Februar 1970; Roger Berthoud: »Stoph offers to meet Brandt this month«, in: The Times vom 13. Februar 1970; »Fahrt ins Rote«, in: Der Spiegel, Nr. 8 vom 16. Februar 1970, S. 21–22.
- 848 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 291–293; »Stoph verweist Brandt auf Ulbrichts Vertragsentwurf«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Februar 1970; »Einladung Stophs an Brandt«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 14. Februar 1970.
- 849 »Brandt will die Einladung Stophs nach Ost-Berlin annehmen«, in: Die Welt vom 14. Februar 1970; »Fahrt ins Rote«, in: Der Spiegel, Nr. 8 vom 16. Februar 1970, S. 22.

- 850 Ebd.
- 851 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 488; »Brandt will die Einladung Stophs nach Ost-Berlin annehmen«, a. a. O.; Volkmar Hoffmann: »Brandt nahm Beratung über Stoph-Brief auf«, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Februar 1970; Der Spiegel, Nr. 8 vom 16. Februar 1970, S. 22.
- 852 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 853 Hoffmann, Brandt nahm Beratung über Stoph-Brief auf, a. a. O.; Alfred (R)app: »Brandt – Stoph im März?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Februar 1970.
- 854 »Die Hallstein-Doktrin ist tot«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Februar 1970.
- 855 Schriftliche und mündliche Hintergrundinformationen aus dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen.
- 856 Der Spiegel, Nr. 9 vom 23. Februar 1970, S. 21–31; Der Spiegel, Nr. 8 vom 16. Februar 1970, S. 21/22; »Brandt will die Einladung Stophs nach Ost-Berlin annehmen«, a. a. O.; Rapp, Brandt – Stoph im März?«, a. a. O.; ders.: »Vierergruppe erörtert den Stoph-Brief«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Februar 1970; (T)heodor (W)ieser: »Bonner Bereitschaft zu einem Treffen mit Stoph«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16. Februar 1970; Alfred (R)app: »Brandt will Stophs Angebot annehmen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Februar 1970.
- 857 Rapp, Brandt – Stoph im März?, a. a. O.; ders., Vierergruppe erörtert Stoph-Brief, a. a. O.
- 858 Rapp, Vierergruppe erörtert den Stoph-Brief, a. a. O.; ders., Brandt will Stophs Angebot annehmen, a. a. O.
- 859 Texte zur Deutschlandpolitik, Band II. 13. Oktober 1967 bis 30. Juni 1968. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn. Nachdruck: Oktober 1970, S. 127.
- 860 Der Spiegel, Nr. 9 vom 23. Februar 1970, S. 28 und 30; Rapp, Brandt will Stophs Angebot annehmen, a. a. O.; »Bonner Beratungen über den Stoph-Brief«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. Februar 1970.
- 861 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 299.
- 862 Der Spiegel, Nr. 9 vom 23. Februar 1970, S. 30; Rapp, Brandt will Stophs Angebot annehmen, a. a. O.; »Bonner Beratungen über den Stoph-Brief«, a. a. O.
- 863 Der Spiegel, Nr. 9 vom 23. Februar 1970, S. 30; (T)heodor (W)ieser: »Bereitschaft Brandts zu Gesprächen mit Ost-Berlin«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20. Februar 1970.
- 864 Alfred (R)app: »Brandt nimmt Stoph beim Wort«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Februar 1970.
- 865 Der Spiegel, Nr. 9 vom 23. 2. 1970, S. 23; Rapp, Brandt nimmt Stoph beim Wort, a. a. O.
- 866 Der Spiegel, Nr. 9 vom 23. Februar 1970, S. 23; »Brandt: An einem Tag nicht später als in der zweiten oder dritten Märzwoche«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Februar 1970.
- 867 Rapp, Brandt nimmt Stoph beim Wort, a. a. O.; (T)heodor (W)ieser: »Bereitschaft Brandts zu Gesprächen in Ost-Berlin«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20. Februar 1970.
- 868 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 294/295; siehe dazu auch die Erklärung der Bundesregierung vom 18. Februar 1970, ebd., S. 296/297; ferner Kurt Becker: »Weder Rapallo noch Canossa«, in: Die Zeit, Nr. 8 vom 20. Februar 1970.
- 869 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 303; dazu auch Friedrich Karl (Fr)omme: »Antwort aus Ost-Berlin macht ein Treffen wahrscheinlich«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Februar 1970.
- 870 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 304; Fromme, Antwort aus Ost-Berlin macht ein Treffen wahrscheinlich, a. a. O.
- 871 Karlheinz (R)enford(t): »Der SED-Kommentar verlangt Anerkennung, ›ohne Wenn und Aber‹«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Februar 1970.
- 872 Text in: Europa-Archiv, Folge 9/1970, vom 10. Mai 1970, S. D 210–D 214; vgl. dazu auch Schmid, a. a. O., S. 138/139; ferner Bernt (Co)nrad: »SED verschärft ihre Angriffe gegen die Bundesregierung«, in: Die Welt vom 23. Februar 1970; Karlheinz (R)enford(t): »SED sucht die kommenden Gespräche mit Brandt zu erschweren«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Februar 1970; »Reinhaltung des ›Feindbildes‹ in der DDR«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 25. Februar 1970.

- 873 Siehe dazu Teil A II.
- 874 »Brandt mit Franke und Dorn nach Ost-Berlin«, in: Generalanzeiger vom 24. Februar 1970; »Fraktionsvorsitzende von Scheel und Bahr unterrichtet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 1970.
- 875 Karlheinz (R)enford(t): »Ost-Berlin nutzt die Gesprächspause in Moskau«, ebd.; ders.: »Gromykos Gespräche in Ost-Berlin«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Februar 1970; ders.: »Gromyko verzichtet in Ost-Berlin auf Polemik gegen Bonn«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Februar 1970; Schmid, a. a. O., S. 131 und 139; Wettig, Berichte, Nr. 4/1974, a. a. O., S. 6/7 und 11.
- 876 Europa-Archiv, Folge 9/1970, vom 10. Mai 1970, S. D 216.
- 877 Annamarie Doherr: »Gromyko mit DDR-Spitze einig«, in: Frankfurter Rundschau vom 28. Februar 1970. Nach Ansicht von Gerhard Wettig, die er allerdings nicht näher begründet, beruhte dieser Bericht wahrscheinlich auf sowjetischen Indiskretionen (Wettig, Berichte, Nr. 4/1974, a. a. O., S. 11).
- 878 So auch Wettig, Berichte, Nr. 4/1974, a. a. O., S. 11.
- 879 Ebd., S. 7; Renfordt, Gromyko verzichtet in Ost-Berlin auf Polemik gegen Bonn, a. a. O.; Joachim Nawrocki: »Polemische Töne«, in: Die Zeit, Nr. 9 vom 27. Februar 1970.
- 880 »Brandt mit Franke und Dorn nach Ost-Berlin«, a. a. O. Staatssekretär Wolfram Dorn, der FDP-Mitglied war, wurde vermutlich nur aus koalitionsarithmetischen Gründen in die Verhandlungsdelegation der Bundesregierung entsandt.
- 881 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 33. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 25. Februar 1970, S. 1605 B und 1607 B.
- 882 Der Spiegel, Nr. 5 vom 26. Januar 1970, S. 24.
- 883 Stenographischer Bericht vom 25. Februar 1970, a. a. O., S. 1562 B-C; dazu auch Alfred (R)app: »Unveränderte Gegensätze in der Deutschlandpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Februar 1970; ders.: »Kaum Hoffnung auf Zusammenarbeit Regierung – Opposition«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Februar 1970.
- 884 Siegler, a. a. O., S. 169/170; Friedrich Karl (Fr)omme: »Wehner löst neue deutschlandpolitische Kontroverse aus«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. März 1970.
- 885 Siegler, a. a. O., S. 168.
- 886 Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 20. April 1977.
- 887 (J)ürgen (T)ern: »Der Vorbereiter in Ost-Berlin«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. März 1970.
- 888 »Spannender Film«, in: Der Spiegel, Nr. 10 vom 2. März 1970, S. 32/33; (D)ettmar (C)ramer: »Protokollfragmente erzwingen weiteres Vorbereitungsgespräch«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. März 1970; Neues Deutschland vom 6. März 1970.
- 889 Siegler, a. a. O., S. 170/171; (D)ettmar (C)ramer: »Sahm am Donnerstag wieder in Ost-Berlin«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. März 1970.
- 890 Vgl. hierzu die Berichterstattung in der »Times« vom 2., 3., 5. und 6. März 1970, ferner Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 30 vom 4. März 1970, S. 297–299 und Nr. 31 vom 6. März 1970, S. 305–307; Heinz (Hö)pfl: »Brandt erläutert in London die Bonner Ostpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. März 1970; ders.: »Brandt: Einiger im Westen – Friedenspolitik nach Osten«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. März 1970.
- 891 Cramer, Sahm am Donnerstag wieder in Ost-Berlin, a. a. O.; Bernt (Co)nrad/Hans-Erich (Bi)lges: »Vorgespräche unterbrochen. Berlin-Frage steht im Mittelpunkt«, in: Die Welt vom 4. März 1970; »Sahms Kontakte in Ost-Berlin«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 5. März 1970.
- 892 Hermann (P)ör(zg)en: »Bahr bei Gromyko«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. März 1970.
- 893 (D)ettmar (C)ramer: »Sahms Suche nach Kompromissen mit Ost-Berlin«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. März 1970; (T)heodor (W)ieser: »Fortgang der Gespräche«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7. März 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Streit um West-Berlin gefährdet das Gespräch Brandt – Stoph«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. März 1970; ders.: »Die Einheitspartei stellt neue Bedingungen«, ebd.: Karlheinz (R)enford(t):

- »Wie ernst meint es Ost-Berlin mit dem Treffen Brandt-Stoph?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. März 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Ost-Berlin verzögert Entscheidung über Besuch Brandts«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. März 1970.
- 894 Neues Deutschland vom 6. und 8. März 1970.
- 895 Cramer, Streit um West-Berlin gefährdet das Gespräch Brandt – Stoph, a. a. O.; Renfordt, Wie ernst meint es Ost-Berlin mit dem Treffen Brandt-Stoph?, a. a. O.; Cramer, Ost-Berlin verzögert Entscheidung über Besuch Brandts, a. a. O.
- 896 Emil Bölte: »Bahr läßt Brandt informieren«, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 9. März 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Bonn läßt Ost-Berlin im Zugzwang«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. März 1970; *Malgré la querelle autour de Berlin-Ouest Moscou et Varsovie poursuivent leurs entretiens avec Bonn*«, in: *Le Monde* vom 12. März 1970; Georg (Schr)öder/Bernt (Co)nrad: »Brandt und Stoph einig: Zweites Treffen in der Bundesrepublik«, in: *Die Welt* vom 14. März 1970; Bernt Conrad: »Erhielt Bahr den entscheidenden Tip in Moskau von Gromyko?«, ebd.; »Ab nach Kassel«, in: *Der Spiegel*, Nr. 13 vom 23. März 1970, S. 28; Manfred Bissinger/Jochen Steinmayr: »Der Tag, als der Kanzler kam«, in: *Stern*, Nr. 14 vom 29. März 1970, S. 178; Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 490.
- 897 Hintergrundgespräch mit Botschafter Valentin Falin vom 23. September 1977.
- 898 Bölte, Bahr läßt Brandt informieren, a. a. O.; Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr wieder bei Gromyko«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. März 1970; Josef Riedmiller: »Achstes Treffen Bahr – Gromyko«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 11. März 1970.
- 899 (J)ürgen (T)ern: »Kein Bonner Ortsvorschlag«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. März 1970; »Chance beim Tango«, in: *Der Spiegel*, Nr. 12 vom 16. März 1970, S. 28.
- 900 Vgl. hierzu die informative, in vielen Details aber spekulative Fallstudie zum »Erfurter Treffen« in Anita Dasbach-Mallinckrodt: *Wer macht die Außenpolitik der DDR? Apparat, Methoden, Ziele*. Düsseldorf 1972, S. 223–334; ferner Neal Ascherson: »East Germany comes of age«, in: *The Observer* vom 22. März 1970.
- 901 Riedmiller, Achtes Treffen Bahr – Gromyko, a. a. O.; Hermann (P)ör(z)gen: »Bahr setzt den Meinungsaustausch mit Gromyko fort«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. März 1970.
- 902 Reinhard Ap(pel): »Heute Fortsetzung der Gespräche in Ost-Berlin und Warschau«, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 9. März 1970.
- 903 »Ein Treffen erst in weiter Zukunft?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. März 1970; »Brandts neuer Vorschlag an Stoph«, ebd.; *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 33 vom 11. März 1970, S. 329.
- 904 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 324; *Bulletin*, Nr. 33 vom 11. März 1970, S. 329.
- 905 Neues Deutschland vom 10. März 1970; *Bulletin*, Nr. 33 vom 11. März 1970, S. 329.
- 906 Ebd., S. 329.
- 907 Cramer, Ost-Berlin verzögert Entscheidung über Besuch Brandts, a. a. O.; »Bonn vor der Mauer der ostdeutschen Forderungen«, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 11. März 1970; »Schwer »erkämpfter« Kompromiß«, in: *Stuttgarter Nachrichten* vom 14. März 1970.
- 908 Vgl. hierzu etwa die Berichterstattung des »Neuen Deutschland« zwischen dem 6. und 9. März 1970; ferner die Rede des Staatssekretärs für westdeutsche Fragen, Joachim Herrmann, vor Arbeitern in Ost-Berlin, abgedruckt im »Neuen Deutschland« vom 11. März 1970.
- 909 Siehe dazu Cramer, Ost-Berlin verzögert Entscheidung über Besuch Brandts, a. a. O.; ders.: »Das Hin und Her mit dem Treffpunkt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. März 1970; Fritz René Allemann: »Willi hat Angst vor Willy«, in: *Die Tat*, Zürich, vom 11. März 1970.
- 910 Siehe hierzu etwa die entsprechenden Teile der Fallstudie »Erfurter Treffen«, in: Dasbach-Mallinckrodt, a. a. O., S. 223 ff.
- 911 Cramer, Bonn läßt Ost-Berlin im Zugzwang, a. a. O.
- 912 Neues Deutschland vom 13. März 1970; *Der Spiegel*, Nr. 12 vom 16. März 1970, S. 28.
- 913 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 325.
- 914 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 326.

- 915 Schröder/Conrad, Brandt und Stoph einig: Zweites Treffen in der Bundesrepublik, a. a. O.; Alfred (R)app: »Ort eines zweiten Treffens Brandt – Stoph noch ungewiß«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. März 1970; Dettmar Cramer: »Erfurt statt Berlin«, ebd.; (T)heodor (W)ieser: »Das Programm für das Treffen Brandt – Stoph«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 15. März 1970.
- 916 (J)an (R)eifenberg: »Paris erhofft Schritt zu europäischer Entspannung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. März 1970; »Washington über Erfurt befriedigt«, ebd.; Joachim Schwilien: »Bonns Schlüsselrolle«, in: Die Zeit, Nr. 11 vom 13. März 1970.
- 917 Neues Deutschland vom 13. und 14. März 1970; Karlheinz (R)enford(t): »Die DDR beansprucht den Erfolg«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. März 1970.
- 918 Neues Deutschland vom 15. März 1970; Karlheinz (R)enford(t): »Die SED will nicht über menschliche Erleichterungen reden«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. März 1970.
- 919 Schröder/Conrad, Brandt und Stoph einig: Zweites Treffen in der Bundesrepublik, a. a. O.; Rapp, Ort eines zweiten Treffens Brandt – Stoph noch ungewiß, a. a. O.; Wieser, Das Programm für das Treffen Brandt – Stoph, a. a. O.
- 920 Karlheinz (R)enford(t): »Offener Konflikt in der Berliner SPD«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. März 1970; Götz Freiherr (v)on (C)oburg: »Der linke Flügel verließ den Parteitag der Berliner SPD«, in: Die Welt vom 16. März 1970.
- 921 Rolf Breitenstein: »Zwei deutsche Staaten in der UN?«, in: Frankfurter Rundschau vom 19. März 1970; »Ab nach Kassel«, in: Der Spiegel, Nr. 13 vom 23. März 1970, S. 27.
- 922 Günter Kr(ems): »Kabinett legt Linie für Gespräch zwischen Brandt und Stoph fest«, in: Die Welt vom 16. März 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Brandts Erfurt-Rede heute im Kabinett«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. März 1970.
- 923 (T)heodor (W)ieser: »Ausblicke auf das Erfurter Treffen zwischen Brandt und Stoph«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16. März 1970; Krens, Kabinett legt Linie für Gespräch zwischen Brandt und Stoph fest, a. a. O.; Cramer, Brandts Erfurt-Rede heute im Kabinett, a. a. O.; Eghard Mörbitz: »Brandt erstattet am Freitag vor dem Bundestag Bericht«, in: Frankfurter Rundschau vom 17. März 1970; ders.: »Zwei Tage vor Erfurt: Streiterei in Bonn«, in: Frankfurter Rundschau vom 18. März 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Einigkeit im Kabinett über Brandts Erfurt-Reise«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. März 1970; ders.: »Das Erfurter Treffen – Zäsur für die Einheitspartei«, ebd.; (T)heodor (W)ieser: »Bonner Vorbereitungen auf das Treffen in Erfurt«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. März 1970; Der Spiegel, Nr. 13 vom 23. März 1970, S. 25–29.
- 924 Mörbitz, Zwei Tage vor Erfurt: Streiterei in Bonn, a. a. O.; ders.: »Barzel lehnt Brandts Einladung ab«, in: Frankfurter Rundschau vom 18. März 1970.
- 925 »Duckwitz berichtet dem Nato-Rat«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18. März 1970.
- 926 Rolf Breitenstein: »Die stille Werbung Karl Bränners«, in: Frankfurter Rundschau vom 21. März 1970; Peter Diehl-(Thi)ele: »Vorbereitungen in Kassel«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 1970.
- 927 Zitiert nach Ilse Spittmann: »Deutscher Gipfel in Erfurt«, in: Deutschland Archiv, Köln, 3. Jahrgang, Heft 4, April 1970, S. 432/433.
- 928 Schriftliche Hintergrundinformationen aus dem innerdeutschen Ministerium; Informationen des Gesamtdeutschen Instituts, Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben, Bonn und Berlin; Jürgen Radde: Die außenpolitische Führungselite der DDR. Veränderungen der sozialen Struktur außenpolitischer Führungsgruppen. Köln 1976, Teil 6.
- 929 Barzel, Auf dem Drahtseil, a. a. O., S. 101/102.
- 930 Schriftliche Hintergrundinformationen aus dem innerdeutschen Ministerium (Technisches und sonstiges Begleitpersonal der Bonner Delegation ist in dieser Aufstellung nicht enthalten).
- 931 Siehe hierzu aus der Fülle des veröffentlichten Materials besonders Siegler, a. a. O., S. 176–198; Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 327–365; Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 39 vom 20. März 1970, S. 377–382 und Nr. 40 vom 21. März 1970, S. 385–386; Erfurt, 19. März 1970. Eine Dokumentation. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn, April 1970; Schmid, a. a. O.,

- S. 132–134, 139/140 und 247; Spittmann, a. a. O., S. 431–439; Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 490–501; »Dokumentation: Gespräche mit der DDR«, in: Deutschland Archiv, Heft 4, April 1970, S. 402–409; Berichterstattung in FAZ, Frankfurter Rundschau, Die Welt, Neue Zürcher Zeitung, Neues Deutschland und The Times vom 19., 20. und 21. März; ferner Alfred Grosser: »Le courage du chancelier Brandt«, in: Le Monde vom 19. März 1970; David Shears: »When German meets German«, in: The Daily Telegraph vom 19. März 1970; »Was alles auf dem Tisch liegt«, in: Die Zeit, Nr. 12 vom 20. März 1970; David Shears: »Brandt quizzed on unity«, in: The Daily Telegraph vom 21. März 1970; (F)red (L)uchsinger: »Kein »Durchbruch« in Erfurt«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22. März 1970; »Ab nach Kassel«, in: Der Spiegel, Nr. 13 vom 23. März 1970, S. 25–34; Interview mit Willy Brandt in: Stern, Nr. 14 vom 29. März 1970, S. 26–35.
- 932 Egon Bahr im Gespräch mit dem Verfasser in: Schmid, a. a. O., S. 247.
- 933 Vgl. dazu auch (T)heodor (W)ieser: »Bonns Konfrontation mit Ost-Berlin«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 4. April 1970; Joachim Nawrocki: »Nur Taktik?«, in: Die Zeit, Nr. 15 vom 10. April 1970; »Plus Zinsen«, in: Der Spiegel, Nr. 16 vom 13. April 1970, S. 36–38.
- 934 Hintergrundinformationen aus dem innerdeutschen Ministerium.
- 935 Interview mit Willy Brandt: Stern, Nr. 14 vom 29. März 1970, S. 28; Erfurt, 19. März 1970. Eine Dokumentation, a. a. O., S. 73; Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 384–387.
- 936 Erfurt, 19. März 1970. Eine Dokumentation, a. a. O., S. 74–80 und 104–119; dazu auch Alfred (R)app: »Die Opposition will den Weg zur Selbstbestimmung offenhalten«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 1970; Luchsinger, Kein »Durchbruch« in Erfurt, a. a. O.; (T)heodor (W)ieser: »Das Echo auf das Erfurter Treffen«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. März 1970.
- 937 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 938 Hans Lerchbacher: »Auch in Bonn ging es ganz schön rund«, in: Frankfurter Rundschau vom 20. März 1970; »Protokolle nach Moskau«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27/28.
- 939 »Minister Franke teilte Einzelheiten der Erfurter Gespräche mit«, in: Der Tagesspiegel vom 21. März 1970; Claus Dreher: »In Bonn wachsen die Gegensätze«, in: Bremer Nachrichten vom 21. März 1970; Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers; Schreiben von Richard Stücklen an den Verfasser vom 23. August 1977.
- 940 Friedrich Karl (F)romme: »Der Streit über die Ostpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. März 1970; Claus Dreher: »Bahr erzielte Fortschritte in der sowjetischen Hauptstadt«, in: Bremer Nachrichten vom 26. März 1970; Alfred (R)app: »Will Brandt mit Nixon über die Oder-Neiße sprechen?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. März 1970; Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27.
- 941 (D)ettmar (C)ramer: »Die Alliierten unterrichtet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. März 1970; Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27.
- 942 Siehe die entsprechenden Berichte aus Washington, London und Paris in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und Neuen Zürcher Zeitung vom 21. März 1970.
- 943 Alfred Grosser: »Le courage du chancelier Brandt«, in: Le Monde vom 19. März 1970; Jan Reifenberg: »Frankreich zwischen Sorge und Zustimmung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. März 1970.
- 944 (R)oger (B)ernheim: »Die Berichterstattung in der sowjetischen Presse«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21. März 1970; Hermann (P)ör(z)gen: »Moskaus Resonanz nimmt Rücksicht auf die Gespräche mit Bonn«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. März 1970.
- 945 Diehl-Thiele, Vorbereitungen in Kassel, a. a. O.; Karl-Heinz Krumm: »Nur der Bahnsteig 3 hat die passende Länge«, in: Frankfurter Rundschau vom 9. April 1970.
- 946 Ebd.
- 947 »Leichnam beseite«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 28; Rudolf (St)rauch: »Bundesregierung bemüht sich um verhaltene Erfurter Bürger«, in: Die Welt vom 4. April 1970; (T)heodor (W)ieser: »Bonns Konfrontation mit Ostberlin«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 4. April 1970.

- 948 (T)heodor (W)ieser: »Vorgespräche für das Kasseler Treffen in Bonn«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Mai 1970.
- 949 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 383.
- 950 Ebd., S. 377–385; Joachim Schwelien: »Bonns Schlüsselrolle«, in: Die Zeit, Nr. 11 vom 13. März 1970; (W)erner (I)mhoof: »Brandts Gespräche in Washington«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. April 1970; Tad Szulc: »Brandt Exhorts the U. S. Not to Reduce Its Troops Strength in Europe«, in: The New York Times vom 11. April 1970; Hans Joachim Weseloh: »Das amerikanische Einverständnis mit der Bonner Ostpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. April 1970; (W)erner (I)mhoof: »Bundeskanzler Brandt als Gast Nixons«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. April 1970; »Brandt-Nixon Talks«, in: The New York Times vom 14. April 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Nach Brandts Rückkehr aus Washington«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. April 1970.
- 951 SPIEGEL-Gespräch mit Willy Brandt in: Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 46.
- 952 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977; vgl. hierzu auch Thomas Meyer: »Vertriebene im Schmollwinkel?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. März 1970.
- 953 Siehe Abrassimows Beitrag im »Neuen Deutschland« vom 1. April 1970.
- 954 Schmid, a. a. O., S. 141; Texte zur Deutschlandpolitik, Band V. 20. März 1970 bis 24. Juni 1970. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bonn, Juli 1970, S. 41–50; (R)olf (M)ichaelis: »Angriffe aus Ost-Berlin gegen Bonns Verhandlungskonzept«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. April 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Bonn will Spekulationen über die Ostpolitik nicht ermutigen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. April 1970; »Zwischen Erfurt und Kassel«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 15. April 1970; Karlheinz (R)enford(t): »Winzer: Gewaltverzicht Bonns wäre Gefährdung des Friedens«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. April 1970; Wolfgang Wagner: »Zweifel an Bonns Ostpolitik«, in: Die Presse, Wien, vom 24. April 1970.
- 955 Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 20. April 1977.
- 956 Texte zur Deutschlandpolitik, Band V, a. a. O., S. 51/52.
- 957 Ebd., S. 61/62; (T)heodor (W)ieser: »Vorgespräche für das Kasseler Treffen in Bonn«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. Mai 1970; »Entree in Genf«, in: Der Spiegel, Nr. 20 vom 11. Mai 1970, S. 27/28.
- 958 (D)ettmar (C)ramer: »Vorbereitung des Kasseler Treffens ohne größere Hindernisse«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Mai 1970; ders.: »Vorbereitungen für Kassel nicht mehr problematisch«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Mai 1970; Wieser, Vorgespräch für das Kasseler Treffen in Bonn, a. a. O.; »531 Fackeln«, in: der Spiegel, Nr. 20 vom 11. Mai 1970, S. 28/29.
- 959 Texte zur Deutschlandpolitik, Band V, a. a. O., S. 63; Cramer, Vorbereitungen für Kassel nicht mehr problematisch, a. a. O.; Wieser, Vorgespräch für das Kasseler Treffen in Bonn, a. a. O.
- 960 Texte zur Deutschlandpolitik, Band V, a. a. O., S. 93–95; Siegler, a. a. O., S. 230; »Freunde düpiert«, in: Der Spiegel, Nr. 18 vom 27. April 1970, S. 28–30; Der Spiegel, Nr. 20 vom 11. Mai 1970, S. 27/28; Pierre Simonitsch: »Den »Prüfstein« ist Bonn vorläufig los«, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Mai 1970.
- 961 Vgl. dazu »Steine im Weg«, in: Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 34.
- 962 Neues Deutschland vom 22., 24. und 25. April 1970.
- 963 Alfred (R)app: »Brandt wird in Kassel Vorschläge für einen Vertrag machen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Mai 1970; »Ausblick auf das Kasseler Treffen«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17. Mai 1970; »Geheime Denkspiele«, in: Der Spiegel, Nr. 21 vom 18. Mai 1970, S. 25/26.
- 964 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 965 (D)ettmar (C)ramer: »Bonn wiederholt: Mit sehr geringen Erwartungen nach Kassel«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Mai 1970; »Ausblick auf das Kasseler Treffen«, a. a. O.
- 966 Josef Riedmiller: »Bahr im sowjetischen Außenministerium«, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. Mai 1970; ders.: »Fürchtet Ulbricht Kompromiß?«, ebd.; Ernst-Ulrich Fromm:

- »Zwei Tage lang war Egon Bahr für die Bonner Botschaft unerreichbar«, in: Die Welt vom 19. Mai 1970; Bernt Conrad: »Die SED empfiehlt Bonn, in der Denkpause zu »lernen«, in: Die Welt vom 25. Mai 1970; »Offenes Ende«, in: Der Spiegel, Nr. 22 vom 25. Mai 1970, S. 29; Neues Deutschland vom 17. und 18. Mai 1970; Hermann (P)ör(z)gen: »Ulbrichts Beratungen in Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Mai 1970; »Die Moskareise einer DDR-Delegation«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21. Mai 1970.
- 967 Roger Berthoud: »Exacting task for second German summit«, in: The Times vom 20. Mai 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Brandts zwanzig Vertragspunkte für Stoph«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Mai 1970; Rudolf (St)rauch/Bernt (Co)nrad: »Bevollmächtigte in Ost-Berlin und Bonn sollen Ministerrang haben«, in: Die Welt vom 21. Mai 1970; Karl-Hermann Flach: »Der Reiz des Neuen ist vorbei«, in: Frankfurter Rundschau vom 21. Mai 1970; (T)heodor (W)ieser: »Letzte Vorbereitungen auf Kassel«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21. Mai 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Heute in Wilhelmshöhe – Es wird hart hergehen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Mai 1970.
- 968 Hintergrundinformation von Dr. Hansjürgen Schierbaum.
- 969 Ebd. sowie Neues Deutschland vom 21. Mai 1970.
- 970 Siehe zum Ablauf des Treffens besonders Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 502–509; Siegler, a. a. O., S. 252–291; Texte zur Deutschlandpolitik, band V, a. a. O., S. 96–160; Kassel, 21. Mai 1970. Eine Dokumentation. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn, Mai 1970; Schmid, a. a. O., S. 135–137 und 142–143; »Dokumentation: Das Gespräch von Kassel«, in: Deutschland Archiv, Heft 6, Juni 1970, S. 620 bis 655; Berichterstattung in FAZ, Frankfurter Rundschau, Die Welt, Neue Zürcher Zeitung, Neues Deutschland und The Times vom 21., 22., 23. und 25. Mai 1970; Harald Ludwig: »Rache für Erfurt?«, in: Deutschland Archiv, Heft 6, Juni 1970, S. 656–658; »Offenes Ende«, in: Der Spiegel, Nr. 22 vom 25. Mai 1970, S. 25–33; Kurt Becker: »An Moskau führt kein Weg vorbei«, in: Die Zeit, Nr. 22 vom 29. Mai 1970; Carl-Christian Kaiser: »Der dramatische Tag von Kassel«, ebd.; »Auf dem toten Gleis von Kassel«, in: Stern, Nr. 23 vom 31. Mai 1970, S. 22 ff.
- 971 Vgl. hierzu besonders Conrad, Die SED empfiehlt Bonn in der Denkpause zu »lernen«, a. a. O.
- 972 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 506.
- 973 Kassel, 21. Mai 1970. Dokumentation, a. a. O., S. 73–82.
- 974 Volkmar Hoffmann: »Bahr kann von Entgegenkommen berichten«, in: Frankfurter Rundschau vom 26. Mai 1970.
- 975 Ernst Weisenfeld: »Blitzbesuch an der Seine«, in: Die Zeit, Nr. 21 vom 22. Mai 1970; Jan Reifenberg: »Scheel rechnet mit einer Reise nach Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Mai 1970; Hans Kepper: »Scheel: Gewaltverzicht steht bevor«, in: Frankfurter Rundschau vom 26. Mai 1970; »Bahr: Moskau ist zur Aufnahme förmlicher Verhandlungen bereit«, in: Die Welt vom 26. Mai 1970; Josef Schmitz van Vorst: »Gromyko wäre Scheels Besuch im Juni recht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27./28. Mai 1970.
- 976 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 53. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 27. Mai 1970, S. 2684 B–2692 B und 2714 D–2725 B.
- 977 Archiv der Gegenwart vom 8. August 1970, S. 15631.
- 978 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein.
- 979 Der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion, Karl Wienand, der engste Mitarbeiter Herbert Wehners im Untersuchungszeitraum und einer der am besten informierten Bonner Parlamentarier überhaupt, hielt sich in offiziellem Auftrag parallel zu den Bahr/Gromyko-Gesprächen – von der Öffentlichkeit unbemerkt – mehrmals in Moskau auf, wo er vertrauliche Unterredungen mit hohen sowjetischen Parteifunktionären führte, die der sowjetischen Führungsspitze nahestanden. Diese Kontakte, die teilweise mit den sondernden Gesprächen Eugen Selbmans in Warschau und Bonn vergleichbar waren, dienten einer Erweiterung des Verhandlungsspielraumes der deutschen Seite bei den laufenden Kontakten mit der sowjetischen Regierung und sollten gleichzeitig der Parteiführung in Moskau quasi inoffiziell signalisieren, wo die Grenzen der Konzessionsbereitschaft der Regierung Brandt/Scheel lagen. Auch am Rande der Scheel/Gromyko-Ver-

- handlungen führte Wienand vertrauliche Gespräche mit einflußreichen sowjetischen Parteifunktionären, die dem gleichen Zweck dienten (Hintergrundgespräche mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976 und 24. Januar 1977).
- 980 Archiv der Gegenwart vom 8. August 1970, S. 15631, und Informationen von der sowjetischen Botschaft in Bonn.
- 981 Die Leitsätze sind inhaltlich weitgehend mit dem Aufsatz Walter Scheels in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 15. Juli 1970 (»Die deutsche Politik des Gewaltverzichts«) identisch und wurden im »Bulletin«, Nr. 106 vom 10. August 1970, S. 1045/1046 veröffentlicht.
- 982 (Ro)lf (B)reitenstein: »Verhandlungen in Moskau beginnen«, in: Frankfurter Rundschau vom 27. Juli 1970; Archiv der Gegenwart vom 8. August 1970, S. 15630/15631.
- 983 Hintergrundgespräche mit Dr. Paul Frank vom 13. und 23. September 1977.
- 984 Der im folgenden detailliert geschilderte Verhandlungsverlauf in den insgesamt 11 Verhandlungstagen basiert neben eigenen Hintergrundinformationen des Verfassers, auf die gesondert verwiesen wird, auf den »Quick«-Protokollfragmenten vom 26. April 1972 (im zweiten Teil mit Seitennumerierung) sowie auf der ausführlichen Berichterstattung der folgenden Presseorgane zwischen dem 27. Juli und dem 13. August 1970: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurter Rundschau, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Neue Zürcher Zeitung, The New York Times, The Times, Le Monde und Der Spiegel. Herangezogen wurden ferner die Ausgaben des »Bulletin« der Bundesregierung in diesem Zeitraum, die Zusammenstellung im Archiv der Gegenwart vom 8. August 1970 (S. 15630–15634) sowie die entsprechende chronologische Übersicht in der gebundenen Vertragsausgabe der Bundesregierung, die vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung im Oktober 1970 herausgegeben wurde (zitiert als »Der Vertrag«, a. a. O.). Aus arbeitstechnischen Gründen verzichtet der Verfasser bei der Darstellung des Verhandlungsverlaufs in den einzelnen Phasen auf punktuelle Quellennachweise, da deren Anführung den Umfang der Arbeit gesprengt hätte. Jede Detailinformation entstammt den obenerwähnten Quellen. Wo andere Informationen verwendet werden, ist dies ausdrücklich in entsprechenden Anmerkungen festgehalten. Bei wichtigen Details bzw. Meldungen, die nicht direkt mit dem Verhandlungsablauf in Verbindung stehen, sind die Fundstellen angegeben. Direkt zitiert werden aus den »Quick«-Protokollfragmenten nur Aussagen, die als gesichert gelten können und in der Regel durch andere Quellen verifiziert werden konnten.
- 985 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Jochen Frowein.
- 986 Carl (Scho)pen: »Scheels Depeschen streng geheim«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Juli 1970.
- 987 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 115.
- 988 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 115. Auch an diesen beiden Stellen der Protokollfragmente läßt sich fast idealtypisch zeigen, daß die veröffentlichten Auszüge aus den Moskauer Gesprächsniederschriften durch Auslassungen, Kürzungen und Streichungen bewußt sinnentstellend wirken sollen. Die Argumentation Gromykos wird durch verfälschende Akzentuierung überhöht und ihr »Forderungscharakter« immer wieder den offenbar »fehlenden« bzw. durch gezielte Auslassungen nur sehr begrenzten Gegenäußerungen der deutschen Delegationsmitglieder gegenübergestellt. Auf diese Weise wird dem Leser permanent der Eindruck vermittelt, daß die deutsche Seite mangels eigener »Widerstandskraft« fast ausschließlich die sowjetischen Vorstellungen und Forderungen übernommen und akzeptiert habe.
- 989 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 115/116.
- 990 Ebd., S. 116.
- 991 Hintergrundgespräche mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976 und 24. Januar 1977.
- 992 Hintergrundgespräche mit Karl Wienand und Karl Moersch vom 15. Oktober 1976 und 13. Januar 1977. David Binder gibt in seinem sehr journalistisch geratenen Buch »The other German. Willy Brandt's Life and Times« (Washington 1975, S. 270/271) eine ähnliche, allerdings nicht völlig korrekte Darstellung dieser Episode.
- 993 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 116.
- 994 Ebd., S. 116.

- 995 Hintergrundgespräche mit Dr. Paul Frank vom 13. und 26. September 1977.
- 996 Diese sowjetische Perzeption der Bonner Ostpolitik ergibt sich besonders plastisch aus einem Anfang Mai 1978 vom SPIEGEL veröffentlichten Artikel, der auf der Basis zahlreicher Gespräche mit »informierten sowjetischen Gesprächspartnern . . . , deren Rang und politisches Gewicht die Authentizität der von ihnen vorgetragenen Einschätzung verbürgen«, entstanden ist und die Substanz der sowjetischen Auffassungen über die Bonner Ostpolitik wiedergibt (»Wie sehen es die Sowjets? Moskaus Einschätzung von Ursprung, Konzeption und Ergebnis der Bonner Ostpolitik«, in: DER SPIEGEL, 32. Jahrgang, Nr. 18 vom 1. Mai 1978, S. 34–41).
- 997 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 116. Vgl. hierzu besonders die Ausführungen Scheels in der Bundestagsdebatte vom 9. Oktober 1970: »Unser Standpunkt steht fest, und Herr Gromyko ist in keinem Zweifel darüber, daß die friedliche Verfolgung des Ziels der Vereinigung der Deutschen nicht im Widerspruch zum Vertrag steht. Wir können und wir wollen nicht ausschließen, daß die Grenze zwischen den beiden Teilen Deutschlands einmal einvernehmlich aufgehoben wird, gleichgültig, welche völkerrechtliche Konstruktion in Europa in dieser Zeit die Möglichkeit dazu geben wird. Ich habe dies dem Außenminister der UdSSR in Moskau gesagt, und ich habe dem auch hier nichts hinzuzufügen . . . « (Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 71. Sitzung. Bonn, Freitag, den 9. Oktober 1970, S. 3947 C).
- 998 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 116.
- 999 Diese vier Äußerungen des sowjetischen Außenministers in den Verhandlungen mit Außenminister Scheel am 29. Juli 1970, die als sog. »Gromyko-Interpretationen« bekannt wurden, führte die Bundesregierung am 13. Dezember 1971 offiziell in den Ratifikationsprozeß des Moskauer Vertrages ein; sie wurden in der Anlage zur Denkschrift der Bundesregierung zum Vertrag veröffentlicht (Texte zur Deutschlandpolitik, Band 9, 4. September 1971 – 8. Februar 1972. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bonn, Februar 1972, S. 383–384).
Aus der letzten Äußerung Gromykos geht hervor, daß die Frage der »Anerkennung« der Grenzen bei den Moskauer Vertragsverhandlungen nicht eigentlich strittig war, nachdem sich Bahr und der sowjetische Außenminister in ihren Gesprächen bereits auf die Termini »Achtung der territorialen Integrität« (Punkt 3, Satz 2 des »Bahr-Papiers«) und »Unverletzlichkeit der Grenzen« (Punkt 3, Satz 4 des »Bahr-Papiers«) geeinigt hatten (dies bestätigte VLR I Dr. Alfred Blumenfeld, der nach den Moskauer Verhandlungen zum deutschen Generalkonsul in Leningrad ernannt wurde, dem Verfasser).
- 1000 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 116.
- 1001 Schreiben von Botschafter Kenneth Rush an den Verfasser vom 23. Februar 1977; Schreiben vom ehemaligen Politischen Botschaftsrat an der U. S.-Botschaft in Bonn, Jonathan Dean, an den Verfasser vom 2. Februar 1977.
- 1002 Eghard Mörbitz: »Abgeordnete fühlen sich »hervorragend konsultiert«, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Juli 1970. Karl Wienand bestätigte dies im Hintergrundgespräch mit dem Verfasser vom 15. Oktober 1976.
- 1003 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 117.
- 1004 (H)ans (A)chim (W)eselo: »Washington beobachtet mit wacher Aufmerksamkeit«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Juli 1970; »Verhandlungen als ernsthaftes Bemühen interpretiert«, ebd.
- 1005 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 117.
- 1006 In gleichlautenden Schreiben erklären der sowjetische Ministerpräsident Bulganin und Bundeskanzler Adenauer, sie gingen davon aus, daß die Herstellung normaler Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR »auch zur Lösung des gesamten nationalen Hauptproblems des deutschen Volkes – der Wiederherstellung der Einheit eines deutschen demokratischen Staates – verhelfen wird« (Der Vertrag, a. a. O., S. 109/110).
In einem weiteren einseitigen Brief an Bulganin, der von der sowjetischen Regierung stillschweigend entgegengenommen, aber nicht formell bestätigt wurde, machte Adenauer zwei Vorbehalte:

1. »Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der UdSSR stellt keine Anerkennung des derzeitigen beiderseitigen territorialen Besitzstandes dar. Die endgültige Festsetzung der Grenzen Deutschlands bleibt dem Friedensvertrag vorbehalten.
 2. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Regierung der Sowjetunion bedeutet keine Änderung des Rechtsstandpunktes der Bundesregierung in bezug auf ihre Befugnisse zur Vertretung des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten und in bezug auf die politischen Verhältnisse in denjenigen deutschen Gebieten, die sich gegenwärtig außerhalb der effektiven Hoheitsgewalt befinden« (ebd., S. 110 bis 111).
- 1007 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein.
- 1008 Claus Arndt: *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*. Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 147 f.
- 1009 Text der »Gromyko-Interpretation« in: *Texte zur Deutschlandpolitik*, Band 9, a. a. O., S. 384; diese Auffassung deckt sich mit Hintergrundinformationen von Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein und Dr. Alfred Blumenfeld.
- 1010 Arndt, a. a. O., S. 19/20.
- 1011 »Wie sehen es die Sowjets?«, a. a. O., S. 36.
- 1012 »Der Moskauer Vertrag im sowjetischen Urteil«, in: *Osteuropa*, Stuttgart, 21. Jahrgang, Heft 6/71, Juni 1971, S. A. 357–A 372; Unser Kurs: Frieden und Sozialismus. Reden von L. J. Breschnew, Generalsekretär des ZK der KPdSU (März 1971 bis Dezember 1972). Moskau 1975, S. 5–113 (Rechenschaftsbericht des ZK der KPdSU an den XXIV. Parteitag der Kommunistischen Partei der Sowjetunion vom 30. März 1971); zur Funktion des Moskauer Vertrages im Gesamtkonzept der sowjetischen Europapolitik siehe Christian Meier: »Die deutsche Frage«, in: *Osteuropa*, 21. Jahrgang, Heft 8–9/1971, August–September 1971, S. 707–715.
- 1013 Dokumentation zur Ratifizierung des Vertrages zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland vom 12. August 1970, hrsg. von der Presseabteilung der Botschaft der UdSSR. Köln 1972, S. 7.
- 1014 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 118.
- 1015 »Kossygin nach Bonn«, in: *Stern*, Heft 34 vom 16. August 1970, S. 103.
- 1016 Hintergrundgespräche mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976 und 24. Januar 1977.
- 1017 Hintergrundgespräche mit Dr. Paul Frank vom 13. und 23. September 1977.
- 1018 STERN-Interview mit Walter Scheel in: *Stern*, Heft 34, vom 16. August 1970, S. 105.
- 1019 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 1020 Vgl. hierzu besonders »Wie sehen es die Sowjets?«, a. a. O., S. 36.
- 1021 Hintergrundgespräch mit Bundespräsident Walter Scheel vom 26. September 1977.
- 1022 Siegler, a. a. O., S. 416.
- 1023 Archiv der Gegenwart vom 8. August 1970, S. 15632 (Anm. 2).
- 1024 Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 3. August 1970, Anhang I, S. 1.
- 1025 »Brandt: Erfolg für Berlin notwendig«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. 8. 1970; »Brandt zum Jungtim Gewaltverzicht/Berlin«, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. 8. 1970.
- 1026 Eghard Mörbitz: »Verhandlungen in der Schlußphase«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 5. August 1970; »Heile Welt«, in: *Der Spiegel*, Nr. 33 vom 10. August 1970, S. 23/24.
- 1027 Valentin Falin betonte im Hintergrundgespräch mit dem Verfasser vom 23. September 1977, daß die sowjetische Seite ihre Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR nicht habe fallenlassen. Mit den vereinbarten Formulierungen habe man lediglich den verfassungsrechtlichen Spielraum der Bundesregierung berücksichtigt. Daß das in der Präambel des Grundgesetzes fixierte sogenannte »Wiedervereinigungsgebot« in der sowjetischen Perzeption der Bonner Ostpolitik keine wesentliche Rolle spielt und gespielt hat, ergibt sich aus dem von sowjetischen Entscheidungsträgern besonders betonten Grundsatz, daß internationales Recht Staatsrecht (Verfassungsrecht) breche und das »Wiedervereinigungsgebot« deshalb »international-rechtlich irrelevant« sei (»Wie sehen es die Sowjets?«, a. a. O., S. 36).

- 1028 »Quick«-Protokollfragmente, a. a. O., S. 118.
- 1029 Ebd., S. 118.
- 1030 Vgl. hierzu Teil IV, S. 119.
- 1031 Für wie entscheidend auch die sowjetische Seite die Akzeptierung dieser Forderung der deutschen Delegation und ihrer Auswirkung auf den Gesamtcharakter des Vertrages hielt, zeigte sich daran, daß erst das Politbüro der KPdSU zusammentreten und sein Einverständnis geben mußte, ehe Gromyko den deutschen Vorstellungen am Verhandlungstisch entgegenkam. Zusammen mit der Formulierung des Briefes zur deutschen Einheit und dem Notenwechsel mit den westlichen Verbündeten bildete dieser Punkt die schwierigste Verhandlungsmaterie (Hintergrundgespräche mit Dr. Paul Frank vom 13. und 26. September 1977).
- 1032 Der Spiegel, Nr. 33 vom 10. August 1970, S. 23.
- 1033 Stern, Nr. 34 vom 16. August 1970, S. 102/103. Vermutlich handelt es sich bei der Namensangabe des britischen Diplomaten um einen Druckfehler: Der Geschäftsträger der Britischen Botschaft in Moskau hieß *nicht* Edwards, sondern Edmonds (Auskunft von der Britischen Botschaft, Bonn, vom 1. September 1977); Hintergrundgespräch mit Dr. Paul Frank vom 13. September 1977.
- 1034 Siehe hierzu: Binder, *The other German*, a. a. O., S. 271, sowie Der Spiegel, Nr. 33 vom 10. August 1970, S. 24; ferner Hintergrundgespräch mit Bundespräsident Walter Scheel vom 26. September 1977.
- 1035 Ebd., S. 24.
- 1036 Der Vertrag, a. a. O., S. 12.
- 1037 Ebd., S. 11/12.
- 1038 Conrad Ahlers: »Der Vertrag mit der Sowjetunion«, ebd., S. 69.
- 1039 Der Vertrag, a. a. O., S. 11–13.
- 1040 Interview Gerhard Löwenthals mit Walter Scheel im »ZDF-Magazin« am 12. August 1970. Manuskript des Gesprächs, S. 4; »Dokumente zur Einleitung des Ratifikationsverfahrens zu den Verträgen von Moskau und Warschau«, in: *Texte zur Deutschlandpolitik*, Band 9, a. a. O., S. 373–392; dazu auch Alois Mertes: »Die deutsch-sowjetischen Absichtserklärungen von 1970«, in: *Deutschland-Union-Dienst*, Nr. 105, 28. Jahrgang, Bonn, 5. Juni 1974, S. 5–8; Steinberger, a. a. O., S. 79–82; Arndt, a. a. O., S. 47–49; vgl. hierzu auch entsprechende Äußerungen von Conrad Ahlers, wiedergegeben in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 10. August 1970, der die Leitsätze als »gültige Nebenabreden« qualifizierte, die jedoch nicht Bestandteil des Vertrages selbst seien. Ausführlich dazu jetzt vor allem Georg Ress: *Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag* vom 21. Dezember 1972. Heidelberg u. a. 1978, S. 14–26.
- 1041 Vgl. dazu die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, Moersch, vom 28. Oktober 1970 auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Strauß und Genossen zu entsprechenden Meldungen der italienischen Zeitschrift »l'europeo« (Bundestagsdrucksachen VI/1289 und VI/1326) sowie die eindeutigen Ausführungen Außenminister Scheels in der Bundestagsdebatte am 9. Oktober 1970 (Stenographischer Bericht, a. a. O., S. 3947 B).
- 1042 Text des »Bahr-Papiers« und des Moskauer Vertragswerkes in: Der Vertrag, a. a. O., S. 7–19 sowie im »Bulletin«, Nr. 107, vom 12. August 1970, S. 1057–1061.
- 1043 Der Verweis auf die »verwirklichten« vereinbarten Maßnahmen ist im Gegensatz zur Meinung von Conrad Ahlers (Der Vertrag, a. a. O., S. 69) nicht geeignet, die Zielprojektion »deutsche Einheit« mit in den Vertrag einzubeziehen. »Verwirklicht« wurden nur der Austausch von Botschaftern zwischen beiden Staaten und die Heimkehr der deutschen Kriegsgefangenen, nicht jedoch die Lösung der deutschen Frage.
- 1044 Das Argument von Staatssekretär Ahlers (Der Vertrag, a. a. O., S. 72), daß unter die »Ziele und Grundsätze« der UN-Satzung auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker falle, ist zwar korrekt, unterschlägt aber die völlig unterschiedlichen Auffassungen der Sowjetunion und der westlichen Staaten über Inhalt und Adressaten dieses Prinzips.
- 1045 Die Antwort auf die Frage, ob die Sowjetunion mit dieser Formulierung »vorbehaltlos« und »vollständig« – so die Staatssekretäre Ahlers und Bahr in Aufsätzen zum Moskauer

Vertrag (Der Vertrag, a. a. O., S. 69 und 65) – auf die Ausübung ihrer seit 1967/68 mit großem Propagandaaufwand in Anspruch genommenen angeblichen Interventionsrechte nach den Art. 53 und 107 der UN-Charta verzichtet hat, ist umstritten.

Während etwa die Völkerrechtler Blumenwitz, Hacker, Kimminich, Menzel, Steinberger und Wengler die Auffassung der Bundesregierung von einem Verzicht auf die Ausübung dieser »Rechte« nicht oder nicht völlig teilen, argumentieren die Juristen Arndt, Frowein und Kriele im Sinne der Bundesregierung.

Nach Ansicht des Verfassers legt insbesondere Arndt die überzeugendsten juristischen Argumente für seine Meinung vor. Vgl. hierzu Armin Albano-Müller: »Gewährt die UNO-Satzung Interventionsrechte in Deutschland – insbesondere in Berlin?«, in: Vereinte Nationen, Bonn, 16. Jahrgang, Heft 6/68, Dezember 1968, S. 180–182; Arndt, a. a. O., S. 68–77; Dieter Blumenwitz: Stichwort »Feindstaatenklausel«, in: Handbuch Vereinte Nationen. Hrsg. von Rüdiger Wolfrum, Norbert J. Prill und Jens A. Brückner. München 1977, S. 113–117; Brun-Otto Bryde: »Die Auswirkungen des Deutsch-Sowjetischen Gewaltverzichtesvertrages auf die Feindstaatenklauseln der UN-Satzung«, in: Vereinte Nationen, 19. Jahrgang, Heft 2/71, April 1971, S. 37–41; Dietrich Frenzke: »Welche Ostblockstaaten erheben Ansprüche aus den Feindstaatenklauseln?«, in: Vereinte Nationen, 17. Jahrgang, Heft 5/69, Oktober 1969, S. 134–143; Jochen Abr. Frowein: »Legal Problems of the German Ostpolitik«, in: The International and Comparative Law Quarterly, London, Vol. 23 (1974), S. 107–109; Jens Hacker: »Ostverträge und »Feindstaaten«-Artikel (53, 107) der Satzung der Vereinten Nationen«, in: Eberhard Menzel (Hrsg.), a. a. O., S. 52 bis 61; Jens Hacker/Dietrich Frenzke/Alexander Uschakow: Die Feindstaatenartikel und das Problem des Gewaltverzichts der Sowjetunion im Vertrag vom 12. 8. 1970. Berlin 1970; Jens Hacker: »Zur Frage der Befreiung von den Feindstaaten-Klauseln der UN-Satzung«, in: Vereinte Nationen, 19. Jahrgang, Heft 2/71, April 1971, S. 41–46. (Dieser Aufsatz Hackers ist in den wichtigsten Teilen mit seinem Kieler Tagungsbeitrag von 1971 identisch, der im Menzel-Sammelband – siehe oben – abgedruckt ist.) Otto Kimminich: Der Moskauer Vertrag vom 12. August 1970. Eine völkerrechtliche Analyse. Hamburg 1973, S. 12–40; Klaus Mehnert: »Der Moskauer Vertrag«, in: Osteuropa, 20. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1970, S. 809–830 (insbes. 825–827); Hans G. Petermann: »Die Revision der Charta der Vereinten Nationen«, in: Vereinte Nationen, 24. Jahrgang, Heft 4/76, August 1976, S. 108–112; Rainer Schenk: Die Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes, insbesondere deren Entwicklung seit 1969. Frankfurt/M. und München 1976, S. 23–27; Steinberger, a. a. O., S. 83–101; neuerdings dazu auch Henning von Wedel: »Was soll noch ein Friedensvertrag? Völkerrechtliche Problematik eines Friedensvertrages mit Deutschland«, in: Ingo von Münch, Thomas Oppermann, Rolf Stödter (Hrsg.): Finis Germaniae? Zur Lage Deutschlands nach den Ostverträgen und Helsinki. Symposium aus Anlaß des 70. Geburtstages von Herbert Krüger vom 11. bis 13. Dezember 1975 in Kassel. Frankfurt a. M. 1977, S. 145–152;

vgl. zu dieser Problematik auch die Ausführungen von Kanzleramtsminister Prof. Ehmke in der Fragestunde des Bundestages am 26. März 1971 (Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 111. Sitzung. Bonn, Freitag, den 26. März 1971, S. 6505 C–6513 C).

Interessant in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, daß im März 1977 18 UNO-Mitgliedstaaten den Antrag eingebracht haben, den Begriff »Feindstaat« aus der UN-Charta zu streichen (Süddeutsche Zeitung vom 14. März 1977); vgl. hierzu Petermann, a. a. O.

1046 So Horst Ehmke in der Fragestunde des Bundestages am 26. März 1971 auf eine entsprechende Frage des CDU/CSU-Abgeordneten Dr. Czaja (Stenographischer Bericht, a. a. O., S. 6511 B).

1047 Vgl. hierzu auch Paul Frank: »Sicherheitsprobleme im Lichte des Moskauer Vertrages«, in: Europa-Archiv, Folge 24/1970, vom 25. Dezember 1970, S. 867–876.

1048 Diese Beurteilung wird von Prof. Dr. Frowein geteilt.

1049 Die Politik des Gewaltverzichts, a. a. O., S. 32.

1050 Der frühere Parlamentarische Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Freiherr zu Guttenberg (CSU), machte in einem Schreiben vom 6. April 1972, das dem Verfasser als Kopie

vorliegt, im Rahmen der Ratifizierungsdebatte zum Moskauer Vertrag den Obmann der Arbeitsgruppe Außenpolitik der CDU/CSU-Fraktion und Sprecher seiner Fraktion im Auswärtigen Bundestagsausschuß, Dr. Georg Kiesling, mit dem Inhalt dieses Briefes von Außenminister Brandt an Bundeskanzler Kiesinger vertraut. Guttenberg äußerte darin die Hoffnung, daß die Opposition im Auswärtigen Ausschuß die Berufung der Regierung Brandt/Scheel auf bereits während der Großen Koalition fixierte Gewaltverzichtsformulierungen als »Verfälschung von Tatsachen und eine bewußte Irreführung des Deutschen Bundestages« entlarvt, da sich »die Grundpositionen elementar verändert haben«. Er, Guttenberg, »hoffe sehr, daß unsere Kollegen im Auswärtigen Ausschuß diesen Bahr-Trick der verbalen Übereinstimmung gebührend bloßlegen«. Die Übereinstimmung mit den Texten von 1968/69, auf die sich die Regierung Brandt jetzt berufe, »ist in der Tat nur verbaler Natur.«

1051 Siehe hierzu Mehnert, Der Moskauer Vertrag, a. a. O., S. 821/822.

1052 Den Völkerrechtsexperten des Auswärtigen Amtes scheint erstaunlicherweise entgangen zu sein, daß die Bundesrepublik mit ihrer Unterschrift unter den Moskauer und Warschauer Vertrag zwei *verschiedenen* Linienführungen der Oder-Neiße-Grenze zugestimmt hat. Während der Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 in seinem Art. I Absatz 1 den im Potsdamer Abkommen und im Görlitzer Vertrag zwischen der DDR und Polen fixierten Grenzverlauf übernimmt und bestätigt – nach dieser Formel verläuft die Grenzlinie am Westufer der Oder und Lausitzer Neiße –, legt Art. 3 Unterabsatz 3 des Moskauer Vertrages eine Linienführung in der Mitte beider Grenzflüsse fest.

In Abweichung von der Grenzbeschreibung im Potsdamer und Görlitzer Abkommen legten Polen und die DDR im »Vertrag über die Rechtsbeziehungen an der gemeinsamen Staatsgrenze sowie über die Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe in Grenzangelegenheiten vom 28. Oktober 1969 den gemeinsamen Grenzverlauf neu fest: Nach Art. 3 dieses Abkommens verläuft die Grenzlinie auf schiffbaren Gewässern »in der Mitte des Hauptstroms«. Schiffbare Gewässer sind nach dem Schiffsahrtsabkommen zwischen beiden Staaten vom 15. Mai 1969 Oder und Lausitzer Neiße.

Durch die Formulierung in Art. 3 des Moskauer Vertrages, daß die Sowjetunion und die Bundesrepublik die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich betrachten, »wie sie am Tage der Unterzeichnung dieses Vertrages verlaufen, einschließlich der Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet . . .«, wird damit im Gegensatz zum Warschauer Vertrag jener Grenzverlauf in der Strommitte von Oder und Neiße festgeschrieben, den die DDR und Polen neu festgelegt haben.

Diese vermutete Unaufmerksamkeit des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amtes könnte – zumindest theoretisch – damit erklärt werden, daß verschiedene Beamte die Bonner Verhandlungsdelegationen in Moskau und Warschau völkerrechtlich beraten haben: Während die Legationsräte Fleischhauer, Henze und von Treskow sowie Prof. Frowein als unabhängiger Rechtsberater bei den Moskauer Vertragsverhandlungen für völkerrechtliche Fragen zuständig waren, fungierte der Leiter dieses Referats, VLR I von Schenck, als Völkerrechtsberater der deutschen Delegation in Warschau.

1053 Allerdings wird in diesem bereits angesprochenen Briefwechsel lediglich die Erwartung und Hoffnung geäußert, daß die Herstellung und Entwicklung normaler Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik zur Lösung des Problems der Einheit Deutschlands verhelfen werde – diese Hoffnung hat sich aber bis zur Stunde nicht erfüllt.

1054 So die Bundesregierung in ihren »Überlegungen zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR«, in: Der Vertrag, a. a. O., S. 95.

1055 Vgl. hierzu Schmid, a. a. O., S. 224–227; Gascard, a. a. O., S. 98/99; Steinberger, a. a. O., S. 113–115; neuerdings auch Dieter Blumenwitz: »Die ›Briefe zur deutschen Einheit‹ der Bundesregierung – Alibis oder präsentable Elemente eines Selbstbestimmungsanspruchs?«, in: v. Münch, Oppermann, Stödter (Hrsg.), *Finis Germaniae*. Kasseler Herbert Krüger-Symposion, a. a. O., S. 47–57.

1056 Edward Mortimer: »Bonn-Soviet pact welcomed«, in: The Times vom 8. August 1970; »Le traité paraphé par MM. Scheel et Gromyko ouvre la voie au développement de la coopération entre Bonn et Moscou«, in: Le Monde vom 8. August 1970; (D)ettmar (C)ra-

- mer: »Brandt unterschreibt in Moskau – Vorbehalt für Berlin erneuert«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. August 1970; Werner Imhoof: »Positive Beurteilung in Washington«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 10. August 1970; Berichterstattung aus Paris und London in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. August 1970; Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 107 vom 12. August 1970, S. 1070.
- 1057 Text der Erklärung in: Siegler, a. a. O., S. 470–472; vgl. dazu auch Annamarie Doherr: »Nur sechs Zeilen in DDR-Presse«, in: Frankfurter Rundschau vom 12. August 1970.
- 1058 Klaus Rudolf Dreher: »Konferenzen, Konsultationen, Komplimente«, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. August 1970; Archiv der Gegenwart vom 8. August 1970, S. 15634; vgl. hierzu auch die Chronik von der Paraphierung zur Unterzeichnung im »Bulletin«, Nr. 107 vom 12. August 1970, S. 1073–1075, sowie in: Der Vertrag, a. a. O., S. 186 ff.
- 1059 Ebd.; ferner Alfred (R)app: »Bonner Erwartung: Ein gewandeltes Verhältnis zu Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. August 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Die Opposition befürchtet Vieldeutigkeit des Textes«, ebd.; (R)olf (B)reitenstein/Eghard (M)örbitz: »Scheel: Ein Tor nach Osteuropa geöffnet«, in: Frankfurter Rundschau vom 8. August 1970; »The return from Moscow«, in: The Guardian vom 8. August 1970; Roger Berthoud: »Bonn hopes for Opposition backing on Soviet pact«, in: The Times vom 8. August 1970; (R)oger (B)ernheim: »Paraphierung des deutsch-sowjetischen Vertrages«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 8. August 1970; »Eile ohne Weile in Bonn«, ebd.; (D)ettmar (C)ramer: »Brandt unterschreibt in Moskau – Vorbehalt für Berlin erneuert«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. August 1970; ders.: »Die schwierige Situation der Unionsparteien«, ebd.; »Prüfung des Scheel-Papiers in Bonn«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 10. August 1970; (R)olf (B)reitenstein: »Brandt zur Unterzeichnung nach Moskau«, in: Frankfurter Rundschau vom 10. August 1970; Roger Berthoud: »Brandt flying to Russia this week to sign pact«, in: The Times vom 10. August 1970; ders.: »Bonn Opposition still has doubts about treaty«, in: The Times vom 11. August 1970; »Beratungen der CDU/CSU über das Scheel-Papier«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. August 1970; Eghard Mörbitz: »CDU/CSU hält an Bedenken fest«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. August 1970; »Vor der Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Vertrages«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. August 1970; Dreher, Konferenzen, Konsultationen, Komplimente, a. a. O.; Uwe-Karsten Heye: »... heute ist es ein Scheel Papier«, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. August 1970; »M. Brandt va se rendre à Moscou«, in: Le Monde vom 11. August 1970; Alfred (R)app: »Vorschlag der Opposition: Vertrauliches Gespräch über den Vertrag«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. August 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Brandt schon heute in Moskau«, ebd.; Hermann (P)ör(z)gen: »Brandt von Kossygin begrüßt – Heute Unterzeichnung im Kreml«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. August 1970; Eghard Mörbitz: »Brandt: Unsere Interessen gewahrt«, in: Frankfurter Rundschau vom 12. August 1970; »Letzte Beratung des Bundeskabinetts«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. August 1970; Ingeborg Jahn: »CDU reagiert auf Unterschrift mit Widersprüchen«, in: Frankfurter Rundschau vom 13. August 1970; Rolf Breitenstein: »Brandt strebt eine Epoche der Partnerschaft an«, ebd.; Archiv der Gegenwart vom 13. August 1970, S. 15645/15646; »Kossygin nach Bonn«, in: Stern, Nr. 34/1970, vom 16. August 1970, S. 102–106.
- 1060 Siehe hierzu Edward Mortimer: »Pompidou cool on Brandt's summit proposal«, in: The Times vom 12. August 1970.
- 1061 Schreiben Barzels vom 10. August 1970, veröffentlicht vom Pressereferat der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 10. August 1970.
- 1062 Dieser sog. »Ostkommission« gehörten fast alle wichtigen außenpolitischen Experten der CDU/CSU-Fraktion an, so z. B. die Abgeordneten Birrenbach, Gradl, zu Guttenberg, Halstein, Kliesing, Kiep, Schröder, von Weizsäcker, Windelen, von Wrangel und Zimmermann (Schriftliche Mitteilung des außenpolitischen Arbeitskreises der CDU/CSU-Fraktion an den Verfasser vom 7. September 1976).
- 1063 Vgl. dazu die Ausführungen Scheels in seiner Pressekonferenz vom 11. August 1970 in: Bulletin, Nr. 107 vom 12. August 1970, S. 1064–1067, sowie sein Interview im »ZDF-Magazin« vom 12. August 1970, a. a. O., S. 2/3.

1064 Ebd.

1065 »Bild«-Zeitung und Die Welt vom 11. August 1970 (Die erste Ausgabe von »Bild« am 11. August 1970 enthielt den Vertragstext noch nicht, was darauf hindeutet, daß ihr das Dokument erst am Abend des 10. August 1970 zugespielt wurde, siehe »Bild«, Nr. 184 vom 11. August 1970, S. 4); vgl. hierzu auch die Ausführungen Walter Scheels in seiner Pressekonzferenz vom gleichen Tag (Bulletin, a. a. O., S. 1064) und Volkmar Hoffmann: »Regierung verurteilt Indiskretion«, in: Frankfurter Rundschau vom 12. August 1970.

1066 Der Vertrag, a. a. O., S. 13–15.

1067 »NATO-Rat begrüßt den Vertrag«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. August 1970; Christian Lutz: »Orientierung des Ständigen NATO-Rates«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. August 1970.

1068 Willy Brandt berichtet erstmalig ausführlich in seinen außenpolitischen Memoiren über den Inhalt seiner Unterhaltungen mit Kossygin und Breschnew (Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 428–439 und 444–453).

Ein Vergleich der Wiedergabe seines Gesprächs mit Kossygin am Vormittag des 13. August durch Brandt selbst mit dem entsprechenden Passus der »Quick«-Protokollfragmente (a. a. O., S. 118) dokumentiert fast idealtypisch zweierlei: Bei den Protokollauszügen handelt es sich insgesamt eindeutig um echtes Material. Die in wörtlicher Rede wiedergegebenen Äußerungen der Gesprächspartner stimmen mit Brandts Aufzeichnungen im Kern überein.

Andererseits bestätigt sich, daß durch Auslassungen und offenbar aus dem Zusammenhang gerissene Zitate den Protokollfragmenten eine eindeutige Tendenz gegeben wird, d. h., sie offensichtlich dazu dienen sollen, die Regierung Brandt/Scheel zu diskreditieren und ihr einen Ausverkauf deutscher Interessen zu unterstellen. Die »Randerläuterungen« der »Quick«-Redaktion zu den am 26. April 1972 veröffentlichten Protokollauszügen sprechen vor diesem Hintergrund für sich.

1069 Siegler, a. a. O., S. 448–456.

1070 Ebd., S. 472/473.

1071 Ebd., S. 473.

1072 Ebd., S. 477 sowie (W)erner (I)mhoof: »Bahrs Unterrichtsmission in Washington«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. August 1970.

1073 Siegler, a. a. O., S. 477 sowie »Informierung der französischen Regierung«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. August 1970.

1074 Siegler, a. a. O., S. 477; vgl. dazu auch David Shears: »Cold War pack-ice breaking up?«, in: The Daily Telegraph vom 13. August 1970.

1075 Barzel, Auf dem Drahtseil, a. a. O., S. 110–114.

1076 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft, Bonn-Bad Godesberg, Oktober 1970, No. 25/1970; vgl. dazu auch Alfred Grosser: »Une grande politique en péril«, in: Le Monde vom 23./24. August 1970.

Teil B

- 1 Die Entscheidung für Ehmke fällt Brandt nach eigenen Angaben bereits am Nachmittag des Wahltags (Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 303).
- 2 Katharina Focke war von 1966 bis 1969 Mitglied des Landtags von Nordrhein-Westfalen und errang bei den Bundestagswahlen 1969 ein Kölner Direktmandat. Seit 1961 war sie in verschiedenen privaten nationalen und internationalen europäischen Organisationen tätig.
- 3 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 303; vgl. dazu Friedrich Karl Fromme: »Unterbundeskanzler Ehmke?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Oktober 1969; Dettmar Cramer: »Wie die Überleitung in Bonn vor sich gehen sollte«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Oktober 1969; Der Spiegel, 23. Jahrgang, Nr. 44 vom 27. Oktober 1969, S. 28; Walter Henkels: »Der Chef des Bundeskanzleramtes«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Oktober 1969; Ulrich Blank: »Horst Ehmke oder: Der Zwang zur Stärke«, in: Frankfurter Hefte, 25. Jahrgang, 1970, Heft 6, S. 393–397.

- 4 Hans-Peter Schwarz: »Die Bundesregierung und die auswärtigen Beziehungen«, in: ders. (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik. München 1975, S. 43–112 (besonders 63–69); Günther Behrend: Das Bundeskanzleramt. Frankfurt a. M. und Bonn 1967; Klaus Seemann: Entzaubertes Bundeskanzleramt. Landshut 1975, S. 13–19.
- 5 Siehe hierzu die Organisationspläne des Bundeskanzleramtes, Stand: 1. 8. 1970 und Stand: 1. 8. 1975, die dem Verfasser vom Kanzleramt freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurden.
- 6 Seemann, a. a. O., S. 46; ferner ders.: »Wie wird heute regiert? ›Modernisierung‹ des Bundeskanzleramtes«, in: Die Politische Meinung, Bonn, 16. Jahrgang, Heft 139, November/Dezember 1971, S. 37–50.
Leider zeichnet sich Seemanns Buch (Untertitel: »Denkwürdigkeiten eines Personalratsvorsitzenden«) – eine Mischung aus Erlebnis erzählung und halb-wissenschaftlicher Abhandlung – durch Ressentiments, Übertreibungen, fehlende Distanz und falsches Pathos aus. Trotzdem vermittelt der Autor an wenigen Stellen nicht uninteressante Hinweise auf die strukturelle Verfassung des Amtes nach dem Regierungswechsel im Oktober 1969. Seemann selbst hatte zu Ehmke ein durch zahlreiche nicht nur fachliche Streitigkeiten belastetes Verhältnis, was in seiner Darstellung immer wieder durch abqualifizierende Bemerkungen, die in der Diktion einer selbsternannten kritisch-moralischen Anklageinstanz geäußert werden, zum Ausdruck kommt (siehe hierzu »Betriebsfrieden gefährdet«, in: Wirtschaftswoche, Frankfurt, 25. Jahrgang, Nr. 24 vom 11. Juni 1971, S. 21/22).
- 7 Die dem Verfasser vom Bundeskanzleramt dankenswerterweise zur Verfügung gestellte Ausarbeitung darf nach Mitteilung des Amtes nicht zitiert werden, obwohl andere Autoren, unter ihnen der Personalratsvorsitzende Seemann selbst, dies in ihren Publikationen tun. Im folgenden sollen deshalb die wesentlichen Vorstellungen Ehmkes nicht wörtlich, sondern lediglich inhaltlich referiert werden.
- 8 Zu Aufbau, Arbeit, Erfolgen und Mißerfolgen der Planungsabteilung des Kanzleramtes und der Planungsarbeit der Regierung Brandt/Scheel seit Oktober 1969 siehe Friedrich Karl (Fr)omme: »Minister Ehmke wehrt sich gegen den Begriff ›Führungszentrale‹«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Januar 1970; Günter Kr(ems): »Ein Computer speichert Pläne der Ministerien«, in: Die Welt vom 30. Januar 1970; »Alles aufgelistet«, in: Der Spiegel, 24. Jahrgang, Nr. 6 vom 2. Februar 1970; Robert Meinhardt: »Macht Ehmke das Kanzleramt zur ›Entscheidungsfabrik‹?«, in: Handelsblatt, Düsseldorf, vom 4. Februar 1970; Blank, a. a. O., S. 393–397; Fritz Ulrich (F)ac(k): »Ein ›Frühwarnsystem‹ für das Bundeskabinett«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Juli 1970; »Hat sich Ehmke übernommen?«, in: Der Volkswirt, Frankfurt, 24. Jahrgang, Nr. 34 vom 21. August 1970, S. 15–16; »Der Reiz der Planung«, in: Der Volkswirt, Nr. 37 vom 11. September 1970, S. 22–26; Interview mit Prof. Dr. Reimut Jochimsen, ebd., S. 26–28; Horst Ehmke: »Planung in der Bundesregierung«, in: Ein Jahr Regierungsverantwortung. Leistungen und Perspektiven. Hrsg. vom Vorstand der SPD. Bonn 1970, S. 61–64; »Der Macher«, in: Der Spiegel, Nr. 6 vom 1. Februar 1971, S. 28–38; Seemann, Wie wird heute regiert?, a. a. O., S. 45–50; Horst Ehmke: »Planen ist keine Sünde«, in: Die Zeit, Nr. 50 vom 10. Dezember 1971; ders.: »Computer helfen der Politik«, in: Die Zeit, Nr. 51 vom 17. Dezember 1971; Heiner Flohr: »Die Tätigkeit der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt«, in: Politische Vierteljahresschrift, Opladen, 13. Jahrgang, 1972, Heft 4, S. 54–69; Hartmut Bebermeyer (ehemaliger Leiter der Gruppe V/1 in der Planungsabteilung): Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit. Stuttgart 1974; Seemann, Entzaubertes Bundeskanzleramt, a. a. O., S. 21–38 und 44–53; Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam 1975, S. 116 bis 119; Rolf Zundel: »Statt großer Rosinen wieder kleine Brötchen«, in: Die Zeit, Nr. 19 vom 30. April 1976.
- 9 Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 10. März und 20. April 1977. Da der Geschäftsverteilungsplan des Kanzleramtes nicht veröffentlicht wird, können Angaben über die zahlenmäßige Besetzung der Gruppen und Referate nicht gemacht werden. Zur Gliederung eines Ministeriums in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate siehe grundsätzlich: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Allgemeiner

- Teil (GGO I) in: Hans Lechner/Klaus Hülshoff: Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane. München 1971, S. 360–413.
- 10 Organisationsplan des Bundeskanzleramtes, Stand: 1. 8. 1970.
 - 11 Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 23. Juni 1976; Organisationsplan des Bundeskanzleramtes, Stand: 1. 8. 1970; Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, Stand: März 1969.
 - 12 Schreiben von Bahrs Persönlichem Referenten an den Verfasser vom 3. November 1976.
 - 13 Zwei weitere Mitarbeiter im AA-Planungsstab, Pommerehne und von Alten, wurden nach dem Regierungswechsel Leiter der wichtigen ostpolitischen Referate II A 3 (Strukturfragen des Ostens) und II A 5 (Osteuropa) im Auswärtigen Amt (Hintergrundinformationen aus dem Auswärtigen Amt sowie Organisationsplan des AA, Stand: Juli 1970).
 - 14 Henkels, *Der Chef des Bundeskanzleramtes, a. a. O.*; Werner Diederichs: »In Ost-Berlin verhandelt ein kühler Analytiker«, in: *Die Welt* vom 10. März 1970.
 - 15 Schreiben des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen an den Verfasser vom 14. April 1977.
 - 16 Vgl. hierzu auch Georg Schröder: »Die Macht am Rhein«, in: *Die Welt* vom 3. Januar 1970.
 - 17 *Der Spiegel*, Nr. 6 vom 1. Februar 1971; S. 30; »Der Reiz der Planung«, a. a. O., S. 26.
 - 18 Organisationsplan des Bundeskanzleramtes, Stand: 1. 8. 1970; Hintergrundinformationen aus dem Bundeskanzleramt; vgl. hierzu auch Anm. 293 (Teil A I).
 - 19 »Hat sich Ehmke übernommen?«, a. a. O., S. 16; Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers.
 - 20 Erstaunlich ist, daß Seemann den vertraulichen Kabinettsbeschluß vom 25. März 1970 in seinem Buch in vollem Wortlaut wiedergibt (a. a. O., S. 109–111).
 - 21 Das Personalsoll für 1969 von 300 Angehörigen des Amtes setzte sich aus 146 Beamten, 110 Angestellten und 44 Arbeitern zusammen, die Soll-Stärke für 1970 (395) aus 192 Beamten, 154 Angestellten und 49 Arbeitern (Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1970. Band II: Verwaltungshaushalt 1970/71. Bonn 1970, S. 87).
 - 22 Informationen aus dem Bundeskanzleramt. Die Zahl von 264 Bediensteten entsprach der Soll-Zahl im Haushaltsplan 1969. »Rund um die Uhr«, in: *Der Spiegel*, Nr. 3 vom 12. Januar 1970, S. 25/26.
 - 23 Ehmke-Ausarbeitung vom 8. März 1970, S. 15; *Der Spiegel*, Nr. 6 vom 1. Februar 1971, S. 30; Seemann, *Wie wird heute regiert?*, a. a. O., S. 41/42; ders., *Entzaubertes Bundeskanzleramt*, a. a. O., S. 45.
 - 24 *Der Spiegel*, Nr. 6 vom 1. Februar 1971, S. 30.
 - 25 Wegen Erreichens der Altersgrenze trat Dr. Krautwig Ende November 1969 in den Ruhestand (Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 28. April 1977).
 - 26 Der Dienstposten des Leiters der Abteilung I war ab 1. Oktober 1969 nicht mehr besetzt (ebd.). Der frühere Leiter dieser Abteilung war zum Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofes berufen worden.
 - 27 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 32. Sitzung. Bonn, Freitag, den 20. Februar 1970, S. 1483 D-1484 A (Seemann datiert in seinem Buch – S. 35 – diese Sitzung, in der Ehmke ausführlich zum eingeleiteten Personalrevirement Stellung nimmt, unkorrekterweise auf den 28. Februar 1970). Siehe zu dieser umstrittenen Thematik besonders Klaus (Dr)ehrer: »Fast alle Staatssekretäre abgelöst«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 6. November 1969; Bundestagsdrucksache VI/107 (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU betr. Personalpolitik der Bundesregierung) vom 27. November 1969; Herbert Beimeitinger: »Der Wechsel bedeutet keinen ›Kahlschlag‹«, in: *Vorwärts*, Bonn, vom 27. November 1969; Rudolf (St)rauch: »Elf Staatssekretäre in Ruhestand versetzt«, in: *Die Welt* vom 4. Dezember 1969; Rolf Zundel: »Ehmkes Beutezug im Kanzleramt«, in: *Die Zeit*, Nr. 11 vom 13. März 1970; Bundestagsdrucksache VI/587 (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU betr. Personalpolitik der Bundesregierung) vom 26. März 1970; Ausführungen Ehmkes am 20. Februar 1970 vor dem Bundestag (Stenographischer Bericht, a. a. O., S. 1483 C–1484

B) und in der Fragestunde am 8. Mai 1970 (Stenographischer Bericht – 51. Sitzung, Bonn, Freitag, den 8. Mai 1970, S. 2556 B–2557 C); Der Spiegel, Nr. 6 vom 1. Februar 1971, S. 30; Klaus von Beyme: Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland. München 1974, S. 134–147.

Auch die auf Ehmke zurückgehende und im April 1970 vom Bundeskabinett gebilligte Entscheidung, den nachrichtendienstlich unerfahrenen Hauptgeschäftsführer des SPD-Landesverbandes Hamburg, Dieter Blötz, zum neuen Vizepräsidenten des Bundesnachrichtendienstes zu ernennen, stieß in der Öffentlichkeit auf erheblichen Widerstand (vgl. hierzu Hans Reiser: »Ehmkes Personalpolitik«, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. April 1970).

- 28 Siehe hierzu Blank, Horst Ehmke oder: Der Zwang zur Stärke, a. a. O.; »Hat sich Ehmke übernommen?«, a. a. O.; »Bitte zuhören«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 28–30; Der Spiegel, Nr. 6 vom 1. Februar 1971, S. 28–38; Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers und Karl Wienand.
- 29 »Voll dahinter«, in: Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 27 ff.; Georg (Schr)öder: »Brandt wird Scheel künftig im voraus informieren«, in: Die Welt vom 28. April 1970; Egghard Mörbitz: »Scheel läßt »kleinen Dienstweg« sperren«, in: Frankfurter Rundschau vom 28. April 1970; Rolf Breitenstein: »Scheel baut sein Amt aus«, in: Frankfurter Rundschau vom 29. April 1970; Rolf Zundel: »»Right or wrong 'my Scheel'«, in: Die Zeit, Nr. 19 vom 8. Mai 1970; »Falsch eingeschätzt«, in: Der Spiegel, Nr. 20 vom 11. Mai 1970, S. 29.
- 30 Vgl. dazu Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 27/28; ferner Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 185–188.
- 31 Vgl. dazu Brandt, Begegnungen, a. a. O., Kapitel 1–5. Karl Wienand bezeichnete im Hintergrundgespräch mit dem Verfasser vom 15. Oktober 1976 die permanente Fixierung der SPD auf Berlin, die wesentlich auf Brandt zurückging, als das »einzig wirkliche Erfolgserlebnis« seiner Partei.
- 32 Hintergrundinformation von Klaus Schütz; Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, Stand: März 1969, der dem Verfasser freundlicherweise vom Auswärtigen Amt überlassen wurde.
- 33 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977; Hintergrundinformationen von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 34 Zitiert nach Hermann Schreiber: »»Ganz extrem hoch genommen««, in: Der Spiegel, Nr. 27 vom 29. Juni 1970, S. 27.
- 35 Hintergrundinformationen von Karl Moersch und Dr. Helmut Allardt; ferner Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 27/28 und Der Spiegel, Nr. 20 vom 11. Mai 1970, S. 29.
- 36 Hintergrundinformationen von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf und Karl Moersch.
- 37 Hintergrundinformation von Karl Moersch.
- 38 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf; vgl. dazu auch die Ausführungen Dahrendorfs im Interview mit Gerhard Löwenthal, das im »ZDF-Magazin« am 3. Juni 1970 gesendet wurde (Manuskript des Interviews, S. 1).
- 39 Zitiert nach Schreiber, Ganz extrem hoch genommen, a. a. O., S. 27; Dahrendorf bestätigte dies gegenüber dem Verfasser.
- 40 Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, Stand: März 1970; Schreiben im Auftrag Dr. Guido Brunnens an den Verfasser vom 30. Oktober 1975; Hintergrundgespräch mit Staatssekretär Dr. Paul Frank am 13. September 1977 in Bonn.
- 41 Vgl. dazu Schreiber, Ganz extrem hoch genommen, a. a. O., S. 27; »Beste Ehe«, in: Der Spiegel, Nr. 10 vom 2. März 1970, S. 26–28; Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 27–29; Ulrich Frank-Planitz: »Tritt der Außenminister zurück?«, in: Christ und Welt vom 24. April 1970; Breitenstein, Scheel baut sein Amt aus, a. a. O.; Zundel, Right or wrong my Scheel, a. a. O.; Hintergrundinformationen von Karl Moersch und Karl Wienand.
- 42 Hintergrundgespräch mit Bundespräsident Walter Scheel vom 26. September 1977.
- 43 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 44 Hintergrundgespräche mit Karl Wienand und Eugen Selbmann vom 15. Oktober 1976 und 13. September 1976.
- 45 Hintergrundinformation von einem ehemaligen Angehörigen des Auswärtigen Amtes, der aus verständlichen Gründen anonym bleiben muß.

- 46 Deutscher Bundestag – Stenographischer Bericht – 6. Wahlperiode – 13. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 26. November 1969, S. 462 D–464 B; Stenographischer Bericht, 14. Sitzung, Donnerstag, den 27. November 1969, S. 509 D–520 D (besonders 516 B–C).
- 47 Schreiber, Ganz extrem hoch genommen, a. a. O., S. 27; Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 27; Zundel, Right or wrong my Scheel, a. a. O.
- 48 Vgl. hierzu S. 219/220; Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 49 Vgl. zum Folgenden den Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, Stand: März 1969.
- 50 Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1970. Band II: Verwaltungshaushalt 1970/71. Bonn 1970, S. 138; vgl. hierzu auch: Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung eines wissenschaftlichen Beirats. Köln 1972, S. 907; Albrecht Lohmann: Das Auswärtige Amt. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Band 1. Düsseldorf 1973; Schwarz (Hrsg.), Handbuch der deutschen Außenpolitik, a. a. O., S. 74–83; Günther Schmid: »Die Auswärtige Gewalt als Instrument der Diplomatie«, in: Gottfried-Karl Kindermann (Hrsg.): Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung. München 1977.
- 51 Der Leiter der Unterabteilung III C (Beauftragter für Vertragsverhandlungen aus dem Bereich der Abteilung III) Botschafter Dr. Emmel wurde im Juni 1970 Leiter der deutschen Handelsmission in Warschau. Zum Nachfolger bestimmte Scheel VLR I Dr. Hermes vom Ref. III A 5 (Wirtschaftsbeziehungen zum Westen).
- 52 Ministerialdirektor Horst Groepper, ehemaliger Botschafter der Bundesrepublik in Moskau, teilte dem Verfasser am 29. September 1976 mit, daß er auf das Zustandekommen und den Inhalt des Moskauer Vertrages keinen Einfluß gehabt habe. Vielmehr habe er außerhalb des Entscheidungsprozesses gestanden.
- 53 Hintergrundinformation von Wolfgang Schollwer.
- 54 Der Spiegel, Nr. 10 vom 2. März 1970, S. 28; Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, Stand: Juli 1970.
- 55 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 56 Die Mehrheit der Ostexperten des Auswärtigen Amtes äußerte Vorbehalte gegen den »Amateurdiplomaten« Bahr, die weniger seiner Person als seinem unkonventionellen Verhandlungsstil galten. Während die Diplomaten des Amtes an eine gründliche Vorbereitung von Verhandlungen mit ausführlichen Positionspapieren und schriftlich fixierten Auffangpositionen gewöhnt waren, verhandelte bzw. sondierte der »Nicht-Diplomat« Bahr nach Aussagen von ehemaligen Angehörigen des Amtes (Moersch) und Mitgliedern der damaligen Koalitionsführung (Wienand) mehr auf der Basis von Planspielen und theoretisch-intuitiver Denkarbeit und entwickelte seine Positionen vorwiegend im Dialog mit seinen Verhandlungspartnern.
- 57 Vgl. hierzu besonders Gebhard Hielscher: »Statt Kaltem Krieg wendige Taktik. An der Ostpolitik nur Detailkritik«, in: Süddeutsche Zeitung vom 2./3. Oktober 1976. Daß Grewes Kritik nicht frei von Widersprüchen ist, sei hier dahingestellt.
- 58 Dr. Hans Berger, einer der heftigsten Kritiker der Ostpolitik Willy Brandts, berichtete in einem Aufsatz unter dem Titel »Gescheiterte Ostpolitik« in der Zeitung »Das Ostpreußenblatt« (Hamburg, Folge 2 vom 8. Januar 1977) von angeblichen Plänen der Regierung Brandt/Scheel, Groepper und Allardt in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Dies sei nur aus politisch-taktischen Gründen unterblieben. Leider führt Berger für seine Behauptung keinen Nachweis an.
- 59 Frau Dr. Baerensprung war von Mitte Februar bis zum 15. Oktober 1970 im Sowjetunion-Referat tätig und schied am 15. November 1970 wegen inhaltlicher Bedenken gegen die Ostpolitik der Bundesregierung aus dem Auswärtigen Amt aus.
- 60 Die Klassifizierung und Qualifizierung von Beamten und Diplomaten des Auswärtigen Amtes als Kritiker oder Befürworter der Ostpolitik wurde nach zahlreichen Informations- und Hintergrundgesprächen und Kontakten mit ehemaligen und noch tätigen Angehörigen des Amtes – teilweise mit den Betroffenen selbst – vorgenommen und erhebt verständlicherweise keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Damit soll keineswegs gesagt werden, daß außer den Genannten alle übrigen Mitglieder des Auswärtigen Dienstes mit dem neuen ostpolitischen Konzept einverstanden waren. Auch ist nicht auszuschließen, daß sich einige

der erwähnten Kritiker nicht als solche verstanden wissen wollen. Nach Informationen, die dem Verfasser vorliegen, gab es zu dieser Zeit neben Befürwortern und Kritikern des neuen Kurses eine große heterogene Gruppe von quasi »meinungslosen« Mitläufern, die sich der 1969/70 eingeleiteten Politik angepaßt haben.

Die Journalistin Nina Grunenberg, die im März und April 1978 in der Wochenzeitung DIE ZEIT eine sorgfältig recherchierte und sehr informative vierteilige Serie über »Deutschlands Diplomaten« veröffentlichte und für ihre Reportagen 21 westdeutsche Auslandsvertretungen besuchte, stellt im Schlußteil der Serie (DIE ZEIT, Nr. 17 vom 21. April 1978) fest, daß für die Ostverträge »die Mehrzahl der Diplomaten im Auswärtigen Amt nicht mehr bereit« gewesen sei, »über ihren Schatten zu springen. Sie waren einerseits zu professionell, um über die Fehler in der Verhandlungsmethode von Egon Bahr nicht erbittert zu sein (leider unterläßt es die Autorin, diese angeblichen »Fehler« Bahrs auch nur andeutungsweise zu konkretisieren und zu belegen, Anm. d. Verf.); andererseits hatten sie zu wenig politischen Spürsinn, um zu erkennen, daß sie sich um einen Modus vivendi mit dem Osten nicht mehr länger drücken konnten. Und drittens waren sie als Angehörige des Establishments schon per se zu konservativ, um für Reformen mutig einzutreten. Die zahlreichen Gegner der Ostverträge unter den Diplomaten verteidigen ihren Standpunkt heute noch unbeugsam bis zur Starrheit (in den Botschaften sind die häufiger anzutreffen als in der Zentrale). Gleichzeitig aber verehren fast alle Willy Brandt als den größten Außenpolitiker nach dem Zweiten Weltkrieg. So erstaunlich das klingt: Für sie ist das kein Widerspruch, es beweist nur ihre Flexibilität.«

- 61 Hintergrundinformationen von Dr. Renate Baerensprung und Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 62 Ende Januar 1970 hatte man dem Referat II B 2 (Europäische Sicherheit und sonstige Fragen regionaler Abrüstung und Rüstungskontrolle) die Kompetenz für Fragen des Gewaltverzichts entzogen und den Referaten II A 4 (Sowjetunion) und II A 5 (Osteuropa) übertragen. Ferner wurde das Referat II B 2 nicht über die Gewaltverzichtsgespräche mit der Sowjetunion unterrichtet und auch nicht zu Stellungnahmen über die von Bahr und Gromyko ausgearbeiteten Texte herangezogen (Hintergrundinformationen aus dem Ausw. Amt).
- 63 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976 und Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 64 Siehe hierzu Anm. 47. Im April 1977 erklärte das Bundesverwaltungsgericht die Versetzung von 25 Beamten des höheren Dienstes des Auswärtigen Amtes in den einstweiligen Ruhestand im Zuge des Revirements von 1970 für nicht vom Gesetz gedeckt (Süddeutsche Zeitung vom 18. April 1977; vgl. dazu auch Theodor Eschenburg: »Eine Rüge für Amtshochmut«, in: Die Zeit, Nr. 18 vom 22. April 1977).
- 65 Jürgen Tern: »Avancement im AA«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Mai 1970.
- 66 (D)ettmar (C)ramer: »Umbesetzungen im Auswärtigen Amt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juni 1970; Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, Stand: Juli 1970; Hintergrundinformationen aus dem Auswärtigen Amt.
- 67 Nach Informationen von Karl Moersch wurde über seine neue Position im Grundsatz bereits im April 1970 entschieden.
- 68 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977; »Reinheit des Lebens«, in: Der Spiegel, Nr. 24 vom 8. Juni 1970, S. 28.
- 69 Hintergrundgespräch mit Staatssekretär Dr. Paul Frank vom 13. September 1977.
- 70 Der Spiegel, Nr. 10 vom 2. März 1970, S. 26–28; Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 27–28; Schröder, Brandt wird Scheel künftig im voraus informieren, a. a. O.; Mörbitz, Scheel läßt »kleinen Dienstweg« sperren, a. a. O.; Breitenstein, Scheel baut sein Amt aus, a. a. O.; Zundel, Right or wrong my Scheel, a. a. O.; Der Spiegel, Nr. 20 vom 11. Mai 1970, S. 29.
- 71 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 72 Ebd.
- 73 Siehe hierzu Carl-Christian Kaiser: »Hausmeier nach Genschers Geschmack«, in: Die Zeit, Nr. 22 vom 20. Mai 1977.
- 74 Hintergrundinformationen von Karl Moersch und Dr. Alois Mertes.

- 75 Hintergrundinformationen aus dem Auswärtigen Amt.
- 76 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die verdienstvolle und sehr informative Arbeit von Gisela Rüß: Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen – Innerdeutsche Beziehungen 1949–1970. München 1973, auf das Buch von Alfred Adam: Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1971, auf die entsprechenden Bemerkungen im »Handbuch der deutschen Außenpolitik«, hrsg. von Hans-Peter Schwarz, a. a. O., S. 98–100, auf die Jahresberichte des Ministeriums 1970 und 1971, den Bonner Almanach 1970 sowie auf eigene Hintergrundgespräche, schriftliche und mündliche Hintergrundinformationen mit bzw. von Angehörigen dieses Hauses.
Die von Gisela Rüß im Vorwort ihrer Untersuchung geschilderten Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Informationen über Struktur und Arbeitsweise des Ministeriums decken sich mit ähnlichen Erfahrungen des Verfassers in den letzten Jahren. Charakteristisch für die staatliche Bürokratie in der Bundesrepublik scheint ihre häufig übertriebene Publizitäts- und Informationsscheu sowie die fast totale Abschirmung ihrer Personalstruktur und Funktionsabläufe auch gegenüber anderen Ressorts zu sein, die der besonders von den politischen Parteien regelmäßig publikumswirksam vorgebrachten Forderung nach »Transparenz« und »Bürgernähe« staatlicher Behörden als Beitrag zu stärkerer Demokratisierung des »Staates« widerspricht.
Von wenigen *Ausnahmen* abgesehen, die der Verfasser besonders hervorheben möchte, war der Versuch einer Darstellung der organisatorischen und personellen Struktur einzelner Bundesministerien – und hier sei besonders das innerdeutsche Ressort genannt – ein mühseliges und langwieriges Unterfangen, das wiederholt von bürokratischen Interventionen durchkreuzt wurde. (Vgl. hierzu besonders: Günther Schmid/Herbert Treiber: Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland. München 1975, S. 110–120 und 221–245, sowie Mayntz/Scharpf, Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, a. a. O., S. 57–62 und Kapitel V.)
- 77 Hintergrundinformationen aus dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen.
- 78 Hintergrundgespräch mit dem Leiter der Unterabteilung II A dieses Hauses, Dr. Hansjürgen Schierbaum, am 14. Oktober 1976 in Bonn.
- 79 Ebd.
- 80 Vgl. hierzu Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 182/183, ferner die SPIEGEL-Serie »Die Zeit, die mir bleibt . . . Was Wehner wirklich will. Teil IV: Der Kampf um die Einheit«, in: Der Spiegel, Nr. 31 vom 25. Juli 1977, S. 46/47. Diese von Alfred Freudenhammer und Karlheinz Vater verfaßte und sorgfältig recherchierte vierteilige Analyse der (deutschland-)politischen Motivation und Zielsetzung Herbert Wehners ist die informativste Arbeit über diesen Untersuchungsgegenstand, die bisher vorgelegt wurde.
- 81 Der Spiegel, Nr. 31 vom 25. Juli 1977, S. 46/47; siehe dazu besonders Teil B II 1 b.
- 82 Rüß, a. a. O., S. 58–65 und Organisationsplan BMG (Bundesministerium für gesamtdeutsche Aufgaben), Stand: Mai 1968, S. 196.
- 83 Ebd.
- 84 Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1970. Band II: Verwaltungshaushalt 1970/71. Bonn 1970, S. 2260; im Jahresbericht 1970 des Ministeriums wird die Zahl der Beschäftigten mit 321 angegeben (Jahresbericht 1970, S. 3).
- 85 Rüß, a. a. O., S. 66–68; Hintergrundinformationen aus dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen; Maria Stein: »Ein Politiker, der nicht reden durfte«, in: Christ und Welt vom 7. November 1969.
- 86 Rüß, a. a. O., S. 71/72; Adam, a. a. O., S. 92.
- 87 Schriftliche und mündliche Hintergrundinformationen aus dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen; Jahresbericht 1971 des Ministeriums, Sonderdruck aus dem Jahresbericht der Bundesregierung 1971, S. 3.
- 88 Rüß, a. a. O., S. 70/71 und die Organisationspläne, S. 196/197.
- 89 Schreiben des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen an den Verfasser vom 14. April 1977.
- 90 Rüß, a. a. O., S. 196.

- 91 Die Tätigkeit des Planungsstabes und des Planungsbeauftragten erstreckt sich auf die Regierungstätigkeit im allgemeinen. Die Unterabteilung II A nimmt als »vorbereitende Entscheidungshilfe« die spezifischen innerdeutschen Belange wahr.
Schriftliche und mündliche Hintergrundinformationen aus dem Innerdeutschen Ministerium; Rüß, a. a. O., S. 70 und 102/103; Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976; vgl. hierzu auch die Ausführungen des Verfassers zur Planungsabteilung im Bundeskanzleramt in Teil B I 1 a.
- 92 Jahresberichte des Innerdeutschen Ministeriums 1970 und 1971, S. 19 bzw. 21; Rüß, a. a. O., S. 77–88; Organigramm des Gesamtdeutschen Instituts 1970/71, dem Verfasser übersandt am 6. September 1977; Faltblatt Gesamtdeutsches Institut – Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben. Aufgaben + Angebote. Bonn o. J.
Erster Präsident des BfGA wurde Ludwig Rehlinger (CDU) – Vertrauter Rainer Barzels aus dessen Zeit als gesamtdeutscher Minister 1962/63 –, der sich im Spätherbst 1971 als Leiter der Anstalt beurlauben ließ und das Persönliche Büro des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden übernahm. Sein Nachfolger wurde am 13. März 1972 Detlef Kühn (FDP). Siehe dazu die folgenden Anm. 215 und 217.
- 93 Wolf-Dieter Zöllner: »Künftig nicht mehr »gesamtdeutsch«, in: Frankfurter Rundschau vom 20. Oktober 1969; Rudolf Strauch: »Hinter der Namensänderung verbirgt sich ein Programm«, in: Die Welt vom 24. Oktober 1969; Rüß, a. a. O., S. 69.
- 94 Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976.
- 95 Rudolf (St)rauch: »Parteien suchen Gemeinsamkeit in der Deutschland-Politik«, in: Die Welt vom 6. November 1969; Rüß, a. a. O., S. 69 (Anm. 18).
- 96 Friedrich Karl (Fr)omme: »Gesamtdeutsch oder innerdeutsch – der Bundestag entscheidet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. November 1969; Strauch, Parteien suchen Gemeinsamkeit, a. a. O.
- 97 Der vom Bundeskanzler seit 1968 jährlich dem Parlament zu erstattende »Bericht zur Lage der Nation« wird nicht im operativen Apparat des innerdeutschen Ressorts, sondern im Bundeskanzleramt in unmittelbarer Nähe des Regierungschefs vorbereitet und konzipiert. Entwürfe dazu liefern u. a. das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hintergrundgespräch mit Dr. Schierbaum vom 14. Oktober 1976).
- 98 Organisationsplan, Stand: Juni 1970 in: Rüß, a. a. O., S. 197; Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976.
- 99 Siehe hierzu Teil A V.
- 100 Rüß, a. a. O., S. 156; siehe dazu auch Egon Franke: »Deutschlandpolitik«, in: Ein Jahr Regierungsverantwortung. Leistungen und Perspektiven, a. a. O., S. 19–22.
- 101 Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 277.
- 102 Hintergrundgespräche mit Dr. Hansjürgen Schierbaum, Eugen Selbmann und Karl Wienand vom 14. Oktober 1976, 13. September 1976 und 15. Oktober 1976.
- 103 Außer dem genannten Ausschuß wurden zwei weitere Staatssekretärausschüsse gebildet: Ein »Ausschuß für Berliner Wirtschaftsförderung« (Vorsitz: Bundesminister für Wirtschaft) und ein »Ausschuß für Fragen des geheimen Nachrichtenwesens und der Sicherheit« (Vorsitz: Chef des Bundeskanzleramtes) (siehe hierzu Adam, a. a. O., S. 96).
- 104 »Russisches Roulett«, in: Der Spiegel, Nr. 53 vom 29. Dezember 1969, S. 18.
- 105 Georg (Schr)öder: »Staatssekretär-Ausschuß bereitet den Brief an Stoph vor«, in: Die Welt vom 21. Januar 1970; Hans (Re)iser: »Brandts Brief an Stoph wird vorbereitet«, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Januar 1970; »Bundesregierung soll Ostberlin testen«, in: General-Anzeiger vom 21. Januar 1970.
- 106 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers; Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 107 Bermbach, Stationen der Regierungsbildung 1969, a. a. O., S. 16 und 24; Arnd Morkel: »Die Reform des Kabinetts«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 43/70 vom 24. Oktober 1970, S. 16–21; Eghard Mörbitz: »Keine linke Neuaufgabe des »Kreßbronner Kreises«, in: Frankfurter Rundschau vom 7. Oktober 1969; (T)heodor (W)ieser: »Verkleinerung des Bonner Kabinetts«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17. Oktober 1969; Roman Schnur: Alle Macht dem Bundeskanzleramt«, in: Die Welt vom 12. November 1969.

- 108 Die Institution des »Parlamentarischen Staatssekretärs« wurde bereits am 6. April 1967 gesetzlich geschaffen (BGBl I/396). Siehe dazu besonders Heinz Laufer: Der parlamentarische Staatssekretär. München 1969; Die Beamteten und die Parlamentarischen Staatssekretäre im Bund 1949–1973. Materialien der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Nr. 30. Bonn, März 1973; Schmid/Treiber, Bürokratie und Politik, a. a. O., S. 118; Hans Reiser: »Aus Staatssekretären werden Junior-Minister«, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. Oktober 1969; Schnur, Alle Macht dem Bundeskanzleramt?, a. a. O.
- 109 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 140 vom 18. November 1969, S. 1199; Günter Kr(ems): »Zuständigkeiten der Ministerien durch Erlaß neu verteilt«, in: Die Welt vom 14. November 1969.
- 110 Klaus Kröger: »Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 34/69 vom 23. August 1969, S. 41–43.
- 111 Ebd., S. 42.
- 112 Ebd., S. 42.
- 113 Wolfram (v)on (R)aven: »Regierung will Organisation für die Verteidigung straffen«, in: Die Welt vom 3. November 1969.
- 114 Die Kabinettsausschüsse der Bundesregierung, Stand: 20. Januar 1971. Diese Aufstellung wurde dem Verfasser vom Bundeskanzleramt freundlicherweise zur Verfügung gestellt.
- 115 Die Kabinettsausschüsse der Bundesregierung, Stand: 20. Januar 1971.
- 116 Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 20. April 1977.
- 117 Aufstellung der Kabinettsausschüsse, a. a. O.; Organisationsplan des Bundeskanzleramtes, Stand: 1. 8. 1970.
- 118 Auch im Kabinett der Großen Koalition ließ Bundeskanzler Kiesinger zwischen Dezember 1966 und Januar 1968 nur fünfmal formell abstimmen (siehe hierzu Wolfgang Rudzio: »Die Regierung der informellen Gremien. Zum Bonner Koalitionsmanagement der sechziger Jahre«, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, hrsg. von Rudolf Wildenmann, Band 3. München 1972, S. 362 [Anm. 102]).
- 119 Hermann Schreiber: »Die Ruh' ist hin«, in: Der Spiegel, Nr. 5 vom 26. Januar 1970, S. 31 bis 34; Walter Henkels: »Es geht kollegialer in diesem Bundeskabinett zu«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Februar 1970; »Bitte zuhören«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 10. März 1970, S. 28–30.
- 120 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 303.
- 121 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976; ebenso Carola Stern: Willy Brandt. Reinbek 1975, S. 115.
- 122 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 123 Zitiert nach: Schreiber, Die Ruh' ist hin, a. a. O., S. 33.
- 124 Zitiert nach: Der Spiegel, Nr. 14 vom 10. März 1970, S. 29.
- 125 Blank, Horst Ehmke oder: Der Zwang zur Stärke, a. a. O., S. 395; Der Spiegel, Nr. 14 vom 10. März 1970, S. 29; Der Spiegel, Nr. 6 vom 1. Februar 1970, S. 31.
- 126 Der Spiegel, Nr. 14 vom 10. März 1970, S. 29; Maria Stein: »Eigentlich mögen wir uns nicht«, in: Christ und Welt vom 23. Januar 1970.
- 127 Der Spiegel, Nr. 14 vom 10. März 1970, S. 30.
- 128 Ebd., S. 30.
- 129 Interview mit Egon Bahr vom 26. November 1973.
- 130 Ebd.
- 131 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 132 Ebd. sowie Hintergrundgespräche mit Eugen Selbmann und Karl Wienand vom 13. September und 15. Oktober 1976 und Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 30.
- 133 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 134 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 135 Vgl. hierzu auch Mayntz/Scharpf, a. a. O., S. 42–45.
- 136 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 137 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.

- 138 Ebd.; ferner Schreiber, *Die Ruh' ist hin*, a. a. O., S. 33/34, und »Künftig Eintopf«, in: *Der Spiegel*, Nr. 48 vom 24. November 1969 sowie Hintergrundinformationen von Dr. Werner Mertes und Karl Wienand.
- 139 Vgl. hierzu besonders Rudzio, a. a. O., S. 339–366.
- 140 Siehe hierzu S. 128/129.
- 141 Brandt, *Begegnungen*, a. a. O., S. 303/304.
- 142 Friedrich Schäfer: *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*. Opladen 1975, S. 137 (Schäfer ist seit 1961 im Fraktionsvorstand der SPD tätig, von 1969 bis 1976 führte er den Vorsitz im Innenausschuß des Bundestages); Ernst Majonica: »Bundestag und Außenpolitik«, in: Schwarz (Hrsg.), a. a. O., S. 112–123 (bes. 114/115).
- 143 Schäfer, a. a. O., S. 137; Verzeichnis der Mitglieder des Deutschen Bundestages nach Fraktionen. 6. Wahlperiode, Stand: 27. 1. 1970 (Loseblattsammlung), S. 11.
- 144 Ebd.
- 145 Vgl. hierzu Verzeichnis der Mitglieder des Deutschen Bundestages nach Fraktionen. 6. Wahlperiode, Stand: 25. 2. 1971 (Loseblattsammlung), S. 11.
- 146 Zusammensetzung der Ausschüsse des Deutschen Bundestages. 6. Wahlperiode, Stand: 6. April 1970 (Loseblattsammlung), S. 4, 10 und 13.
- 147 Verzeichnis der Bundestagsmitglieder nach Fraktionen (Stand: 27. 1. 1970), a. a. O., S. 19.
- 148 Die biographischen Angaben und Funktionsnachweise der Parlamentarier sind auch im folgenden immer dem Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages (hrsg. vom Deutschen Bundestag, bearbeitet von der Bundestagsverwaltung, Darmstadt), 6. und 7. Wahlperiode, entnommen.
- 149 Hintergrundgespräche mit Eugen Selbmann und Karl Wienand vom 13. September und 15. Oktober 1976. Eugen Selbmann war nicht Mitglied der SPD-Bundestagsfraktion.
- 150 Zusammensetzung der Bundestagsausschüsse (Stand: 6. April 1970), a. a. O.
- 151 Verzeichnis der Bundestagsmitglieder nach Fraktionen (Stand: 27. 1. 1970), a. a. O., S. 19.
- 152 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 153 Schäfer, a. a. O., S. 140.
- 154 Ebd., S. 141.
- 155 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 156 Verzeichnis der Bundestagsmitglieder nach Fraktionen (Stand: 27. 1. 1970), a. a. O., S. 21.
- 157 Hintergrundinformation vom damaligen Parlamentarischen Geschäftsführer der FDP-Bundestagsfraktion Dr. Werner Mertes.
- 158 Verzeichnis der Bundestagsmitglieder nach Fraktionen (Stand: 27. 1. 1970), a. a. O., S. 25.
- 159 Zusammensetzung der Bundestagsausschüsse (Stand: 6. April 1970), a. a. O.
- 160 Schreiben von Wolfgang Mischnick an den Verfasser vom 16. Dezember 1975.
- 161 Hintergrundgespräch mit Dr. Herbert Hupka am 27. Juni 1976 in München. Dies bestätigte auch Conrad Ahlers und Karl Wienand dem Verfasser.
- 162 Rolf Zundel: »Motor und Bremse. Achenbachs außenpolitische Rolle in der FDP«, in: *Die Zeit*, Nr. 30 vom 24. Juli 1970; Hintergrundinformationen von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf, Karl Moersch und Karl Wienand.
- 163 Ebd.
- 164 »Wenn es Scheel nicht gelingt« – so Zoglmann auf dem FDP-Bundesparteitag Ende Juni 1970 – »die Bahr-Fassung entscheidend zu verändern, dann werden nicht nur Kühlmann-Stumm und ich, dann werden zwei Drittel der FDP-Bundestags-Fraktion gegen den Vertragsentwurf stimmen« (zitiert nach »Was ihr wollt«, in: *Der Spiegel*, Nr. 27 vom 29. Juni 1970, S. 25); vgl. dazu auch Carl-Christian Kaiser: »Donner und Dampf. Aber die FDP-Rebellen scheuen den Bruch«, in: *Die Zeit*, Nr. 30 vom 24. Juni 1970.
- 165 Hintergrundgespräche mit Karl Wienand und Karl Moersch vom 15. Oktober 1976 und 13. Januar 1977.

- 166 Hans Apel: »Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen – Die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise«, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 1 (1970), Heft 2, September 1970, S. 223–232 (223).
- 167 Ebd., S. 226; dazu auch Schäfer, a. a. O., S. 142–144 und Majonica, a. a. O., S. 115–117.
- 168 Apel, a. a. O., S. 224; Schäfer, a. a. O., S. 143.
- 169 Verzeichnis der Bundestagsmitglieder nach Fraktionen (Stand: 27. 1. 1970), a. a. O., S. 19; »Arbeitskreise und Arbeitsgruppen der Bundestagsfraktionen, Stand: 1. März 1970, in: Apel, a. a. O., S. 229–232.
- 170 Apel, a. a. O., S. 230; ferner schriftliche Informationen von Eugen Selbmann.
- 171 Apel, a. a. O., S. 230; schriftliche Informationen von Eugen Selbmann; Zusammensetzung der Ausschüsse des Deutschen Bundestages (Stand: 6. April 1970), a. a. O.
- 172 Apel, a. a. O., S. 225–227; Schäfer, a. a. O., S. 142.
- 173 Apel, a. a. O., S. 228.
- 174 Verzeichnis der Bundestagsmitglieder nach Fraktionen (Stand: 27. 1. 1970 und 25. 2. 1971), a. a. O., S. 25.
- 175 Schäfer, a. a. O., S. 142.
- 176 Apel, a. a. O., S. 228/229.
- 177 Wienand berichtete dem Verfasser von »größten Schwierigkeiten«, die Berliner Abgeordneten »in die Reihe zu bringen« (Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976). Die Berliner SPD-Gremien und der Regierende Bürgermeister Klaus Schütz persönlich wurden wiederholt von Brandt, Ehmke und Bahr gesondert informiert.
- 178 Siehe Anm. 162 (Teil B I 2 a).
- 179 Hintergrundgespräche mit Dr. Herbert Hupka, Karl Wienand und Karl Moersch vom 27. Juni 1976, 15. Oktober 1976 und 13. Januar 1977; dazu auch Rolf Zundel: »Das Ende aller Eintracht«, in: Die Zeit, Nr. 14 vom 3. April 1970.
- 180 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 181 Siehe zum Folgenden Schäfer, a. a. O., S. 105–131; Majonica, a. a. O., S. 117–119; Mayntz/Scharpf, a. a. O., S. 34–36; Günther Patz: Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik. Fallstudien zur politischen Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages. Meisenheim 1976.
- 182 Schäfer, a. a. O., S. 116.
- 183 Die Ausschüsse des Deutschen Bundestages 1.–7. Wahlperiode. Systematisches Verzeichnis nach Wahlperioden und alphabetisches Gesamtverzeichnis. Stand: 1. Juni 1973. Materialien der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Nr. 33. Bonn, September 1973, S. 65.
- 184 Zusammensetzung der Bundestagsausschüsse (Stand: 6. April 1970), a. a. O.
- 185 Vgl. hierzu das Interview mit Gerhard Schröder in: Quick, Nr. 32 vom 5. August 1970, S. 26; ferner die Auseinandersetzung zwischen Hans Apel und Oppositionsabgeordneten in der Bundestagsdebatte vom 27. Mai 1970 (Sten. Berichte, a. a. O., S. 2683 A-B) und die Ausführungen Außenminister Scheels zu dieser Frage vor dem Bundestag am 17. Juni 1970 (Sten. Berichte, a. a. O., S. 3234 B-C).
- 186 Hintergrundgespräch mit Dr. Herbert Hupka vom 27. Juni 1976.
- 187 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 188 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 189 Schreiben von Ministerialrat Dr. Jung an den Verfasser vom 24. November 1975.
- 190 Siehe hierzu die Ausführungen Moersch (vorletzte Anm.).
- 191 Vgl. hierzu die Ausführungen Walter Scheels am 17. Juni 1970 vor dem Bundestag (Sten. Berichte, a. a. O., S. 3234 B-C) und das SPIEGEL-Interview mit Hans-Dietrich Genscher in: Der Spiegel, Nr. 26 vom 22. Juni 1970, S. 30.
- 192 Zitiert nach Patz, a. a. O., S. 20.
- 193 Ebd., S. 161.
- 194 Zusammensetzung der Bundestagsausschüsse (Stand: 6. April 1970), a. a. O.
- 195 Die Ausschüsse des Deutschen Bundestages 1.–7. Wahlperiode, a. a. O., S. 71.
- 196 Zusammensetzung der Bundestagsausschüsse (Stand: 6. April 1970), a. a. O.
- 197 Siehe hierzu Teil A V.

- 198 Hintergrundinformation von Bundesminister a. D. Dr. Johann Baptist Gradl.
- 199 Interessant ist, daß nicht nur der CDU/CSU nahestehende Wissenschaftler wie etwa Hans-Joachim Veen, sondern auch führende CDU-Mitglieder selbst, so beispielsweise der ehemalige CDU-Bundestagsabgeordnete und Landesvorsitzende der CDU Hamburg, Dietrich Rollmann, diese Bezeichnung verwenden (H.-J. Veen: *Opposition im Bundestag. Ihre Funktionen, institutionellen Handlungsbedingungen und das Verhalten der CDU/CSU-Fraktion in der 6. Wahlperiode 1969–1972*. Bonn 1976, S. 12; Dietrich Rollmann (Hrsg.): *Die CDU in der Opposition. Eine Selbstdarstellung*. Hamburg 1970, S. 29); siehe dazu auch Heino Kaack (Hrsg.): *Der unbewältigte Machtwechsel. Die erste sozial-liberale Koalition in Bonn und ihre Rückwirkung auf das Parteiensystem*. Meisenheim, angekündigt für 1976, im Herbst 1978 noch immer nicht erschienen.
- Veens Darstellung, unbestritten eine verdienstvolle Fleißarbeit, vermag in ihren Endaussagen kaum zu überzeugen. Die Methode des Autors, mit Hilfe umfangreichen Zahlenmaterials – so empirisch wichtig eine solche Zusammenstellung auch sein mag – das politische Verhalten der damaligen Oppositionsfraktion einzufangen und transparent zu machen, erscheint dem Verfasser nicht ausreichend zu sein, um das *politische* Spektrum des Oppositionsverhaltens in seiner strategischen Dimension abzubilden. Dies wird besonders daran deutlich, daß Veen zwar der institutionellen Einstellung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf ihre neue Oppositionsrolle ein ganzes Kapitel widmet, die *politisch-programmatische* Seite jedoch überhaupt nicht einbezieht. Bezeichnungen wie »die fleißigste Opposition, die der Deutsche Bundestag je gekannt hat« (S. 193), oder »die neuartig systemloyal kompetitiven Handlungsweisen der Opposition« (S. 203) sind letztlich nichtssagend, plakativ und verschleiern eher substantielle Analyseergebnisse. Das Verhalten einer Opposition läßt sich eben nicht nur durch eine Darstellung ihrer parlamentarischen Initiativen, sondern nur in der Zusammenschau von institutionellen, strukturellen und personellen Faktoren verdeutlichen. Veen kompensiert die Nichtberücksichtigung des politischen Stellenwerts personeller Faktoren durch eine – wie dem Verfasser scheint – nicht genügend reflektierte Übernahme der »Selbstdarstellungsaktivitäten« Rainer Barzels und eine Herausarbeitung ausschließlich »positiver« Verhaltensweisen und funktionaler Eigenschaften des damaligen Oppositionsführers. Bei der überzeichneten Würdigung der Rolle Barzels scheint der Autor etwa Kurt Schumacher als Vergleichsmaßstab in einer ähnlichen parlamentarischen Konstellation völlig vergessen zu haben. Die Widersprüche im politischen und taktischen Verhalten des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden im Vorfeld und bei der Ratifizierung der Ostverträge werden von Veen völlig unterschlagen.
- 200 Rainer Barzel: »Die Rolle der Opposition«, in: Rollmann (Hrsg.), a. a. O., S. 30; vgl. dazu auch Veen, a. a. O., S. 22–32.
- 201 Veen, a. a. O., S. 22–26. Um den Informations- und Koordinierungsmangel besonders im Bereich der auswärtigen Beziehungen auszugleichen, wurde auf Anregung von Rainer Barzel 1971 in der Bundesgeschäftsstelle der CDU ein »Büro für Auswärtige Beziehungen« eingerichtet, das der frühere Leiter der deutschen Handelsmission in Warschau, Dr. Heinrich Böx, leitete (Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977).
- 202 Veen, a. a. O., S. 199 (Anm. 33).
- 203 Bereits in den ersten Plenarsitzungen der neuen Bundestagsfraktion am 20. und 21. Oktober 1969 schlug Barzel eine umfassende strukturelle und personelle Reorganisation der CDU/CSU-Fraktion vor (Veen, a. a. O., S. 24/25).
- 204 Vgl. hierzu Veen, a. a. O., S. 26/27, sowie durchgängig Kaack (Hrsg.), *Der unbewältigte Machtwechsel*, a. a. O.
- 205 Rolf Zundel: »Die Erzengel fielen weich. Politik und Machtstrukturen der CDU/CSU-Fraktion«, in: *Die Zeit*, Nr. 22 vom 29. Mai 1970.
- 206 Schreiben von Heinrich Köppler, Dr. Eduard Ackermann und Dr. Rainer Barzel an den Verfasser vom 5. Oktober, 19. Oktober und 16. Dezember 1976.
- 207 Schreiben von Eduard Ackermann an den Verfasser vom 19. Oktober 1976.
- 208 Verzeichnis der Bundestagsmitglieder nach Fraktionen (Stand: 27. 1. 1970), a. a. O., S. 1 und 9; Veen, a. a. O., S. 29–31.
- 209 Verzeichnis der Bundestagsmitglieder nach Fraktionen (Stand: 27. 1. 1970), a. a. O., S. 1/2.

- 210 Zum Folgenden siehe Veen, a. a. O., S. 22–32; Schäfer, a. a. O., S. 131–150 und Anlage 8 (S. 355–359); Zundel, Die Erzengel fielen weich, a. a. O.; Wolfgang F. Dexheimer/Max Hartmann: »Zur Geschichte und Struktur der Arbeitskreise und -gruppen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion«, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jahrgang 1 (1970), Heft 2, September 1970, S. 232–236; Schreiben der CDU/CSU-Fraktion an den Verfasser vom 30. April 1976 (Zentralbüro) und 28. April 1977 (Geschäftsführer Arbeitskreis V).
- 211 Schreiben des Geschäftsführers des Arbeitskreises V, Klaus Herrmann, an den Verfasser vom 28. April 1977.
- 212 Schreiben von Klaus Herrmann an den Verfasser vom 7. September 1976 und 28. April 1977; ferner Veen, a. a. O., S. 31, und Apel, a. a. O., S. 231/232.
- 213 Dr. Werner Marx, seit 1965 im Bundestag und einer der erbittertsten Gegner der Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel, arbeitete ab 1960 zunächst als Hilfsreferent, dann als Referent im Führungsstab der Bundeswehr im Referat für »Psychologische Kampf- bzw. Kriegführung« (FÜS 7/6). Dies mag zumindest teilweise seine dogmatisch-konservative Einstellung gegenüber den ostpolitischen Initiativen der Bundesregierung und seine besonders ausgeprägten »antikommunistischen« Feindbilder erklären, die selbst in seiner eigenen Fraktion auf Kritik stießen. Zusammen mit Freiherr zu Guttenberg veröffentlichte Marx im Juli 1970 das angebliche »Gromyko-Papier« (siehe Teil A II). Beide Unionspolitiker gehörten zu den härtesten und teilweise auch demagogischsten Gegnern der Ostpolitik. Während zu Guttenberg diese Politik mehr aus interessenbezogenen und weltanschaulichen Gründen ablehnte (siehe dazu sein SPIEGEL-Gespräch in: Nr. 25 vom 15. Juni 1970, S. 29–32), bekämpfte sie Marx aus einer deutlichen antisowjetischen Feindperzeption heraus. (Die Angaben über die Tätigkeit von Marx im Bundesverteidigungsministerium stammen aus dem Munzinger-Archiv. Internationales Biographisches Archiv, 2. 12. 1972 – Lieferung 48/72-P-13000 und wurden in einem Schreiben von Klaus Herrmann, dem Geschäftsführer des Arbeitskreises V der CDU/CSU-Fraktion, an den Verfasser vom 10. August 1977 bestätigt.)
- 214 Schreiben von Heinrich Köppler, Dr. Eduard Ackermann und Dr. Ottfried Hennig an den Verfasser vom 5. Oktober 1976, 19. Oktober 1976 und 18. März 1977.
- 215 Rehlinger ließ sich für seine Tätigkeit in der Fraktionsführung der CDU/CSU im Spätherbst 1971 als Leiter der BfGA beurlauben. Sein Nachfolger dort wurde am 13. März 1972 Detlef Kühn (FDP) (Schreiben von Kühn an den Verfasser vom 6. September 1977).
- 216 Ebd. sowie Schreiben von Dr. Rainer Barzel an den Verfasser vom 16. Dezember 1976.
- 217 Rüß, a. a. O., S. 49 und 84.
- 218 Schreiben von Heinrich Köppler und Dr. Johann Baptist Gradl an den Verfasser vom 5. Oktober 1976 und 20. April 1977.
- 219 Schreiben von Dr. Eduard Ackermann an den Verfasser vom 19. Oktober 1976; ferner Veen, a. a. O., S. 29/30.
Nach Barzels eigenen Angaben gehörten dem »Elferrat« folgende Unionspolitiker an: Stücklen, Griesinger, Katzer, Stoltzenberg (bis Juni 1971), Struve, Windelen, Wörner, Rasner (bis September 1971), Wagner, Rösing, Köppler (bis März 1970), von Wrangl, Rawe (ab November 1971), Seitzers (ab November 1971), Benda (bis Dezember 1971), Vogel (ab Dezember 1971), Müller-Herrmann, Pohle (bis August 1971), Höcherl (ab August 1971), Götz, Marx und Martin. Zutrittsberechtigt waren die Fraktionsmitglieder Kiesinger, Strauß, Heck (bis September 1971), Kraske (ab September 1971), Schmücker (bis September 1971), Leisler Kiep (ab September 1971), Leicht und ab April 1970 Mikat (Barzel, Auf dem Drahtseil, a. a. O., S. 129/130).
Der Fraktionsjurist der CDU/CSU, Prof. Dr. Paul Mikat, sollte auf Barzels ausdrücklichen Wunsch im Falle eines positiv verlaufenden konstruktiven Mißtrauensvotums gegen Willy Brandt Ende April 1972 mit in das Kanzleramt gehen (Ebd., S. 59).
- 220 Barzel, Auf dem Drahtseil, a. a. O., S. 129.
- 221 Schreiben von Dr. Rainer Barzel an den Verfasser vom 16. Dezember 1976.
- 222 Schreiben von Dr. Ottfried Hennig an den Verfasser vom 18. März 1977.
- 223 Zundel, Die Erzengel fielen weich, a. a. O.
- 224 Vgl. dazu auch das Gespräch Schröders mit dem Stern, Nr. 24 vom 7. Juni 1970, S. 36–40.

- 225 Veen übersieht offenbar in seiner Abqualifizierung der Kritik an diesem Stil Barzels, daß sein Hinweis auf die »Intentionen und institutionellen und strukturellen Auswirkungen dieses Verhaltens« (S. 185) keine Erklärung dieses Verhaltens selbst darstellt. Daß Barzel seine »Rolle« als Oppositionsführer nahezu idealtypisch verkörperte, steht außer Frage, daß diese Verkörperung frei war von persönlich-psychologisch zu erklärenden Motiven und Reflexen, ist unwahrscheinlich und wird – wie leicht festzustellen ist – nicht einmal von engen Fraktionskollegen Rainer Barzels bestritten. (Die teilweise pathetisch-ichbezogenen Ausführungen Barzels in seinem neuen Buch »Auf dem Drahtseil«, München/Zürich 1978, belegen diese Annahme fast idealtypisch.) Die Behauptung Veens, daß »psychoanalytische Interpretationsversuche« nur »zur Relativierung individueller politischer Willens- und Handlungsfähigkeit und zu (gewollt oder ungewollt) willkürlich-böswilliger Abtadelung der Integrität der Persönlichkeit« taugten [ebd.], ist zu pauschal und einseitig, als daß sie in dieser Form ernst genommen werden könnte. Mit derartigen Thesen reiht sich Veen leider mehr in das Lager der Public-Relations-Berater Barzels als in jenes der unvoreingenommenen Analytiker ein. Bei der Darstellung der Rolle des damaligen Oppositionsführers scheint der Autor teilweise völlig die Distanz zu seinem Untersuchungsgegenstand zu verlieren.
- 226 Vgl. hierzu Hacke, a. a. O., S. 61–63.
- 227 Siehe hierzu besonders die folgende Anm. 230.
- 228 Der Spiegel, Nr. 5 vom 26. Januar 1970, S. 24–27.
- 229 Vgl. hierzu Zundel, Das Ende aller Eintracht, a. a. O.; Hacke, a. a. O., S. 61–66.
- 230 Barzel, Auf dem Drahtseil, a. a. O., S. 101.
- 231 Ebd., S. 59–170.
- 232 Schreiben von Dr. Rainer Barzel an den Verfasser vom 16. Dezember 1976.
- 233 Barzel, Auf dem Drahtseil, a. a. O., S. 106.
- 234 Barzel, Auf dem Drahtseil, a. a. O., S. 104/105.
- 235 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 236 Hintergrundgespräch mit Staatssekretär Dr. Paul Frank vom 13. September 1977.
- 237 Schreiben von Heinrich Köppler, Dr. Eduard Ackermann, Dr. Ottfried Hennig und Dr. Johann Baptist Gradi an den Verfasser vom 5. Oktober 1976, 19. Oktober 1976, 18. März 1977 und 20. April 1977.
- 238 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers. Mit seinen Ausführungen bestätigt Ahlers die Meldung des »Spiegel« (Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27), daß Bundeskanzler Brandt angeordnet habe, die führenden Oppositionspolitiker soweit zu informieren wie die Mitglieder des Bundeskabinetts.
- 239 Vgl. hierzu Rolf Zundel: »Wie werden wir regiert?«, in: Die Zeit, Nr. 8 vom 20. Februar 1970.
- 240 Siehe Teil B I 1 a.
- 241 Conrad Ahlers: »Wie die Regierung entscheidet«, in: Vorwärts vom 20. Mai 1971.
- 242 Siehe Teil B I 1 d.
- 243 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976; ebenso Carola Stern: Willy Brandt. Reinbek 1975, S. 115.
- 244 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers. Zu Brandts engsten persönlichen Mitarbeitern gehörten auch seine Persönlichen Referenten, Ministerialdirigent Ritzel (Oktober 1969 bis Oktober 1970) und dessen Nachfolger Dr. Wilke (ab Oktober 1970), die gleichzeitig als Leiter des Kanzlerbüros fungierten und über deren Schreibtisch nahezu alle Vorlagen und Mitteilungen an den Kanzler liefen. Trotz der unbestrittenen »Vorzimmer-Herrschaft« Persönlicher Referenten, deren Bedeutung vor allem im ständigen direkten Zugang zum Regierungschef bzw. Minister, in der Kenntnis vertraulicher Regierungsinterna und in der Mitbeurteilung anderer Personen sowie in ihrer Eigenschaft als »personaler Filter« und »Verstärker« liegt, die den Zugang zum Entscheidungsträger selektiv handhaben und sich dadurch eine bürokratische Machtposition verschaffen können, beschränkt sich ihr Einfluß auf primär administrative Interventionsmöglichkeiten. Ihr politischer Einfluß blieb, soweit eruiert, im Untersuchungszeitraum unbedeutend. Weder die Referenten Brandts noch die Persönlichen Mitarbeiter Staatssekretär Bahrs (Dr. Eitel) und Minister Ehmkes (Dr.

Wienholtz und Dr. Erdmenger) hatten auf den ost- und deutschlandpolitischen Entscheidungsprozeß einen substantiellen Einfluß. Keiner der maßgeblichen Entscheidungsträger zog seinen Persönlichen Referenten als politischen Gesprächspartner heran. An wichtigen Besprechungen, in denen ostpolitische Entscheidungen vorbereitet oder getroffen wurden, nahmen sie nur selten teil.

Neben Ahlers bestätigt auch Jürgen Erdmenger, ehemaliger Persönlicher Referent von Horst Ehmke im Kanzleramt, diesen Befund bezüglich der persönlichen Mitarbeiter des damaligen Bundeskanzlers: »Willy Brandt war und ist viel zu sehr eine in sich selbst ausgewogene Persönlichkeit von ausreichender Willensstärke, als daß er sich von irgendwelchen Mitarbeitern in eine bestimmte Richtung schieben ließe« (Schreiben von Dr. Jürgen Erdmenger an den Verfasser vom 9. Oktober 1976. Zum Problem des Einflusses Persönlicher Referenten siehe auch Schmid/Treiber, a. a. O., S. 127).

- 245 Ahlers, Wie die Regierung entscheidet, a. a. O.
- 246 Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers, Eugen Selbmann und Karl Wienand; ferner Zundel, Wie werden wir regiert?, a. a. O.
- 247 Ebd.
- 248 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976; vgl. hierzu auch Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 28–30.
- 249 Zundel, Wie werden wir regiert?, a. a. O.
- 250 Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 30; Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 251 Zundel, Wie werden wir regiert?, a. a. O.
- 252 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 253 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers; Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 254 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 255 Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers, Karl Wienand, Karl Moersch, Dr. Paul Frank und Bundespräsident Walter Scheel.
- 256 Siehe Teil B I 1 a und b.
- 257 Siehe Teil B I 1 a und b.
- 258 Siehe dazu Teil A III.
- 259 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 260 Siehe Teil B I 1 c.
- 261 Siehe Teil B I 1 a.
- 262 Siehe Teil A V.
- 263 Siehe Teil B I 2 a.
- 264 Siehe Teil B I 1 d.
- 265 Siehe Teil B I 2 b.
- 266 Siehe Teil A III.
- 267 Ahlers, Wie die Regierung entscheidet, a. a. O.
- 268 Die folgenden Ausführungen basieren auf zwei ausführlichen Gesprächen (im November 1973 und Mai 1975) und einer ausführlichen Korrespondenz mit Egon Bahr, auf allen wesentlichen Interviews, die er ab Mitte der sechziger Jahre gegeben hat, ferner auf zahlreichen Hintergrundgesprächen mit ehemaligen Mitarbeitern und Kollegen sowie auf der Publikation von Dettmar Cramer: gefragt: Egon Bahr (Bornheim 1975), die als langes Gespräch mit dem Politiker konzipiert ist.
Eine seriöse, wissenschaftlich fundierte Bahr-Biographie fehlt in der Literatur leider noch immer. Der Hamburger Verlag Hoffmann und Campe kündigte im Herbst 1972 und im Frühjahr 1973 das Erscheinen einer Biographie unter dem Titel »Egon Bahr. Politik als Kunst des Möglichen« an, für die der Hamburger Journalist Uwe Bahnsen verantwortlich zeichnete. Da der Autor nach Angaben des Verlages zweimal den Termin für sein Manuskript nicht einhalten konnte, verzichtete der Verlag auf die Publikation (Schreiben der Verlagsleitung an den Verfasser vom 12. November 1973).
Das 1974 im rechtskonservativen Verlag Politisches Archiv in Landshut erschienenen »Werk« von Rangmar Staffa (vermutlich ein Pseudonym): »Egon Bahr. Der geheime Die-

ner« hat allenfalls unter die Gürtellinie des guten Geschmacks und der wissenschaftlichen Seriosität zielendes Illustriertenformat. Das »Buch« verfügt weder über einen Anmerkungs- und Quellenapparat noch antwortete bezeichnenderweise der Verlag auf eine schriftliche Anfrage des Verfassers nach näheren Angaben über den Autor und die verwendeten Quellenmaterialien dieser Pseudobiographie, die für sich selbst spricht. Es ist sicherlich kein Zufall, daß der Landshuter Verlag mit einer bestimmten Spezies von »Enthüllungsliteratur« über Brandt, Wehner und die SPD in der Öffentlichkeit bekannt wurde. Vielleicht machen diese Erfahrungen mit dem Untersuchungsgegenstand Egon Bahr deutlich, wie schwer es ist, ein authentisches Bild dieser schillernden politischen Persönlichkeit zu zeichnen.

269 Schmid, a. a. O., S. 92–97.

270 Vgl. hierzu Renate Marbach: »Brandts agiler Pressechef«, in: Saarbrücker Zeitung vom 4. März 1964; dies.: »Egon Bahr – der »Regierende Pressechef««, in: Stuttgarter Nachrichten vom 12. März 1964; Jürgen Engert: »Willy Brandts getreuer Ekkehardt«, in: Christ und Welt vom 18. Dezember 1964; Egon Bahr: »Nach dem abgesagten Redneraustausch SPD–SED«, in: Außenpolitik, Heft 8, August 1966, S. 475–479.

271 Vgl. hierzu Theo Sommer: »Zur besonderen Verwendung«, in: Die Zeit, Nr. 10 vom 10. März 1967; Reinhard Appel: »Berater und Vertrauter Willy Brandts«, in: Stuttgarter Zeitung vom 21. Juli 1967; L. Habicher: »Von Spree und Rhein an die Moskwa«, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. August 1967; Roman Brodmann: »Egon Bahr – die rosarote Eminenz«, in: Die Weltwoche, Zürich, vom 25. August 1967; Manuskript einer Fernseh-Diskussion mit Egon Bahr, Ernst Majonica (CDU/CSU), Alfred Grosser, Theodor Wieser (NZZ) und Kurt Wessel (Deutsches Fernsehen) vom 4. September 1967, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung am 5. September 1967, Anhang II; Helmut Reinhardt: »Er erfand den Wandel durch Annäherung«, in: Allgemeine Sonntags-Zeitung, München, vom 22. Oktober 1967; Reinhard Appel: »Keine Hintergründe des Falles Bahr«, in: Stuttgarter Zeitung vom 11. Januar 1969.

272 Interview des Verfassers mit Egon Bahr vom 15. Mai 1975; Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.

273 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.

274 Siehe Teil B I 1 a.

275 »Zu Protokoll« mit Staatssekretär Egon Bahr und Günter Gaus, a. a. O., S. 19.

276 Schreiben von Prof. Dr. Richard Löwenthal an den Verfasser vom 3. März 1975.

277 Schmid, a. a. O., S. 252.

278 Interview mit Egon Bahr vom 15. Mai 1975.

279 »Zu Protokoll«, a. a. O., S. 12/13.

280 Interview mit Egon Bahr vom 15. Mai 1975.

281 Ebd.

282 Interview mit Egon Bahr vom 15. Mai 1975.

283 Ebd., ferner Bahrs Ausführungen in der Fernsehsendung »Zeitgenossen: Unter sechs Augen« mit Egon Bahr, Peter Merseburger und Gert von Paczensky, ausgestrahlt am 23. Juni 1975 von Radio Bremen. Abschrift des Live-Gesprächs, S. 4. (Der Verfasser dankt Radio Bremen für die Überlassung des Manuskripts.)

284 Der Verfasser dankt Dieter Kuhr vom Bayerischen Rundfunk für dessen freundliche Bereitschaft, ihm die Abhörung des gesamten Gesprächsbandes ermöglicht zu haben. Eine Kurzfassung erschien in der Manuskript-Auslese des Bayerischen Rundfunks »gehört – gelesen«, Nr. 7, Juli 1973, S. 830–836, die im folgenden als Quelle zitiert wird.

285 gehört – gelesen, a. a. O., S. 833.

286 Zitiert nach: »Viel dazugelernt«, in: Der Spiegel, Nr. 7 vom 9. Februar 1970, S. 27.

287 Manuskript der Rede Bahrs, hrsg. vom Presse- und Informationsamt des Landes Berlin. Abgedruckt auch im »Tagesspiegel«, Berlin, vom 18. Juli 1963.

288 Ebd.

289 Interview mit Egon Bahr vom 15. Mai 1975.

290 »Amrehn: neue Richtung des Senats«, in: Die Welt vom 19. Juli 1963; Alfred (R)app: »Amrehn verurteilt die neue Linie der Senatspolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung

- vom 23. Juli 1963; »Riskantes Denken«, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 23. Juli 1963; »Amrehn antwortet Brandt und Bahr«, in: Der Tagesspiegel vom 24. Juli 1963; »Warum antwortet die SPD nicht?«, in: Deutschland-Union-Dienst, Nr. 138, 17. Jahrgang, vom 24. Juli 1963; »Die Berliner SPD verteidigt Bahr«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Juli 1963; »Ein Versuchsballon der SPD«, in: Union in Deutschland, Nr. 31 vom 1. August 1963.
- 291 Dettmar Cramer: gefragt: Egon Bahr. Bornheim 1975, S. 43/44.
- 292 Interview mit Egon Bahr vom 15. Mai 1975.
- 293 Schreiben von Prof. Dr. Richard Löwenthal an den Verfasser vom 3. März 1975.
- 294 Löwenthal, Vom kalten Krieg zur Ostpolitik, a. a. O., S. 79; Schreiben Richard Löwenthals an den Verfasser vom 17. April 1977.
- 295 Schreiben Löwenthals an den Verfasser vom 3. März 1975.
- 296 Interview mit Egon Bahr vom 15. Mai 1975.
- 297 »Wie Egon Bahr Deutschland neutralisieren will«, in: Quick, Nr. 40 vom 27. September 1973, S. 10 a–10 d und 114 a–114 d.
- 298 Walter F. Hahn: »West Germany's Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr«, in: Orbis, Philadelphia, Volume XVI, Winter 1973, Number 4, S. 859–880; siehe hierzu auch Schmid, a. a. O., S. 95/96 und 253. Auch hier lehnt Bahr eine neutralistische Politik entschieden ab.
- 299 Vgl. hierzu besonders Karl Carstens/Egon Bahr: »Ist die Bundesrepublik auf dem Weg in den Neutralismus?«, in: Deutsche Zeitung vom 9. November 1973 und »Bahr: Neutralisierung Deutschlands undenkbar«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. November 1973.
- 300 Vor allem der CDU-Politiker Werner Marx bereichert diese »Verdachtsmomente« mit immer neuen Variationen (vgl. sein Interview mit der WELT am SONNTAG vom 3. 9. 1978).
»Zeitgenossen: Unter sechs Augen«, a. a. O., S. 10. Ende August 1978 tauchte der von der CDU/CSU-Opposition, der Springer-Presse und der Illustrierten »Quick« immer wieder gezielt gegen Bahr ins Feld geführte Neutralismus-Vorwurf erneut unter ominösen Umständen auf:
Im Zusammenhang mit der Flucht des rumänischen Überläufers und stellvertretenden Leiters des rumänischen Geheimdienstes, General Ion Pacepa, eines engen Vertrauten von Staats- und Parteichef Ceausescu, in den Westen Ende Juli 1978 berichtete wiederum die Springer-Presse von »Aussagen« Pacepas gegenüber dem amerikanischen Geheimdienst CIA über angebliche vertrauliche Pläne Egon Bahrs, die langfristig auf einen Austritt der Bundesrepublik Deutschland aus der NATO abzielten und vom Persönlichen Referenten Bahrs an den Osten weitergegeben worden seien (siehe hierzu die einschlägige »Berichterstattung« in den Springer-Zeitungen DIE WELT und BILD ab 30. August 1978 sowie in der WELT am SONNTAG vom 3. September 1978; ferner »Agentenjagd in Bonn: »Alles Qualm«, in: DER SPIEGEL, 32. Jahrgang, Nr. 36 vom 4. September 1978, S. 21–26, sowie Bruno Bandulet/Paul Limbach: »Spionage: Dieser Mann lehrt Bonn das Zittern«, in: Quick, Nr. 37 vom 7. September 1978).
Bereits vorher waren zuerst in der überregionalen englischen, dann in der amerikanischen Presse zwei in der Substanz ähnliche Berichte, die sich vermutlich auf die gleichen »Quellen« – auch aus der Bundesrepublik – stützten, lanciert worden (Robert Moss: »Bonn And Moscow – Secret Pressures On Schmidt«, in: The Daily Telegraph vom 31. Juli 1978 und Rowland Evans/Robert Novak: »Germany's Left Looks To Moscow«, in: The Washington Post vom 11. August 1978).
Am 3. September 1978 teilte die amerikanische Regierung – von Willy Brandt und Egon Bahr um eine dringende Stellungnahme in dieser Angelegenheit gebeten – über ihre Bonner Botschaft der Bundesregierung offiziell mit, Washington habe »weder dokumentarisches noch sonstiges Beweismaterial aus irgendwelchen Quellen, demzufolge Egon Bahr Vorschläge für den Austritt der Bundesrepublik aus der NATO als Gegenleistung für eine Wiedervereinigung Deutschlands und eine sowjetische Nichtangriffsstrategie gemacht« habe (siehe »USA nehmen Bahr in Schutz: Keine Beweise für Neutralitätspläne«, in: DIE WELT vom 4. September 1978; Volkmar Hoffmann: »Die USA kennen keine »Bahr-Pläne«, in: Frankfurter Rundschau vom 4. September 1978; Thomas (M)e(y)er: »Der angeb-

liche Spionagefall liefert Material für den Parteien-Streit«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. September 1978; Bernhard Heimrich: »Bahrs Pläne«, ebd.; (H)elmut (L)öhlhöffe(l): »Bonner Suche nach der undichten Stelle«, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. September 1978; »Amerikanisches Dementi zum »Bahr-Plan«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 5. September 1978; Manfred Schell: »Persilschein für Bahr ist nicht viel wert«, in: DIE WELT vom 5. September 1978; Volkmar Hoffmann: »Anzeige gegen Journalisten«, in: Frankfurter Rundschau vom 5. September 1978; Klaus (Dr)ehrer: »Bonn: Von Bahr-Studie nichts bekannt«, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. September 1978; vgl. hierzu vor allem Kurt Becker: »Bonner Schattengefächte. Egon Bahr – ein außenpolitischer Störfaktor?«, in: DIE ZEIT, Nr. 37 vom 8. September 1978, und Carl-Christian Kaiser: »Die Szene war wüst und leer«, ebd., sowie besonders die Ausführungen Bahrs in der ZDF-Sendung »Kennzeichen D« vom 7. September 1978 und wenige Tage später in einem SPIEGEL-Gespräch, »Ich bin erst Deutscher, dann Europäer«. SPD-Bundesgeschäftsführer Egon Bahr über Bündnispolitik und Wiedervereinigung, in: DER SPIEGEL, Nr. 37 vom 11. September 1978, S. 28–34.

Eine tendenziöse Interpretation des Bahr-Denkmodells in der Veröffentlichung von Prof. Hahn liefert der Mitherausgeber der FAZ, Fritz Ulrich Fack: »Die Sandkastenspiele des Egon Bahr. Eine historische Retrospektive«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. September 1978).

Nur einen Tag nach dem formellen amerikanischen Dementi bekräftigte der amerikanische Vizepräsident Walter Mondale in einer Unterredung mit Bundeskanzler Helmut Schmidt in Rom die offizielle Antwort seiner Regierung.

301 Vgl. hierzu Schmid, a. a. O., S. 97/98.

Auch Günter Gaus, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik in der DDR und ehemaliger Denkpartner Egon Bahrs im Bundeskanzleramt, lehnt dessen Formel vom »Wandel durch Annäherung« ab: »Ich mache dieses Wort nicht zur Basis meiner Arbeit als Leiter der Ständigen Vertretung, und ich sehe es auch nicht als Grundlage der jetzt möglichen Politik, die wir gegenüber der DDR betreiben können. Wandel durch Annäherung setzt im Grunde eine Selbstaufgabe der DDR voraus, und ich meine, wenn wir realistische Politik betreiben wollen, müssen wir von der DDR ausgehen, wie sie ist, und nicht, wie wir sie uns wünschen« (Interview mit Günter Gaus in: Evangelische Kommentare, 9. Jahrgang, April 1976, Nr. 4, S. 223–226).

302 Carola Stern, Willy Brandt, a. a. O., S. 113.

303 »gehört – gelesen«, a. a. O., S. 836.

304 Siehe Teil A V.

305 Schreiben Löwenthals an den Verfasser vom 3. März 1975.

306 Walter Wodak: Diplomatie zwischen Ost und West. Graz – Wien – Köln 1976, S. 123/124.

307 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf; ferner Stern, a. a. O., S. 100.

308 Siehe dazu Binder, The other German, a. a. O., S. 322; Schreiben Binders an den Verfasser vom 17. Februar 1976. David Binder war einer der engsten journalistischen Gesprächspartner Wehners. Vgl. hierzu jetzt auch Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O., S. 214.

309 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.

310 Der ehemalige Korrespondent der »New York Times« in Bonn, David Binder, war der erste, dem es aufgrund langer Gespräche mit Herbert Wehner und Willy Brandt gelang, bisher unbekannte Einzelheiten ihres gegenseitigen Verhältnisses und ihrer kontroversen Auffassungen zu veröffentlichen (Binder, The other German, a. a. O.).

311 Herbert Wehner. Beiträge zu einer Biographie. Hrsg. von Gerhard Jahn unter Mitwirkung von Reinhard Appel, Sven Backlund, Klaus Bölling und Günter Gaus. Köln 1976.

312 Alfred Freudenhammer/Karlheinz Vater: »Die Zeit, die mir bleibt. Was Wehner wirklich will (Teil I bis IV)«, in: Der Spiegel, Nr. 28 vom 4. Juli 1977, S. 28–40; Nr. 29 vom 11. Juli 1977, S. 30–39; Nr. 30 vom 18. Juli 1977, S. 42–55 und Nr. 31 vom 25. Juli 1977, S. 36–49. Die SPIEGEL-Serie ist die bisher informativste Darstellung von Wehners politischer Konzeption.

Die Ende März 1978 unter dem Titel »Herbert Wehner. Ein Leben mit der Deutschen Fra-

ge« (München 1978) erschienene und zu einer umfassenden Darstellung ausgeweitete und aktualisierte Buchfassung dieser Serie beeindruckt vor allem durch die Fülle des teilweise erstmalig aufbereiteten Materials und die verständliche Argumentation in der politischen Analyse. Mit großer Akribie und anhand bislang nicht publizierter Dokumente vermitteln die Autoren ein Wehner-Bild, das – nach dem einschlägigen Informationsstand des Verfassers – der Realität sehr nahekommt und schon durch seine gründliche empirische Beweisführung und seine klaren, vielleicht insgesamt etwas zu spekulativ-deterministischen Schlußfolgerungen (siehe hierzu etwa die Rezensionen von Günter Hoffmann, »Ein sehr deutscher Lebenslauf«, in: DIE ZEIT, Nr. 23 vom 2. Juni 1978, und Hartmut Soell, »Was er wirklich will«, in: Der Spiegel, 32. Jahrgang, Nr. 25 vom 19. Juni 1978, S. 180 bis 184) überzeugt – und dies trotz der bekannten Sprödigkeit, Kompliziertheit und Unzugänglichkeit des Sujets.

Die Arbeit der beiden SPIEGEL-Redakteure ist die wohl gelungenste, von Nicht-Wissenschaftlern verfaßte politische Biographie der letzten Jahre in der Bundesrepublik. Ihre Darstellung fußt unter anderem auch auf der mit großem Abstand besten und umfassendsten wissenschaftlichen Biographie, die bisher über einen maßgeblichen deutschen Politiker der Nachkriegszeit erschienen ist – gemeint ist die Biographie Fritz Erlers, die der Heidelberger Historiker Hartmut Soell unter dem Titel »Fritz Erler – Eine politische Biographie«, Band I und II, Berlin/Bonn-Bad Godesberg 1976, vorgelegt hat und die als Standardwerk zeitgenössischer biographischer Forschung gelten muß. Vgl. hierzu auch die Rezension von Richard Löwenthal, »Pionier der Integration«, in: DIE ZEIT, Nr. 15 vom 1. April 1977. (Der Verfasser dankt dem C. Bertelsmann Verlag, München, für die freundliche Überlassung eines Exemplars der Wehner-Biographie.)

- 313 Zitiert nach: »Die Zeit, die mir bleibt« (I), a. a. O., S. 31; dazu auch: »Ein Exkommunist im Bonner Parlament«, in: Herbert Wehner. Beiträge zu einer Biographie, a. a. O., S. 97–103.
- 314 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976; dazu auch durchgängig Reinhard Appel: gefragt: Herbert Wehner. Bonn 1969.
- 315 Vgl. hierzu Eduard Neumaier: »Tun, was notwendig ist«, in: Herbert Wehner. Beiträge zu einer Biographie, a. a. O., S. 223–231.
- 316 Ebd.; Hintergrundgespräche mit Eugen Selbmann und Karl Wienand vom 13. September und 15. Oktober 1976; »Herbert Wehner – persönlich gesehen«. Marie Schlei im Gespräch mit Dettmar Cramer in: Herbert Wehner. Beiträge zu einer Biographie, a. a. O., S. 250–257. Durchgängig dazu besonders Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O.
- 317 »Die Zeit, die mir bleibt (IV)«, a. a. O., S. 38/39. Vgl. hierzu jetzt auch Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O., S. 239–247.
- 318 Binder, The other German, a. a. O., S. 322; Schreiben David Binders an den Verfasser vom 17. Februar 1976. Vgl. dazu jetzt auch Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O., S. 214.
- 319 Sommer, Zur besonderen Verwendung, a. a. O.; vgl. hierzu auch Anm. 308; Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976. Egon Bahr führte in seinem Gespräch mit dem Bayerischen Rundfunk vom 19. Mai 1973 aus, er sei nach seinem Tutzing-Vortrag in seiner Partei »völlig isoliert« gewesen (gehört – gelesen, a. a. O., S. 834). Siehe dazu besonders Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O., S. 214.
- 320 »Die Zeit, die mir bleibt (IV)«, a. a. O., S. 47. Wehners Ablehnung der Bahr-Formel deckt sich im Kern mit jener von Günter Gaus (siehe Anm. 301).
- 321 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 322 Zitiert nach: »Die Zeit, die mir bleibt (I)«, a. a. O., S. 36.
- 323 Rede Wehners vor dem Kuratorium Unteilbares Deutschland am 6. Dezember 1968 in Berlin in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band III, a. a. O., S. 133.
- 324 Rede Wehners in der Heimvolkshochschule Bergeheide am 13. März 1969, ebd., S. 162. Dazu durchgängig vor allem Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O.
- 325 Rede Wehners vor dem Bundestag am 5. April 1968 in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band II, a. a. O., S. 144.
- 326 Peter Bender: »Herbert Wehner und die Deutschlandpolitik«, in: Herbert Wehner. Beiträge zu einer Biographie, a. a. O., S. 44.

- 327 Appel, gefragt: Herbert Wehner, a. a. O., S. 55/56.
 328 Binder, The other German, a. a. O., S. 311.
 329 Ebd., S. 312.
 330 Björn Engholm: »Der Unbequeme«, in: Herbert Wehner. Beiträge zu einer Biographie, a. a. O., S. 115.
 331 »Die Zeit, die mir bleibt (IV)«, a. a. O., S. 47. Hierzu auch Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O., S. 225–238.
 332 Alfred Rapp: »Wehner und Brandt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Dezember 1975.
 333 Engholm, Der Unbequeme, a. a. O., S. 114–121.
 334 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977. Vgl. dazu auch Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O., S. 239/240.
 335 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
 336 Ebd.
 337 Rapp, Wehner und Brandt, a. a. O.
 338 Hintergrundgespräche mit Eugen Selbmann und Karl Wienand vom 13. September und 15. Oktober 1976.
 339 Blank, Horst Ehmke oder: Der Zwang zur Stärke, a. a. O., S. 393.
 340 Ebd., S. 393.
 341 Ebd., S. 394.
 342 Fromme, Unterbundeskanzler Ehmke, a. a. O.
 343 Dirk Koch: »Ein Hauch von Geschichte«, in: Stuttgarter Zeitung vom 22. Oktober 1969.
 344 Der Spiegel, Nr. 6 vom 1. Februar 1971, S. 28.
 345 Der Volkswirt, Nr. 34 vom 21. August 1970, S. 15.
 346 Alex Möller zitiert nach: Der Spiegel, Nr. 6 vom 1. Februar 1971, S. 28.
 347 Binder, The other German, a. a. O., S. 311.
 348 Ebd., S. 311.
 349 Henkels, Der Chef des Bundeskanzleramtes, a. a. O.
 350 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 303.
 351 Zitiert nach: Der Volkswirt, Nr. 34 vom 21. August 1970, S. 15.
 352 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 303.
 353 Blank, Horst Ehmke oder: Der Zwang zur Stärke, a. a. O., S. 393/394.
 354 Siehe Teil B I 1 d sowie Henkels, Der Chef des Bundeskanzleramtes, a. a. O.
 355 Blank, a. a. O., S. 395; Der Spiegel, Nr. 6 vom 1. Februar 1971, S. 36.
 356 Der Volkswirt, Nr. 34 vom 21. August 1970, S. 16; Henkels, Der Chef des Bundeskanzleramtes, a. a. O.
 357 Siehe dazu Der Spiegel, Nr. 6 vom 1. Februar 1971, S. 31. Horst Ehmke entwarf zusammen mit Peter von Oertzen und Herbert Ehrenberg auch den »Ökonomisch-politischen Orientierungsrahmen für die Jahre 1975-1985«. Hrsg. vom Vorstand der SPD. Bonn 1976.
 358 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
 359 Henkels, Der Chef des Bundeskanzleramtes, a. a. O.
 360 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976; Wortlaut der Rede Carlo Schmid's in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band 10. 9. Februar 1972–23. Mai 1972. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bonn, Juni 1972, S. 558 bis 561.
 361 Siehe hierzu Teil B I 1 a.
 362 Henkels, Der Chef des Bundeskanzleramtes, a. a. O.
 363 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers; »Den rasier' ich«, in: Der Spiegel, Nr. 45 vom 3. November 1969, S. 27.
 364 Vgl. hierzu Zundel, Wie werden wir regiert?, a. a. O.
 365 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
 366 »Fall 3: Leo Bauer«, in: Das Ende einer Utopie. Hingabe und Selbstbefreiung früherer Kommunisten. Eine Dokumentation im zweigeteilten Deutschland, herausgegeben und eingeleitet von Horst Krüger. Olten und Freiburg i. B. 1963, S. 71–87; dazu auch »Schlesischer Akzent«, in: Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 30/31.

- 367 Erstaunlich ist, daß in der bereits zitierten Brandt-Biographie von Carola Stern Leo Bauer überhaupt nicht erwähnt wird.
- 368 Das Ende einer Utopie, a. a. O., S. 85.
- 369 Ebd., S. 85/86.
- 370 Ebd., S. 86.
- 371 Ebd., S. 87.
- 372 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 292.
- 373 13 dieser in seiner Zeitschrift veröffentlichten Gespräche sind zusammengefaßt in Leo Bauer: Gespräche. Mit einem Vorwort von Herbert Wehner. Bonn-Bad Godesberg 1973.
- 374 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 290–292.
- 375 Siehe S. 8 sowie Heinz Timmermann: »Im Vorfeld der neuen Ostpolitik. Der Dialog zwischen italienischen Kommunisten und deutschen Sozialdemokraten 1967/68«, in: Ost-europa, 21. Jahrgang, Heft 6/71, S. 388–399.
- 376 Für diese Information dankt der Verfasser Dr. Ralf Rytlewski, München.
- 377 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 290.
- 378 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 379 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976; Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 3/31.
- 380 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 305.
- 381 Siehe Teil A V.
- 382 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 383 Bauers kämpferisches Engagement wird besonders in seinem Artikel »Wir schaffen das moderne Deutschland. 1969 – das Jahr der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands« (Die Neue Gesellschaft, Bonn-Bad Godesberg 1969, 16. Jahrgang, Heft 6, November/Dezember 1969, S. 548–552) deutlich.
- 384 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 385 Vorwort Wehners zu Leo Bauer, Gespräche, a. a. O.
- 386 Binder, The other German, a. a. O., S. 303.
- 387 Hintergrundgespräche mit Eugen Selbmann und Karl Wienand vom 13. September und 15. Oktober 1976; Informationen von Dr. Ralf Rytlewski; Ansprachen von Wehner und Brandt in einer Gedenkstunde für Leo Bauer am 27. September 1972 in Bonn, abgedruckt in: Die Neue Gesellschaft, 19. Jahrgang, Heft 10, Oktober 1972, S. 723–731.
- 388 Ebd., S. 731.
- 389 Henkels, der Chef des Bundeskanzleramtes, a. a. O.; Rudolph Chimelli: »Adenauers Westpolitik mit Brandts Ostpolitik verbunden«, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. 3. 1977.
- 390 Rudolph Chimelli: »Adenauers Westpolitik mit Brandts Ostpolitik verbunden«, a. a. O.; ferner Werner Diederichs: »In Ost-Berlin verhandelt ein kühler Analytiker«, in: Die Welt vom 10. März 1970; Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 391 Siehe Teil A V.
- 392 Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers und Dr. Hansjürgen Schierbaum.
- 393 Diederichs, In Ost-Berlin verhandelt ein kühler Analytiker, a. a. O.
- 394 Siehe Teil B I 1 a und b.
- 395 Zitiert nach Diederichs, In Ost-Berlin verhandelt ein kühler Analytiker.
- 396 Hintergrundgespräch mit Dr. Herbert Hupka vom 27. Juni 1976.
- 397 Hintergrundgespräch mit Eugen Selbmann vom 13. September 1976.
- 398 Vgl. hierzu Chimelli, Adenauers Westpolitik mit Brandts Ostpolitik verbunden, a. a. O.
- 399 Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers, Prof. Dr. Ralf Dahrendorf, Dr. Herbert Hupka, Karl Moersch, Karl Wienand und Dr. Paul Frank. Nach Wienands Ansicht wird der Einfluß von Pressure-groups in der Publizistik im allgemeinen überschätzt. In konkreten Punkten übten sie allerdings schon im Vorreferentenstadium durch ihre Experten Einfluß aus, die häufig selbst die Texte von Gesetzesparagrafen formulierten (vgl. dazu grundsätzlich auch Rolf Zundel: »Im Bonner Narrenparadies«, in: Die Zeit, Nr. 19 vom 29. April 1977).
- 400 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 401 Vgl. hierzu End, a. a. O., S. 56/57.

- 402 Ebd., S. 56–58.
- 403 Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968–1973. Hrsg. von Elisabeth Noelle und Erich Peter Neumann. Allensbach und Bonn 1974, S. 524–528, 567–569 und 575/576.
- 404 Ebd.; ferner Paul Noack: »Öffentliche Meinung und Außenpolitik«, in: Schwarz (Hrsg.), a. a. O., S. 200/201 und End, a. a. O., S. 65–67.
- 405 End, a. a. O., S. 67.
- 406 Siehe dazu Schmid, a. a. O., S. 73–81.
- 407 Siehe grundsätzlich dazu Manfred Max Wambach: Verbändestaat und Parteienoligopol. Macht und Ohnmacht der Vertriebenenverbände. Stuttgart 1971.
- 408 Siehe hierzu Ulrich Scheuner: »Die Evangelische Kirche«, in: Schwarz (Hrsg.), a. a. O., S. 224–229 und Klaus Gotto: »Die Katholische Kirche«, ebd., S. 229–233.
- 409 »Köppler-Schrift lobt Ostpolitik der Regierung«, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 13. März 1970.
- 410 Heinz Kornetzki: »Eine bittere Lektion für die konservativen Kräfte«, in: Frankfurter Rundschau vom 23. Februar 1970.
- 411 »Zusammenarbeit zwischen Ost und West gefordert«, in: Neue Ruhrzeitung vom 23. Juli 1970; »Prominenter CDU-Politiker hinter Brandts Ostpolitik«, in: Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, Nr. 13 vom 23. Juli 1970.
- 412 Siehe dazu grundsätzlich Peter Lieser: »Gewerkschaften und Außenpolitik«, in: Schwarz (Hrsg.), a. a. O., S. 215–218.
- 413 DGB-Nachrichtendienst 233/69 vom 2. September 1969; vgl. hierzu auch »Die Ostkontakte der westdeutschen Gewerkschaften«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 9. Januar 1970.
- 414 DGB-Nachrichtendienst 372/69 vom 30. Dezember 1969.
- 415 (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Scheljepin besucht Botschafter Helmut Allardt«, in: Die Welt vom 5. Dezember 1969.
- 416 »Amerikaner über Ostkontakte besorgt«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Februar 1970; (T)heodor (W)ieser: »Die Ostkontakte des Deutschen Gewerkschaftsbundes«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 6. März 1970.
- 417 DGB-Nachrichtendienst 3/70 vom 19. Januar 1970; vgl. dazu auch den Artikel von Heinz Oskar Vetter: »Zwischenbilanz der Ostkontakte«, in: DGB-Nachrichtendienst 12/70 vom 9. Juni 1970.
- 418 Siehe grundsätzlich dazu Dieter Piel: »Die außenpolitische Rolle der Wirtschaftsverbände«, in: Schwarz (Hrsg.), a. a. O., S. 207–215. Jetzt auch Arno Burzig: »Ostpolitik und Osthandel – Das Zusammenwirken von Regierung und Wirtschaftsverbänden in der Ost-West-Wirtschaftspolitik«, in: Haftendorn/Karl/Krause/Wilker (Hrsg.), a. a. O., S. 225–237.
- 419 Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie 1969/70 (1. Mai 1969 bis 31. Mai 1970). Köln 1970, S. 10.
- 420 Ebd., S. 11.
- 421 Der 1952 als Gemeinschaftsorgan der Gewerblichen Wirtschaft der Bundesrepublik im Einvernehmen mit der Bundesregierung gegründete »Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft« war schon 1962 für eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten eingetreten (siehe hierzu End, a. a. O., S. 58/59).
- 422 BDI-Jahresbericht 1969/70, a. a. O., S. 79/80.
- 423 Ebd., S. 212.
- 424 Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie 1970/71 (1. Juni 1970 bis 31. Mai 1971). Köln 1971, S. 10.
- 425 Ebd., S. 10.
- 426 BDI-Jahresbericht 1970/71, a. a. O., S. 161–165.
- 427 Ebd., S. 168.
- 428 Die BDI-Hauptgeschäftsführung gliedert sich in vier Hauptabteilungen: Allgemeine Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Unternehmensfragen (I), Industrielle Struktur und Entwicklung (II), Finanzpolitik und Recht (III) und Außenwirtschaft (IV). Die Abteilung 3 in der Hauptabteilung IV ist die Ost-Abteilung. Ihr angegliedert ist das Referat Innerdeutscher Handel. Die Leiter beider Arbeitseinheiten sind identisch (BDI-Jahresbericht 1969/70 und 1970/71, S. 206 und S. 186).

- 429 BDI-Jahresbericht 1970/71, a. a. O., S. 195.
- 430 So etwa Claudia von Braunmühl: »Ist die ›Ostpolitik‹ Ostpolitik?«, in: Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.): Die Ostpolitik der Bundesrepublik. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen. Opladen 1974, S. 13–28; weitere Autoren (Galtung, Jahn) dieser vorwiegend systemkritisch angelegten Argumentation zitieren Michael Kreile: »Ostpolitik und ökonomische Interessen«, ebd., S. 71–94 und Hans-Jobst Krautheim: »Ostpolitik und Osthandel: Das Problem von auswärtiger Politik und Außenhandel in den Publikationen der Wirtschaftspresse und des BDI (1963–1972)«, ebd., S. 95–122. Neuerdings kritisch dazu auch Burzig, a. a. O., S. 225–237.
- 431 BDI-Jahresberichte 1969/70 (S. 78), 1970/71 (S. 162/163) und 1971/72 (S. 173).
- 432 Siehe hierzu Krautheim, a. a. O., S. 109–113.
- 433 BDI-Jahresbericht 1970/71, a. a. O., S. 165.
- 434 Krautheim, a. a. O., S. 113.
- 435 Kreile, a. a. O., S. 77; Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Leistung in Zahlen '71. Bonn, Juli 1972, S. 78.
- 436 Otto Wolf von Amerongen: »Aspekte des deutschen Osthandels«, in: Außenpolitik, Hamburg, 21. Jahrgang, Heft 3/1970, S. 145.
- 437 Auch Karl Moersch bestreitet politische Motive dieses Geschäftes. Diese Abmachung sei eine »Wiedergutmachung« für das im Dezember 1962 von der Bundesregierung verhängte sog. »Röhren-Embargo« gewesen (Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977).
Die Regierung Adenauer hatte damals auf Initiative des NATO-Rats eine *Ausfuhrsperre* für Stahlrohre erlassen, die einen bereits mit der UdSSR abgeschlossenen Vertrag dreier deutscher Stahlkonzerne betraf (zum »Röhren-Embargo« siehe besonders Kurt Tudyka: »Gesellschaftliche Interessen und Auswärtige Beziehungen«, in: Politische Vierteljahresschrift, Köln und Opladen, 10. Jahrgang, 1969, Sonderheft 1, S. 205–223).
- 438 Siehe dazu Piel, Die außenpolitische Rolle der Wirtschaftsverbände, a. a. O., S. 213.
- 439 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 440 Die Ausführungen über Aufbau und Aktivitäten des BdV zwischen Oktober 1969 und August 1970 stützen sich vor allem auf den »Jahresbericht 1970 des BdV« (Bonn, Juni 1971). Wie kaum ein anderes Selbstdarstellungsdokument eines Interessenverbandes legt dieser Bericht detailliert, ja minuziös dar, wie eine mächtige »pressure group« operiert, an wen sie sich wendet und auf welchen Einflüßebenen sie aktiv ist. Das dabei entstehende Bild einer quasi-omnipotenten Interessengruppe, deren Fühler nahezu alle politisch und gesellschaftlich relevanten Institutionen, Gremien und Einzelpersonen erreichen, täuscht allerdings über die relative Erfolgslosigkeit der massiven Einflüßnahmen des BdV und seiner Funktionäre hinweg.
Als weitere Quellen wurden herangezogen: Peter Reichel: »Die Vertriebenenverbände als außenpolitische ›pressure group‹«, in: Schwarz (Hrsg.), a. a. O., S. 233–238; Wambach, Verbändestaat und Parteienoligopol, a. a. O.; Dietrich Strothmann: »Die verlorenen Vertriebenen«, in: Die Zeit, Nr. 5 vom 30. Januar 1970; Hintergrundgespräch mit Dr. Herbert Hupka vom 27. Juni 1976; Informationsmaterial des BdV; Presseberichterstattung über den BdV zwischen Oktober 1969 und August 1970.
- 441 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 67/68.
- 442 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 85; Satzung des BdV (Stand: 6. Dezember 1975, jedoch bereits 1969/70 gültig).
- 443 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 86/87.
- 444 Die Angaben sind dem amtlichen Bundestagshandbuch 1969/70 entnommen.
- 445 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 87.
- 446 Windelen war von Februar bis Oktober 1969 Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte.
- 447 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 32–33.
- 448 Hintergrundgespräch mit Dr. Herbert Hupka vom 27. Juni 1976.
- 449 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 33/34.
- 450 Ebd., S. 34.

- 451 Ebd., S. 19.
- 452 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 27/28.
- 453 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 31/32.
- 454 Ebd., S. 24/25.
- 455 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 23/24; Hintergrundgespräch mit Dr. Herbert Hupka vom 27. Juni 1976.
- 456 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 6.
- 457 Ebd., S. 23.
- 458 Hintergrundgespräch mit Dr. Herbert Hupka vom 27. Juni 1976.
- 459 Vgl. hierzu die Aufstellung im Jahresbericht 1970, a. a. O., S. 71; ferner »Czaja kündigt ›Widerstand‹ an«, in: Frankfurter Rundschau vom 19. Mai 1970.
- 460 Vgl. für viele den wohl wichtigsten programmatischen Aufsatz von Herbert Czaja: »Die Vertriebenen und die neue ›Ostpolitik‹«, in: Unser Ermlandbuch 1971. Hrsg. von der Bischof-Maximilian-Kaller-Stiftung. Bearbeitet von Pfarrer Ernst Laws. Osnabrück 1972, S. 70–81.
- 461 Jahresbericht 1970 des BdV, a. a. O., S. 17.
- 462 Ebd., S. 19 und 29/30.
- 463 Hintergrundgespräch mit Dr. Herbert Hupka vom 27. Juni 1976.
- 464 Strothmann, Die verlorenen Vertriebenen, a. a. O.; dazu auch Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968–1973, a. a. O., S. 525–528.
- 465 Hintergrundgespräch mit Dr. Herbert Hupka vom 27. Juni 1976.
- 466 Strothmann, Die verlorenen Vertriebenen, a. a. O.
- 467 End, a. a. O., S. 61 und 191.
- 468 Vgl. hierzu End, a. a. O., S. 61–63.
- 469 Grundsätzlich dazu Noack, a. a. O., S. 195–207.
- 470 Alle im folgenden genannten Blätter wurden als Quellen für den empirischen Teil (A) der Arbeit herangezogen.
- 471 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 472 Ebd.
- 473 Siehe dazu Teil A III.
- 474 Siehe dazu Teil A III.
- 475 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 476 Zur Vierergruppe allgemein siehe Rolf Breitenstein: »Das Scharnier an Brandts Tür zum Osten«, in: Frankfurter Rundschau vom 20. Juli 1970; Carl-Christian Kaiser: »Die Experten der Exzellenzen«, in: Die Zeit, Nr. 34 vom 20. August 1971; Klaus Rudolf Dreher: »Ein weißes Blatt lag zwischen rechts und links«, in: Süddeutsche Zeitung vom 4./5. September 1971; Dieter Mahncke: Berlin im geteilten Deutschland. München – Wien 1973, S. 130/131; ferner jetzt in Umrissen auch Honoré M. Catudal, Jr.: The Diplomacy of the Quadripartite Agreement on Berlin. A New Era in East-West Politics. Berlin 1978, S. 87 ff. Unverständlich ist, daß im von Helga Haftendorn u. a. Anfang 1978 herausgegebenen Sammelband zu Strukturproblemen des westdeutschen außenpolitischen Entscheidungssystems die Vierergruppe nur zweimal am Rande erwähnt wird (S. 35 und 92) und weder eine Darstellung ihrer Funktionen und Struktur noch eine Bewertung ihrer eminent politischen Aufgaben erfolgt.
- 477 1949–1969. Zeittafel, a. a. O., S. 86.
- 478 Die folgenden Ausführungen beruhen vor allem auf Hintergrundgesprächen mit den ehemaligen VLR I Günther van Well und Dr. Wilhelm Lücking vom 13. September 1976 sowie auf weiteren Hintergrundinformationen aus dem Auswärtigen Amt und von den Botschaften der Westmächte in Bonn. Wegen des absolut vertraulichen Charakters der von diesen Institutionen erhaltenen Informationen über einen der sensitivsten Bereiche des operativen außenpolitischen Entscheidungsprozesses überhaupt verzichtet der Verfasser bei der Darstellung der Arbeitsweise der Vierergruppe in den meisten Fällen auf Einzelnachweise und bittet hierfür um Verständnis.

- 479 Vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen der Bundesregierung in ihrer Antwort vom 21. Januar 1971 auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP zur Außenpolitik der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache VI/1728, S. 6).
- 480 Siehe hierzu die ausführlichen und sehr interessanten Bemerkungen des früheren amerikanischen Botschafters in der Bundesrepublik, Kenneth Rush, über Funktion und Aufgaben der »Vierergruppe« in der Anfang 1978 erschienenen Studie des amerikanischen Politologen Honoré M. Catudal (a. a. O., S. 91) zur diplomatischen Entstehungsgeschichte des Berlin-Abkommens von 1971.
Die weniger methodisch-analytisch, sondern stark deskriptiv angelegte und vor allem in der Darlegung der Entwicklung und diplomatischen Durchsetzung der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik ab Oktober 1969 teilweise sehr oberflächlich-spekulative und insgesamt wohl allzu apodiktische, ihrem Gegenstand und den zitierten Quellen mit wenig kritischer Distanz gegenüberstehende Untersuchung vermittelt trotz ihrer Schwächen einen ersten, zwar bruchstückhaften, aber doch lesenswerten Einblick in den westalliierten diplomatischen Entscheidungsprozeß, der zum Abkommen der Vier Mächte über Berlin führte.
Allerdings fällt auf, daß Kenneth Rush in seinem ausführlichen Vorwort wiederholt durchblicken läßt, daß der Autor gelegentlich zu Schlußfolgerungen gelange, mit denen er, Rush, nicht übereinstimme.
- 481 Kenneth Rush zitiert nach Catudal, a. a. O., S. 91.
- 482 Bundestagsdrucksache VI/1728, S. 6.
- 483 Schmid, a. a. O., S. 248; vgl. dazu Manfred Knapp: »Zusammenhänge zwischen der Ostpolitik der BRD und den deutsch-amerikanischen Beziehungen«, in: Jahn/Rittberger (Hrsg.), a. a. O., S. 167.
- 484 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 485 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976; vgl. dazu auch R. H. C. Steed: »Brandt and the bleak East wind«, in: The Daily Telegraph vom 18. Mai 1970.
- 486 Schreiben von Botschafter Kenneth Rush an den Verfasser vom 23. Februar 1977; vgl. hierzu auch Henry Brandon: The Retreat of American Power. New York 1973, S. 76–78.
- 487 Hintergrundgespräche mit Karl Wienand und Karl Moersch vom 15. Oktober 1976 und 13. Januar 1977 sowie Schreiben von David Binder an den Verfasser vom 17. Februar 1976.
- 488 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 489 Adelbert Weinstein: »Henry Kissinger«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Januar 1977 (Sonntagsbeilage); Binder, The other German, a. a. O., S. 266; Schreiben David Binders an den Verfasser vom 17. Februar 1976; Hintergrundinformation von Dr. Alois Mertes.
Erhard Eppler, der Mitte 1962 am internationalen Sommerseminar Henry Kissingers in Harvard teilnahm, berichtete unter dem Datum vom 8. August 1962 dem stellvertretenden SPD-Fraktionsvorsitzenden Fritz Erler von einem langen Gespräch mit Kissinger, in dessen Verlauf sich der damalige Politologie-Professor überaus kritisch über den seiner Meinung nach undurchsichtigen und unzuverlässigen »Nationalisten« Wehner äußerte. Der führende SPD-Politiker sei – so Kissinger – in seinen Denkformen »dialektischer Materialist, in seinen Methoden Stalinist«; seine Denkformen seien einem Amerikaner unheimlich, seine Methoden abstoßend und seine Ziele nicht die Ziele der amerikanischen Außenpolitik. Die SPD sei, da man Wehner mit dieser Partei gleichsetzen müsse, im Grunde unzuverlässig (Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O., S. 212/213; beide Autoren stützen sich bei dieser Darstellung auf Soell, der diese Episode in seiner Erler-Biographie erstmalig schildert, siehe Soell, Fritz Erler, a. a. O., Band I, S. 675/76, Anm. 464).
- 490 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 491 Hintergrundgespräch mit Staatssekretär Dr. Paul Frank vom 13. September 1977.
- 492 Conrad Ahlers: »Der häßliche Amerikaner«, in: Stern, Nr. 16 vom 10. April 1975; Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers.
- 493 Siehe hierzu besonders Henry A. Kissinger: »Wege zur deutschen Einheit«, in: Die Zeit, Nr. 19 und 20 vom 7. und 14. Mai 1975; ders.: »Die deutsche Frage als Problem der europäischen und der internationalen Sicherheit«, in: Europa-Archiv, Folge 23/1966 vom 10.

Dezember 1966, S. 831–838; ders.: Was wird aus der westlichen Allianz? Wien – Düsseldorf 1965, S. 240 ff.; Christian Hacke: »Henry Kissinger und das deutsche Problem«, in: Deutschland Archiv, 8. Jahrgang, Heft 9, September 1975, S. 973–987; Helgine Ritter: »Adenauer und Kissinger. Ein Vergleich ihrer Pläne zur Wiedervereinigung Deutschlands«, in: Deutschland Archiv, 10. Jahrgang, Heft 3, März 1977, S. 266–270; vgl. grundsätzlich dazu auch Henry Kissinger: Die Entscheidung drängt. Grundfragen westlicher Außenpolitik. Düsseldorf 1961; David Landau: Kissinger. The uses of power. New York 1972; Henry Brandon: The Retreat of American Power. New York 1973; Marvin und Bernard Kalb: Kissinger. Boston 1974; Stephen Graubard: Kissinger: Zwischenbilanz einer Karriere. Hamburg 1974, sowie neuerdings auch John G. Stoessinger: Henry Kissinger: The Anguish of Power. New York 1976; zu Kissingers Haltung gegenüber der SPD und ihren führenden Politikern siehe Freudenhammer/Vater, Herbert Wehner, a. a. O., S. 211 ff., und vor allem Soell, Fritz Erler, a. a. O., Band I, S. 436, 660 (Anm. 249), 675/76 (Anm. 464) sowie Band II, S. 1134 (Anm. 604).

Die bisher informativste, kenntnisreichste, aber auch kritischste Darstellung der Rolle Kissingers bei der Konzeption und Durchführung der amerikanischen Außenpolitik ab 1968/69 stammt von Roger Morris: Uncertain Greatness. Henry Kissinger and American Foreign Policy. New York 1977. Morris, der 1969/70 in unmittelbarer Umgebung Kissingers im Stab des National Security Council arbeitete, spart aus unverständlichen Gründen die Haltung Nixons und Kissingers zur deutschen Ostpolitik völlig aus. Die Bundesrepublik und ihre Außenpolitik werden in seinem beeindruckenden Buch leider an keiner Stelle erwähnt.

494 Kissinger, Die deutsche Frage als Problem der europäischen und der internationalen Sicherheit, a. a. O., S. 832.

495 Ders., Wege zur deutschen Einheit (I), a. a. O.

496 Leider wurde nicht nur in der öffentlichen Diskussion über die Ostpolitik in der Bundesrepublik der entscheidenden Verknüpfung dieser Politik mit der Entwicklung des amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus ab 1969/70 kaum Beachtung geschenkt, obwohl die fast auf allen Handlungsfeldern intensivierten amerikanisch-sowjetischen Beziehungen die wichtigste weltpolitische Rahmenbedingung und Voraussetzung für die deutschen Entspannungsinitiativen bildeten. Am intensivsten untersucht diese Problematik Uwe Nerlich: Die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen 1970–1972. Innenpolitische Imperative, internationale Friktionen und der Durchbruch des Bilateralismus. Ebenhausen, Oktober 1976 (SWP-S 252); ferner ders., »Washington und Bonn: Entwicklungsstrukturen im deutsch-amerikanischen Verhältnis«, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Amerika und Westeuropa. Gegenwarts- und Zukunftsprobleme. Stuttgart und Zürich 1977, S. 330–357.

Zum Folgenden wurden u. a. Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers, David Binder, Dr. Paul Frank, Karl Moersch und Günther van Well sowie westliche Presseäußerungen zwischen Oktober 1969 und August 1970 herangezogen.

Der ehemalige stellvertretende amerikanische Außenminister George Ball greift in seinem neuen Buch »Diplomacy for a crowded World« (London 1976, S. 110/111) die deutsche Ostpolitik mit fast identischen, allerdings wenig substantiellen Argumenten an, die vermuten lassen, daß sich Ball mit den Bedingungsfaktoren und Prämissen der deutschen Ostpolitik nur oberflächlich vertraut gemacht hat.

497 Der aufschlußreichste Beleg für diese Befürchtung Kissingers findet sich im vielleicht informativsten und ausführlichsten Interview, das der ehemalige amerikanische Außenminister nach seinem Ausscheiden aus der Regierung dem deutschen Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL gab: »Natürlich ist es verständlich, daß die Bundesrepublik bestimmte nationale Ziele verfolgen will. Aber dann ist da auch die historische Gefahr, daß ein Deutschland, das im Zentrum des Kontinents eine völlig separate oder spezielle Politik (Hervorhebung durch den Verf.) betreibt, jedermann so beunruhigen könnte, daß es all die Gefahren heraufbeschwört, die es eigentlich zu vermeiden sucht. Das war 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 exzessiven Verhandlungen

- gen (Hervorhebung d. Verf.). Es stimmt, ich hatte einige Zweifel über die Richtung. Aber es stimmt auch – und ich glaube, Brandt und Bahr würden mir da zustimmen –, daß ich ihnen erheblich geholfen habe, nachdem wir uns darüber geeinigt hatten, was sie versuchen wollten.« (»Ich habe Bismarck studiert und bewundert.« Henry Kissinger über Sowjet-Rüstung, den Konflikt Moskau – Peking, die Kreml-Führung und Kissinger [II] in: DER SPIEGEL, 32. Jahrgang, Nr. 31 vom 31. Juli 1978, S. 99).
- 498 Beispielhaft für dieses Argumentationsmuster der Westalliierten sind die Ausführungen Präsident Nixons in der Unterredung mit Rainer Barzel am 4. September 1970 in San Clemente (Barzel, Auf dem Drahtseil, a. a. O., S. 112–114). Allerdings geht der ehemalige amerikanische Präsident in seinen im Mai 1978 erschienenen »Memoirs of Richard Nixon« (New York 1978) mit keinem Wort auf die deutsche Ostpolitik und ihre Einschätzung durch die USA ein und dokumentiert damit implizit die untergeordnete Bedeutung dieser Politik für die amerikanische politische Führung.
- 499 Siehe hierzu besonders Alfred Grosser: »Stabilité«, in: Le Monde vom 1. Oktober 1969; ders.: »Les Rapports Franco – Allemands«, in: Le Monde vom 29. Oktober 1969; Roland Delcour: »Ein Fall von Schizophrenie. Deutsche Ostpolitik aus Pariser Sicht«, in: Der Monat, 22. Jahrgang, Heft 263, August 1970, S. 51–54; Gilbert Ziebur: »Frankreichs und Deutschlands Ostpolitik – Konvergenz oder Divergenz«, in: Dokumente, Köln, 27. Jahr, 1971, Heft 1, S. 33–47; Gerhard Kiersch: »Frankreichs Reaktion auf die westdeutsche Ostpolitik«, in: Jahn/Rittberger (Hrsg.), a. a. O., S. 181–206.
- 500 Ziebur, Frankreichs und Deutschlands Ostpolitik, a. a. O., S. 46.
- 501 Delcour, Ein Fall von Schizophrenie, a. a. O., S. 54.
- 502 Vgl. hierzu Ziebur, a. a. O., S. 46–47.
- 503 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft in Bonn-Bad Godesberg, Nr. 22/1970, Juli 1970, S. 2.
- 504 Siehe Anm. 483 in diesem Kapitel; ferner Schreiben von Botschafter Kenneth Rush an den Verfasser vom 23. Februar 1977.
- 505 Das »Federal Republic of Germany Desk« ist wie das »Berlin Desk« Teil des für Deutschland insgesamt zuständigen »Country Directorate Germany« (Leiter: Country Director for Germany, James Sutterlin). Dieses wiederum ist eines von – 1969 – insgesamt 12 (ab Sommer 1970 13) »Directorates« der Europa-Abteilung (Bureau of European Affairs). Jedes »Country Directorate« wird von einem »Country Director« geleitet, der im allgemeinen für mehrere Länder einer Region zuständig ist. Im April 1972 wurde das »Bureau of European Affairs« (Leiter: Assistant Secretary of State for European Affairs, Martin Hillenbrand) im Rahmen einer Reorganisation in zehn »Offices« (nicht mehr »Directorates«) untergliedert, die jeweils von einem »Office Director« geleitet wurden (Schriftliche Informationen vom Department of State, Washington).
- 506 Die Angaben über die Funktionen und Positionen der amerikanischen Diplomaten sind den folgenden Quellen entnommen: The Biographic Register (Department of State), July 1974; Who is Who in Government 1975/76; Liste des diplomatischen Korps in Bonn, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Juni 1970 und Dezember 1971; Organisationsplan des Department of State, Stand: November 1969 und Januar 1971; Schriftliche Informationen vom State Department (Dezember 1976); »National Security Council«, in: The New York Times vom 19. Februar 1970; Liste der Mitglieder des »National Security Council«, Stand: 25. September 1972; »The National Security Council System«: Responsibilities of the Department of State«, in: Department of State Bulletin vom 24. Februar 1969, S. 163–166; ferner Honoré M. Catudal, Jr.: The Diplomacy of the Quadripartite Agreement on Berlin. A New Era in East-West Politics. Berlin 1978, S. 87 ff.
- 507 Vgl. hierzu auch Gerald Livingston: »Bonn muß nachdenken«, in: Die Zeit, Nr. 19 vom 29. April 1977.
- 508 Catudal, a. a. O., S. 88.
- 509 »National Security Council«, in: The New York Times vom 19. Februar 1970; Schreiben der Staff Secretary des NSC an den Verfasser vom 20. Juli 1972.
- 510 Schreiben der Französischen Botschaft, Bonn, an den Verfasser vom 17. September 1976 und 2. Mai 1977.

- 511 Schreiben der Britischen Botschaft, Bonn, an den Verfasser vom 1. Oktober 1976 und 16. Mai 1977.
- 512 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 513 Hintergrundinformation von Dr. Alois Mertes.
- 514 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977 und Informationen von Dr. Ralf Rytlewski.
- 515 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 516 Information von Dr. Ralf Rytlewski.
- 517 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 518 Hintergrundinformation von Conrad Ahlers.
- 519 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar 1977.
- 520 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 521 Schreiben von Jonathan Dean an den Verfasser vom 2. Februar 1977.
- 522 Schreiben von Botschafter Kenneth Rush an den Verfasser vom 23. Februar 1977.
- 523 Vgl. hierzu David Binder: »U. S. Said to Be Vexed at Bonn For «Unilateral East Policy«, in: International Herald Tribune vom 5. Dezember 1969.
- 524 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976. Grundsätzlich zur Arbeitsweise und mangelnden Effizienz des außenpolitischen Entscheidungssystems der Administration Nixon/Kissinger bes. Morris, a. a. O., S. 46–192.
- 525 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 526 Catudal zitiert in seiner Untersuchung als »Quelle« für diese undifferenzierte, durch nichts bewesene und letztlich nichtssagende Behauptung einen »high-level American official with extensive dealings with Bahr« (a. a. O., S. 99).
- 527 Vgl. hierzu die Schilderung von Willy Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 374–386; Schreiben von David Binder an den Verfasser vom 17. Februar 1976; Landau, a. a. O., S. 115 ff.
- 528 In den »Memoirs of Richard Nixon« (New York 1978), die über weite Strecken allenfalls Illustriertenniveau erreichen und schon wegen ihres oberflächlichen, teilweise pathetisch-rührseligen Erzählstils und der Überladung mit wenig substantiellen und meist nur anekdotischen Details enttäuschen, erwähnt der ehemalige amerikanische Präsident auf den insgesamt 1120 Seiten seiner vor allem von Vietnam und Watergate beherrschten Erinnerungen Willy Brandt nur einmal (!) – und dies nicht etwa im Zusammenhang mit Brandts Kanzlerschaft und seiner Politik ab Oktober 1969, sondern lediglich im Rahmen eines Besuches des Präsidentschaftskandidaten Nixon in Bonn Anfang 1967 (S. 279). Auch Walter Scheel und Rainer Barzel, die zwischen 1970 und 1973 wiederholt mit Nixon zusammentrafen, werden lediglich mit einem Halbsatz (S. 899 und 835) bedacht. Über die deutsche Politik ab 1969 verliert Nixon kein Wort, selbst das Zustandekommen des Viermächteabkommens über Berlin handelt er mit nur 13 Zeilen ab (S. 524); dies weicht erheblich von der positiven Darstellung der herausragenden Rolle Nixons beim Zustandekommen des Berlinabkommens ab, die Botschafter Kenneth Rush gibt (vgl. hierzu Catudal, a. a. O., S. 87 ff., sowie Wilfried L. Kohl, »The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U. S.-European Relations: Patterns of Policy Making«, in: World Politics, Princeton, Vol. XXVIII, October 1975, No. 1, p. 1–43).
- Das dadurch augenscheinlich dokumentierte Desinteresse des ehemaligen U. S.-Präsidenten an deutschen und europäischen Fragen verdichtet die bereits geäußerte Vermutung des Verfassers, daß der wichtigste, kenntnis- und sicherlich auch einflußreichste amerikanische Entscheidungsträger auf diesem außenpolitischen Sektor zu jener Zeit bereits Henry Kissinger war. Nicht zuletzt deshalb darf man von den vermutlich 1979 erscheinenden umfangreichen »Kissinger-Memoiren« wichtige und vielleicht entscheidende Aufschlüsse über die umfangreichen amerikanische Einschätzung und Bewertung der deutschen Ostpolitik erwarten.
- 529 Zur amerikanischen Kritik an der Ostpolitik siehe: James Reston: »Soviet Objectives«, in: International Herald Tribune vom 15. August 1970; »Brandt Says He won't Alter Policy for East-West-Détente«, in: International Herald Tribune vom 14. Dezember 1970; David Binder: »Strain in U. S.-Bonn Relations Reported«, in: The New York Times vom 20. Dezember 1970; ders.: »Bonn Officials Fear Crisis Over U. S. View on Ostpolitik«, in: Internatio-

- nal Herald Tribune vom 21. Dezember 1970; Hedrick Smith: »U. S. Says Soviet Imperils Talks by Tactics in Berlin«, in: The New York Times vom 22. Dezember 1970; (W)erner (I)mhoof: »Washingtons Haltung gegenüber Bonns Ostpolitik«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. Dezember 1970; James Reston: »The Optimist in Foggy Bottom«, in: The New York Times vom 3. Januar 1971; Arthur J. Goldberg: »The Cold Warriors vs. Willy Brandt«, in: The New York Times vom 5. Januar 1971; George Ball: »A Reply to Arthur Goldberg«, in: The New York Times vom 8. Januar 1971; Binder, The other German, a. a. O., S. 279; Schreiben David Binders an den Verfasser vom 17. Februar 1976; George W. Ball: Diplomacy for a crowded world. London 1976, S. 109–111; ferner neuerdings auch Catudal, a. a. O., S. 139–142.
- 530 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 385/386.
- 531 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 532 »Langer Aussöhnungsprozeß in Europa«, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Oktober 1970. In einem Schreiben an den Verfasser vom 8. März 1977 argumentiert Kenneth Rush ähnlich.
- 533 Hintergrundinformation von Dr. Alois Mertes.
- 534 Vgl. zu dieser Problematik besonders Hartmut Schiedermaier: Der völkerrechtliche Status Berlins nach dem Viernächte-Abkommen vom 3. September 1971. Berlin 1975, S. 49–61.
- 535 Catudal, a. a. O., S. 118/119 sowie S. 96–98. Leider geht Catudal auf die Entstehungsgeschichte des politisch-funktional bedeutsamen »Junktims« nicht ein.
- 536 Schreiben von Jonathan Dean an den Verfasser vom 2. Februar 1977.
- 537 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 538 Schreiben von Botschafter Kenneth Rush an den Verfasser vom 8. März 1977.
- 539 Hintergrundgespräch mit VLR I Dr. Wilhelm Lücking vom 13. September 1976.
- 540 Hintergrundinformation von Dr. Alois Mertes.
- 541 Siehe Teil A III.
- 542 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 543 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976.
- 544 Günter Gaus: »Wie regiert Ludwig Erhard?«, in: Die Zeit, Nr. 15 und 16 vom 9. und 16. April 1965; Johannes Groß: »Erhard triumphans«, in: Der Monat, Berlin, 17. Jahrgang, Dezember 1965, Heft 207, S. 16–19; »Aus zweiter Hand« (Kanzleramtsminister Westrick), in: Der Spiegel, 20. Jahrgang, Nr. 24 vom 6. Juni 1966, S. 32–49; »Ich muß zeigen, wie ich das mache« (SPIEGEL-Reporter Hermann Schreiber über Kanzler Kiesinger und sein Kabinett), in: Der Spiegel, 21. Jahrgang, Nr. 13 vom 20. März 1967, S. 34–39; »Fürbaß im Park« (Neuorganisation des Bundeskanzleramts), in: Der Spiegel, Nr. 24 vom 5. Juni 1967; Arnulf Baring: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. München und Wien 1969; Klaus Günther: Der Kanzlerwechsel in der Bundesrepublik. Adenauer – Erhard – Kiesinger. Hannover 1970; Heino Kaack/Reinhold Roth: »Die Außenpolitische Führungselite in der Bundesrepublik Deutschland«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/72 vom 15. Januar 1972; Rudolf Morsey: Brüning und Adenauer. Düsseldorf 1972; Reinhold Roth: Parteilensystem und Außenpolitik. Meisenheim 1973; Heinrich End: Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts 1949–1972. Köln 1973; Heribert Knorr: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969. Meisenheim 1975; Hans-Peter Schwarz: »Die Bundesregierung und die auswärtigen Beziehungen«, in: ders. (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik. München 1975, S. 43–112; Reinhold Roth: Außenpolitische Innovation und politische Herrschaftssicherung. Meisenheim 1976.
- 545 Im folgenden wird auf detaillierte Quellennachweise weitgehend verzichtet, da sie in den entsprechenden Kapiteln von Teil A und B ausführlich dokumentiert sind.
- 546 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 547 Rudolf (S)rauch: »Bonn will bald Gespräche mit Warschau und Moskau«, in: Die Welt vom 1. November 1969; »Scheel: Schon in Kürze einen Termin für Moskau«, in: Kölner Rundschau vom 1. November 1969; Neue Zürcher Zeitung vom 1., 4. und 5. November 1969; (J)ürgen (T)jern: »Nach Moskau irgendwann«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. November 1969.

- 548 Neue Zürcher Zeitung vom 1. November 1969.
 549 Neue Zürcher Zeitung vom 1. November 1969.
 550 Ebd.
 551 Neue Zürcher Zeitung vom 12. November 1969.
 552 Neue Zürcher Zeitung vom 11. November 1969.
 553 Neue Zürcher Zeitung vom 16. November 1969.
 554 Schreiben der stellvertretenden Leiterin des Osteuropa-Referats, Frau Dr. Renate Finke-Osiander, an den Verfasser vom 14. März und 18. April 1977.
 555 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
 556 Schreiben von Dr. Finke-Osiander an den Verfasser vom 18. April 1977.
 557 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
 558 Ebd.
 559 David Binder: »U. S. Said to Be Vexed at Bonn For »Unilateral« East Policy«, in: *International Herald Tribune* vom 5. Dezember 1969; Schreiben von Botschafter Kenneth Rush an den Verfasser vom 8. März 1977.
 560 Georg (Schr)öder: »Botschafter überreicht in Moskau Bonner Note zum Gewaltverzicht«, in: *Die Welt* vom 17. November 1969.
 561 Georg (Schr)öder: »Zarapkin sprach mit Scheel«, in: *Die Welt* vom 18. November 1969.
 562 Alfred (R)app: »Bonn dämpft Erwartungen auf Gesprächsergebnisse mit Polen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26. November 1969.
 563 »Brandt und Scheel berichten über Sondierungen zum Sperrvertrag«, in: *Die Welt* vom 11. November 1969; Hans Reiser: »Vor Gesprächen mit Polen«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 21. November 1969; »Brandt unterrichtete Fraktionschefs«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 27. November 1969; Hans Lerchbacher: »Scheel: Regierung unterschreibt«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 28. November 1969.
 564 Hans Lerchbacher: »Sperrvertrag jetzt im Blickpunkt«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 8. November 1969.
 565 Lerchbacher, Scheel: Regierung unterschreibt, a. a. O.
 566 Rede Barzels in der Debatte über die Regierungserklärung am 29. Oktober 1969. Unkorrigiertes Manuskript, hrsg. von der CDU/CSU-Fraktion.
 567 Rainer Barzel: »Zum Gespräch zwischen Deutschland und Polen«, Hektographiertes Manuskript, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 21. November 1969.
 568 Ausführungen Weizsäckers vor dem Bundestag. Hektographiertes Manuskript, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 5. November 1969.
 569 Werner Marx: »Die Sicherheitskonferenz als Instrument Moskaus«, Hektographiertes Manuskript, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 1. Dezember 1969.
 570 Rede Barzels vor dem Kuratorium Unteilbares Deutschland am 7. Dezember 1969 in Berlin, hrsg. von der CDU/CSU-Fraktion am 5. Dezember 1969.
 571 Erklärungen Barzels auf seinen Pressekonferenzen am 4. und 30. Dezember 1969, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 4. und 30. Dezember 1969.
 572 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
 573 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
 574 »Washington unterstützt neue Bonner Ostpolitik«, in: *Die Welt* vom 4. Dezember 1969; vgl. dazu auch: »Bonn looks East«, in: *The Christian Science Monitor* vom 14. November 1969.
 575 »Die indirekte Opposition«, in: *fdk (Freie Demokratische Korrespondenz)* vom 5. Dezember 1969; Georg (Schr)öder: »Brandt wird Rogers eingehend über die Ostpolitik informieren«, in: *Die Welt* vom 5. Dezember 1969; Norman Crossland: »Bonn will pursue its policies towards East«, in: *The Guardian* vom 6. Dezember 1969; (T)heodor (W)ieser: »Erörterung der deutschen Ostpolitik«, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 8. Dezember 1969; *Bulletin*, Nr. 150 vom 9. Dezember 1969, S. 1276–1279.
 576 Georg (Schr)öder: »Bundesregierung hofft auf Abkommen«, in: *Die Welt* vom 9. Dezember 1969.
 577 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft, Bonn-Bad Godesberg, Dezember 1969, Nr. 104/69.

- 578 Kurt Becker: »Bonns politische Ouvertüre«, in: *Die Zeit*, Nr. 50 vom 12. Dezember 1969; Hans Kepper: »Paris bemüht sich, den Aufschrei zu dämpfen«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 22. Dezember 1969; Karlheinz Renfordt: »Im Pariser Außenministerium sieht man das Rapallo-Gespenst«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. Dezember 1969; (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Phantasiebild auf dunklem Untergrund«, in: *Die Welt* vom 27. Dezember 1969.
- 579 (J)an (R)eifenberg: »Rogers bespricht in Paris Ost-West-Beziehungen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9. Dezember 1969; *Nachrichtenspiegel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* vom 10. Dezember 1969, S. 3.
- 580 Reifenberg, Rogers bespricht in Paris Ost-West-Beziehungen, a. a. O.
- 581 Siehe hierzu auch: »Konsultationen erwünscht«, in: *Christ und Welt* vom 16. Januar 1970; »Zustimmung für deutsche Ostpolitik«, in: *Bonner Rundschau* vom 16. Januar 1970; »Fatigue at the Top«, in: *Time (Mag.)*, New York, vom 12. Januar 1970; David Binder: »Brandt's Opening to the East Widens«, in: *International Herald Tribune* vom 29. Dezember 1969.
- 582 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 583 Emil Bölte: »Beim ersten Gespräch mit Gromyko war alles anders als bisher«, in: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* vom 11. Dezember 1969.
- 584 *Der Spiegel*, Nr. 3 vom 12. Januar 1970, S. 20; »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 585 Allardt, Moskauer Tagebuch, a. a. O., S. 243.
- 586 Georg (Schr)öder: »Verhandlungen mit Sowjets über Gewaltverzicht noch im Vorstadium«, in: *Die Welt* vom 7. Januar 1970; Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 587 (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Moskau zeigt sich verwundert über Bonn«, in: *Die Welt* vom 10. Januar 1970; *Neue Zürcher Zeitung* vom 13. Januar 1970.
- 588 Ebd., Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 589 Hintergrundgespräche mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai und 18. Juni 1976; Hintergrundinformation von Frau Dr. Renate Baerensprung.
- 590 Hintergrundgespräch mit Botschafter Valentin Falin vom 23. September 1977.
- 591 Josef Riedmiller: »Der Emissär, der in die Kälte kam«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 31. Januar/1. Februar 1970; »Viel dazugelernt«, in: *Der Spiegel*, Nr. 7 vom 9. Februar 1970, S. 24–29.
- 592 Schreiben von Wiprecht von Treskow an den Verfasser vom 1. April 1977.
- 593 Hintergrundgespräch mit Staatssekretär Dr. Paul Frank vom 13. September 1977.
- 594 Hintergrundgespräch mit Dr. Helmut Allardt vom 7. Mai 1976.
- 595 Hintergrundinformationen von Dr. Alois Mertes.
- 596 *Der Spiegel*, Nr. 7 vom 9. Februar 1970, S. 25.
- 597 Hintergrundinformationen von Egon Bahr und Dr. Renate Baerensprung.
- 598 Hintergrundgespräch mit Botschafter Valentin Falin vom 23. September 1977.
- 599 Hintergrundgespräch mit Staatssekretär Dr. Paul Frank vom 13. September 1977.
- 600 Hintergrundinformation von Egon Bahr.
- 601 Allardt, Moskauer Tagebuch, a. a. O., S. 266.
- 602 Vgl. hierzu »Spiel mit Bande«, in: *Der Spiegel*, Nr. 6 vom 2. Februar 1970, S. 21–22.
- 603 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 868.
- 604 Heinz (Hö)pfl: »Londoner Unterstützung für Ostpolitik Bonns bekräftigt«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. Januar 1970.
- 605 Siegler, a. a. O., S. 113.
- 606 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 607 Charles Hargrove: »Pompidou support for Bonn policy on East Europe«, in: *The Times* vom 31. Januar 1970; ders.: »Pompidou hint to Brandt over his eastern policy«, in: *The Times* vom 2. Februar 1970; *Der Spiegel*, Nr. 6 vom 2. Februar 1970, S. 21/22; »Stark verbunden«, in: *Der Spiegel*, Nr. 11 vom 9. März 1970, S. 29–30.
- 608 Hans (Re)iser: »Bonn dämpft Hoffnungen auf raschen Erfolg der Mission Bahrs«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 3. Februar 1970.

- 609 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
 610 Georg (Schr)öder: »Kabinett einig: Ostgespräche ohne Illusionen fortsetzen«, in: Die Welt vom 13. Februar 1970.
 611 Ebd.; ferner Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Februar 1970.
 612 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
 613 (E)rnst-(U)lrich (F)romm: »Gespräche über Gewaltverzicht in Moskau unterbrochen«, in: Die Welt vom 18. Februar 1970.
 614 (J)an (R)eifenberg: »Bonns Ostpolitik Thema in Washington«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Februar 1970.
 615 »Bahrs weitere Gespräche in Moskau«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. Februar 1970.
 616 Hans Lerchbacher: »Scheel informiert Abgeordnete«, in: Frankfurter Rundschau vom 25. Februar 1970.
 617 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
 618 Stenographischer Bericht vom 25. Februar 1970, a. a. O., S. 1557. Interessant ist, daß im vorab von der CDU/CSU-Fraktion verbreiteten Redetext von »punktuellen Informationen nach getroffenen Entscheidungen« gesprochen wird, dieser Zusatz im amtlichen Bundestagsprotokoll jedoch *nicht* mehr auftaucht.
 619 Siehe hierzu auch Deutschland-Union-Dienst, Nr. 5 vom 27. Februar 1970.
 620 Interview mit Gerhard Schröder in: Quick, Nr. 32 vom 5. August 1970.
 621 Interviewauszug, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 26. Februar 1970.
 622 Vgl. hierzu die Berichterstattung in der »Times« vom 2., 3., 5. und 6. März 1970.
 623 Der Spiegel, Nr. 11 vom 9. März 1970, S. 29/30.
 624 Vgl. hierzu Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 484/485; Der Spiegel, Nr. 11 vom 9. März 1970, S. 29/30.
 625 Le Monde vom 12. und 19. März 1970.
 626 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
 627 Presseverlautbarung Nr. 444 der Amerikanischen Botschaft, Bonn-Bad Godesberg vom 10. März 1970.
 628 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866; Rolf Breitenstein: »Bahr am Samstag bei Gromyko«, in: Frankfurter Rundschau vom 20. März 1970.
 629 Rudolf (St)rauch: »Im Mai neue Gespräche Bonn – Moskau«, in: Die Welt vom 23. März 1970; (D)ietmar (C)ramer: »Ein Fortschritt in den deutsch-sowjetischen Beziehungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. März 1970.
 630 Strauch, Im Mai neue Gespräche Bonn – Moskau, a. a. O.; Klaus (Dr)eher: »Barzel stellt Fragen zum Gewaltverzicht«, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. März 1970.
 631 Friedrich Karl (F)romme: »Der Streit über die Ostpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. März 1970; »Protokolle nach Moskau«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27/28.
 632 Alfred (R)app: »Will Brandt mit Nixon über die Oder-Neiße sprechen?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. März 1970; Rudolf (St)rauch: »Regierung spricht von Mißbrauch der Informationen«, in: Die Welt vom 26. März 1970.
 633 Rudolf Strauch, Regierung spricht von Mißbrauch der Informationen, a. a. O.; ferner: »Bahr erzielte Fortschritte in der sowjetischen Hauptstadt«, in: Bremer Nachrichten vom 26. März 1970; Eghard Mörbitz: »CDU mißbraucht Information«, in: Frankfurter Rundschau vom 26. März 1970.
 634 Jan Reifenberg: »Frankreich zwischen Sorge und Zustimmung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. März 1970; Wolfgang Nölter: »Brandt kann auf Nixons Unterstützung rechnen«, in: Westdeutsche Allgemeine vom 1. April 1970.
 635 Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27/28; The New York Times vom 4. April 1970.
 636 Joachim Schwelien: »Bonns Schlüsselrolle«, in: Die Zeit, Nr. 11 vom 13. März 1970.
 637 Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27/28.
 638 (W)erner (I)mhoof: »Brandts Gespräche in Washington«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. April 1970.

- 639 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 383.
- 640 Siehe hierzu besonders die Berichterstattung und Kommentierung in der New York Times vom 11. und 14. April, in der Neuen Zürcher Zeitung vom 11. und 13. April und in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 13. und 15. April 1970.
- 641 Interview mit Elliot Richardson, in: Die Welt vom 18. April 1970.
- 642 Hintergrundinformationen von Karl Wienand und Dr. Alois Mertes.
- 643 Siegler, a. a. O., S. 220–225.
- 644 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 645 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 646 SPIEGEL-Gespräch mit Willy Brandt in: Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 36–47.
- 647 Kiersch, a. a. O., S. 194; vgl. dazu auch Charles Hargrove: »New French realism over Germany«, in: The Times vom 22. April 1970.
- 648 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft, Bonn-Bad Godesberg, Nr. 14/1970, Mai 1970.
- 649 Rolf Breitenstein: »Bonn klärt Berlin-Haltung ab«, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Mai 1970; ders.: »Übereinstimmung in der Ostpolitik«, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Mai 1970.
- 650 Bundestagsdrucksachen VI/691 und VI/757; ferner »Die Regierung soll Farbe bekennen«, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. April 1970.
- 651 »Czaja kündigt »Widerstand« an«, in: Frankfurter Rundschau vom 19. Mai 1970.
- 652 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 653 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf; Hintergrundgespräch mit Botschafter Valentin Falin vom 23. September 1977.
- 654 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 655 Volkmar Hoffmann: »Bahr kann von Entgegenkommen berichten«, in: Frankfurter Rundschau vom 26. Mai 1970; Alfred (R)app: »Opposition fordert von Brandt klare Auskunft über Kassel«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Mai 1970.
- 656 (J)an (R)eifenberg: »Scheel rechnet mit einer Reise nach Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Mai 1970; Hans Keppler: »Scheel: Gewaltverzicht steht bevor«, in: Frankfurter Rundschau vom 26. Mai 1970; Ernst Weisenfeld: »Blitzbesuch an der Seine«, in: Die Zeit, Nr. 21 vom 22. Mai 1970.
- 657 Siehe hierzu Heino Kaack: »Landtagswahlen und Bundespolitik 1970–1972«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/74 vom 30. März 1974.
- 658 Text der Resolution, hrsg. von der CDU/CSU-Fraktion am 26. Mai 1970.
- 659 Stenographischer Bericht vom 27. Mai 1970, a. a. O., S. 2665 B ff.
- 660 Volkmar Hoffmann: »Kabinett prüft Geheimnisbruch«, in: Frankfurter Rundschau vom 23. Juli 1970.
- 661 Schreiben des Büros von Dr. Werner Marx an den Verfasser vom 11. März 1977.
- 662 Stenographischer Bericht vom 27. Mai 1970, a. a. O., S. 2692 B–2698 B.
- 663 Vgl. hierzu die Ausführungen Barzels am 29. Mai und vor der Bundespressekonferenz am 1. Juni sowie die Erklärung zu Guttenbergs vom 3. Juni 1970 (alle hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion).
- 664 Manfred Kohnke: »An Via Veneto ein Witz von Gromyko«, in: Welt am Sonntag vom 31. Mai 1970; Ausführungen Barzels vor der Bundespressekonferenz am 1. Juni 1970, a. a. O.; »Ja oder nein«, in: Der Spiegel, Nr. 23 vom 1. Juni 1970, S. 30–33; (D)ettmar (C)ramer: »Bahrs Moskauer Text«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Juni 1970.
- 665 Hintergrundinformation von Wolfgang Schollwer; ferner Erich Hauser: »Scheel: Berlin-Frage gehört dazu«, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Mai 1970; Rolf Breitenstein: »Bonn begrüßt NATO-Kommuniqué«, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Mai 1970; Text des NATO-Kommunikés in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band V, a. a. O., S. 232–237.
- 666 Siehe hierzu die Berichterstattung über die Kundgebung im Organ des BdV »Deutscher Ostdienst«, 12. Jahrgang, Nr. 18/19 vom 11. Juni 1970, S. 2 und 7–13.
- 667 Hintergrundinformationen von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf und Conrad Ahlers; Alfred (R)app: »Nächste Woche Entscheidung über Verhandlungen mit Moskau«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Mai 1970; Hans (Re)iser: »Entscheidung über Beginn der Ver-

- handlungen mit der Sowjetunion fällt später als erwartet«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 29. Mai 1970; Rudolf Strauch: »Erst nach den Wahlen ist die FDP zur Unterschrift bereit«, in: *Die Welt* vom 29. Mai 1970.
- 668 Erstaunlich ist die Aussage Walter Scheels im Rückblick auf den damaligen Entscheidungsprozeß, daß es *weder* politische *noch* wahltaktische Motive *noch* irgendeinen Einfluß seiner Partei auf die Verzögerung des Verhandlungsbeginns in Moskau gegeben habe (Hintergrundgespräch mit Bundespräsident Walter Scheel vom 26. September 1977).
- 669 »Scheel drängt – Fraktion bremst«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 3. Juni 1970.
- 670 Klaus Dreher: »Brandt wirbt für seine Ostpolitik«, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 2. 6. 1970.
- 671 Friedrich Karl (Fr)omme: »Bonn läßt sich mit Gewaltverzichts-Entscheidung Zeit«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. Juni 1970.
- 672 (V)olkmar (H)offmann: »Vertriebene bei Genscher«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 4. Juni 1970.
- 673 »Die WEU bleibt für Konsultationen wichtig«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. Juni 1970.
- 674 »Seit Adenauer keine neue Formel«, in: *Kölnische Rundschau* vom 3. Juni 1970; Alfred (R)app: »Scheels Moskauer Verhandlungen noch im Juni erwartet«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. Juni 1970; Interview Bahrs in der ARD-Sendereihe »Bericht aus Bonn«, veröffentlicht am 5. Juni 1970 durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- 675 Der Vertrag, a. a. O., S. 155/156.
- 676 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866; Fromme, Bonn läßt sich mit Gewaltverzichts-Entscheidung Zeit, a. a. O.
- 677 »Wegner droht mit Neuwahlen«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 8. Juni 1970; Alfred (R)app: »Barzel: Eher ein anderer Kanzler als Auflösung des Bundestags«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. Juni 1970.
- 678 »Bild«-Zeitung vom 12. Juni 1970 (Ausgabe Hamburg); *Die Welt* vom 13. Juni 1970.
- 679 Siehe etwa die Kommentare von Jürgen Tern in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 25. Mai (»Bahrs Resultat«) und 29. Mai 1970 (»Vorleistungen?«).
- 680 »Bonn-Soviet Text Leaked To Paper«, in: *The New York Times* vom 13. Juni 1970.
- 681 Vgl. hierzu Teil A III und B I 1 b.
- 682 »A Weakened Coalition«, in: *The Times* vom 16. Juni 1970; (J)an (R)eifenberg: »Das Ausland reagiert besorgt auf den Wahlausgang«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16. Juni 1970.
- 683 Stenographischer Bericht vom 17. Juni 1970, a. a. O., S. 3233 D–3240 B.
- 684 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 685 (D)ettmar (C)ramer: »Gewaltverzicht tastet Viermächte-Verantwortung nicht an«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. Juni 1970.
- 686 Bundestagsdrucksachen VI/913 vom 8. Juni 1970 und VI/985 vom 24. Juni 1970.
- 687 Siehe hierzu Teil A III.
- 688 Annamarie Doherr: »Bahr will Berliner beruhigen«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 25. Juni 1970; Georg (Schr)öder: »Die Alliierten melden Bedenken gegen das Bahr-Papier an«, in: *Die Welt* vom 26. Juni 1970.
- 689 Zitiert nach: »Was ihr wollt«, in: *Der Spiegel*, Nr. 27 vom 29. Juni 1970, S. 25.
- 690 »Bild«-Zeitung vom 1. Juli 1970 (Ausgabe Hamburg); *Quick*, Nr. 28 vom 8. Juli 1970.
- 691 Siehe Teil A, Anm. 497.
- 692 Erklärung Dr. Kliesings, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 3. Juli 1970, S. 2.
- 693 Ebd., S. 7.
- 694 Hektographierter Text der Resolution vom 3./4. Juli 1970.
- 695 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft, Bonn-Bad Godesberg, Nr. 22/1970, Juli 1970.
- 696 »Kern der Dinge«, in: *Der Spiegel*, Nr. 28 vom 6. Juli 1970, S. 24; Hans Lerchbacher: »Osteuropa-Texte werden überprüft«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 6. Juli 1970; »French land Bonn's east policies«, in: *The Times* vom 6. Juli 1970.

- 697 (E)rnst (K)obbert: »Nato-Parlamentarier stützen Bonner Ostpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Juli 1970; Der Spiegel, Nr. 28 vom 6. Juli 1970, S. 24; Marion Gräfin Dönhoff: »Kein Zurück in die Sackgasse«, in: Die Zeit, Nr. 28 vom 10. Juli 1970.
- 698 Hermann (P)ör(zg)en: »Moskau mahnt Bonn – Polemik gegen die Opposition«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juli 1970.
- 699 Vgl. hierzu die entsprechende Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 6., 8. und 9. Juli, in der »Welt« vom 8. Juli und der Neuen Zürcher Zeitung vom 10. Juli 1970.
- 700 Bulletin, Nr. 93 vom 9. Juli 1970, S. 918/919.
- 701 CDU-Pressemitteilungen vom 7. Juli 1970; Erklärung Stücklens, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 9. Juli 1970.
- 702 Bundestagsdrucksachen VI/985 und 1021; Erklärung von Werner Marx, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 10. Juli 1970.
- 703 Siehe hierzu auch (H)ans (A)chim (W)eselo: »Washington: Moskau will Bonns Ost-Beziehungen kontrollieren«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 1970.
- 704 Bernt Conrad: »Brandt beruhigt die Berliner, aber Detailfragen ungeklärt«, in: Die Welt vom 10. Juli 1970; Karlheinz (R)enford(t): »Brandt: Berlin-Gespräche und Gewaltverzicht hängen zusammen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juli 1970.
- 705 (D)ietmar (C)ramer: »Heck wünscht vor Scheels Reise eine ausgiebige Debatte«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juli 1970; Rudolf (St)rauch: »Bessere Information und Konsultation als Bedingung für neue Zusammenarbeit«, in: Die Welt vom 10. Juli 1970.
- 706 Hintergrundinformation von Wolfgang Schollwer.
- 707 »Ehmke: Nottfalls ohne Opposition«, in: Frankfurter Rundschau vom 13. Juli 1970; Alfred (R)app: »Schröders Teilnahme an Scheels Moskau-Reise nicht sinnvoll«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Juli 1970.
- 708 Alfred (R)app: »Kann Scheel in Moskau noch verhandeln?«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 1970.
- 709 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 710 Interview Bahrs mit der Kölnischen Rundschau vom 16. Juli 1970.
- 711 Walter Scheel: »Die deutsche Politik des Gewaltverzichts«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Juli 1970.
- 712 Archiv der Gegenwart vom 18. Juli 1970, S. 15601/15602; Hans Achim Weselo: »Scheel bespricht in Washington seine Moskauer Verhandlungslinie«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Juli 1970; »Moskau beharrt: Gewaltverzicht hat nichts mit Berlin zu tun«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Juli 1970; ferner die Berichte aus Washington, Paris und London in: DIE ZEIT, Nr. 30 vom 24. Juli 1970.
- 713 Ebd.; ferner Roger Berthoud: »Scheel to consult Britain on pact with Russia«, in: The Times vom 14. Juli 1970.
- 714 Archiv der Gegenwart vom 15. Juli 1970, S. 15601.
- 715 Die Zeit, Nr. 30 vom 24. Juli 1970; vgl. dazu auch Delcour, Ein Fall von Schizophrenie, a. a. O.
- 716 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Juli 1970.
- 717 Deutscher Ostdienst, Nr. 24/25 vom 31. Juli 1970, S. 6–7.
- 718 Hintergrundgespräch mit Bundespräsident Walter Scheel vom 26. September 1977. Der Spiegel, Nr. 1/2 vom 4. Januar 1971, S. 22.
- 719 Interview Schröders mit der Bunten Illustrierten, Nr. 30 vom 21. Juli 1970, S. 7–9.
- 720 Freiherr zu Guttenberg/Werner Marx: »Gewaltverzicht« in sowjetischer Sicht. Bonn, 23. Juli 1970.
- 721 »Vom Gromyko-Entwurf zum Bahr-Papier«, in: Die Welt vom 23. Juli 1970.
- 722 Hintergrundinformationen von Egon Bahr; Hintergrundgespräch mit Botschafter Valentin Falin vom 23. September 1977.
- 723 Bild am Sonntag vom 26. Juli 1970 (Ausgabe Hamburg).
- 724 Dialog, August 1970, S. 35.

- 725 Eghard Mörbitz: »Scheels Richtlinien festgelegt«, in: Frankfurter Rundschau vom 24. Juli 1970; Hans (Re)iser: »Kiesinger: Kein Störfeuer gegen Scheel«, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. Juli 1970.
- 726 Interview Bahrs mit der Westfälischen Rundschau vom 25. Juli 1970; Interview Bahrs mit dem Südwestfunk in: Bulletin, Nr. 101 vom 28. Juli 1970, S. 989–990.
- 727 Reiser, Kiesinger: Kein Störfeuer gegen Scheel, a. a. O.; Eghard Mörbitz: »Kiesinger: Ab Montag Burgfrieden«, in: Frankfurter Rundschau vom 25. Juli 1970.
- 728 Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 27. Juli 1970, Anhang XIII.
- 729 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 730 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 731 Karl Moersch verneinte dies im Hintergrundgespräch mit dem Verfasser vom 13. Januar 1977.
- 732 Schreiben von Frau Dr. Finke-Osiander an den Verfasser vom 18. April 1977.
- 733 Rede Barzels vom 29. Oktober 1969. Unkorrigiertes Manuskript, hrsg. von der CDU/CSU-Fraktion.
- 734 Hans (Re)iser: »Vor Gesprächen mit Polen«, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. November 1969; (H)ans (L)erchbacher: »Weg frei für Warschau-Kontakt«, in: Frankfurter Rundschau vom 21. November 1969.
- 735 Alfred (R)app: »Bonn dämpft Erwartungen auf Gesprächsergebnisse mit Polen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. November 1970.
- 736 Beitrag Barzels, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion.
- 737 Rede Barzels anlässlich der Jahrestagung des Kuratoriums Unteilbares Deutschland am 7. Dezember 1969 in Berlin, hrsg. von der CDU/CSU-Fraktion.
- 738 »Schlesier: Ostgebiete ausklammern«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. November 1969.
- 739 Rudolf (St)rauch: »Vertriebene schalten sich in Kontakte mit Polen ein«, in: Die Welt vom 29. November 1969.
- 740 Ebd., ferner Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 741 Siehe Teil A IV.
- 742 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 743 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 744 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 868.
- 745 Georg (Schr)öder: »Bonn rechnet mit langwierigen deutsch-polnischen Gesprächen«, in: Die Welt vom 4. Februar 1970; Alfred (R)app: »Duckwitz nimmt nach Warschau keine feste Grenzformel mit«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Februar 1970.
- 746 (J)an (R)eifenberg: »Paris besteht gegenüber Brandt auf seinen EWG-Bedingungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Februar 1970.
- 747 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf.
- 748 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Ralf Dahrendorf; ferner Schreiben von Frau Dr. Finke-Osiander an den Verfasser vom 14. März 1977.
- 749 Ausführungen Scheels in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, a. a. O., S. 278–290.
- 750 »Polnisch-französische Gespräche«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Februar 1970.
- 751 Jan Reifenberg: »Frankreich zwischen Sorge und Zustimmung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. März 1970.
- 752 Siehe Teil A IV.
- 753 »Duckwitz: Wir haben Gedanken ausgetauscht – nicht verhandelt«, in: Die Welt vom 9. Februar 1970; (T)heodor (W)ieser: »Bonns Kontakt mit Warschau«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. Februar 1970.
- 754 Georg (Schr)öder: »Kabinett einig: Ostgespräche ohne Illusionen fortsetzen«, in: Die Welt vom 13. Februar 1970; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Februar 1970.
- 755 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 756 Ebd.

- 757 Stenographischer Bericht vom 25. Februar 1970, S. 1550 B ff.; Deutschland-Union-Dienst, Nr. 5 vom 27. Februar 1970, S. 1–7.
- 758 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 868.
- 759 Pierre Simonitsch: »Ein Prozeß auf drei getrennten Ebenen«, in: Frankfurter Rundschau vom 10. März 1970.
- 760 »Formeln gesucht«, in: Der Spiegel, Nr. 12 vom 16. März 1970, S. 31–34.
- 761 »Brief weg«, in: Der Spiegel, Nr. 13 vom 23. März 1970, S. 41.
- 762 Siehe Teil A IV.
- 763 Der Spiegel, Nr. 12 vom 16. März 1970, S. 31–34; Der Spiegel, Nr. 13 vom 23. März 1970, S. 41.
- 764 Kurzfassung des Artikels, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 18. März 1970.
- 765 Erklärung Barzels, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 20. März 1970.
- 766 Friedrich Karl (Fr)omme: »Der Streit über die Ostpolitik«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. März 1970; »Protokolle nach Moskau«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27/28.
- 767 Ebd.; ferner Alfred (R)app: »Will Brandt mit Nixon über die Oder-Neiße sprechen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. März 1970.
- 768 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 383; vgl. dazu auch das SPIEGEL-Gespräch mit Willy Brandt in: Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 36–47.
- 769 Georg (Schr)öder/Rudolf (St)rauch: »Neue Weisungen für nächstes Gespräch mit Warschau«, in: Die Welt vom 15. April 1970; »Neue Anweisungen für Duckwitz«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. April 1970.
- 770 Georg (Schr)öder: »Kanzler erhofft konkrete Verhandlungen mit Polen«, in: Die Welt vom 17. April 1970.
- 771 Georg Schröder: »Bonn rechnet nicht mit Fortschritten in Warschau«, in: Die Welt vom 21. April 1970.
- 772 Siehe Teil A IV.
- 773 Georg Schröder: »Bonn macht Warschau in einem Grenzvertrag Zugeständnisse«, in: Die Welt vom 25. April 1970.
- 774 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 775 Siehe Teil A IV.
- 776 Hintergrundgespräch mit Bundespräsident Walter Scheel vom 26. September 1977.
- 777 Stenographischer Bericht vom 29. April 1970, a. a. O., S. 2416 A ff.
- 778 Siehe Teil A IV.
- 779 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 868; Schröder, Bonn macht Warschau in einem Grenzvertrag Zugeständnisse, a. a. O.; (T)heodor (W)ieser: »Die Opposition gegen die Außenpolitik Brandts«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26. April 1970.
- 780 Stenographischer Bericht vom 29. April 1970, a. a. O., S. 2424 A ff.
- 781 Interview mit Elliot Richardson in: Die Welt vom 18. April 1970.
- 782 Stenographischer Bericht vom 30. April 1970, a. a. O., S. 2441 B–2442 A.
- 783 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft, Bonn-Bad Godesberg, Nr. 14/1970, Mai 1970.
- 784 Friedrich Karl (Fr)omme: »Ostpolitischer Wochenend-Disput«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Mai 1970; »Brandt schrieb auch an Polens Regierungschef«, in: Stuttgarter Nachrichten vom 4. Mai 1970.
- 785 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft, Bonn-Bad Godesberg, Nr. 12/1970, Mai 1970.
- 786 (Ro)lf (B)reitenstein: »Bonn klärt Berlin-Haltung ab«, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Mai 1970; ders.: »Übereinstimmung in der Ostpolitik«, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Mai 1970.
- 787 (D)ettmar (C)ramer: »Dichgans und Petersen berichten über ihre Polen-Reise«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Mai 1970.
- 788 Siehe Teil A III und IV.
- 789 »Brandt's European Policy Unfolds«, in: International Herald Tribune vom 27. Mai 1970.

- 790 Resolution der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Ost- und Deutschlandpolitik vom 26. Mai 1970; Große Anfrage betr. Deutschland-, Ost- und Europapolitik vom 27. April 1970 (Bundestagsdrucksache VI/691); Stenographischer Bericht vom 27. Mai 1970, a. a. O., S. 2665 B ff.
- 791 (V)olkmar (H)offmann: »Vertriebene bei Genscher«, in: Frankfurter Rundschau vom 4. Juni 1970; »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 868.
- 792 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 868.
- 793 Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und der Frankfurter Rundschau vom 9. bis 12. Juni 1970.
- 794 (D)ettmar (C)ramer: »Gespräch auf dem Rhein«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Juni 1970.
- 795 Siehe Teil A IV.
- 796 Schreiben von Frau Dr. Finke-Osiander an den Verfasser vom 18. April 1977.
- 797 Hintergrundgespräch mit Dr. Heinrich Böx vom 6. April 1977.
- 798 Stenographischer Bericht vom 17. Juni 1970, a. a. O., S. 3215 D ff.
- 799 »Unterrichtung der Opposition«, a. a. O., S. 866.
- 800 »In sechs Punkten Übereinstimmung zwischen Regierung und Opposition«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Juni 1970.
- 801 Stenographischer Bericht vom 19. Juni 1970, a. a. O., S. 3376 B.
- 802 (D)ettmar (C)ramer: »Gewaltverzicht tastet Viernächte-Verantwortung nicht an«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juni 1970.
- 803 Erklärung des Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 19. Juni 1970.
- 804 Siegler, a. a. O., S. 395.
- 805 Christine Reinhard: »Wischnewski: Bald Vertragsabschluß mit Polen«, in: Stuttgarter Nachrichten vom 27. Juni 1970; (D)ettmar (C)ramer: »Wischnewski: Klima in Warschau spürbar besser«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Juni 1970.
- 806 Siehe Teil III und IV.
- 807 Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und der »Times« vom 4. und 6. Juli 1970.
- 808 Siehe Teil A IV.
- 809 Siehe Teil A V.
- 810 Siehe Teil A V.
- 811 Hintergrundgespräch mit Günther van Well vom 13. September 1976.
- 812 David Binder: »U. S. Said to Be Vexed at Bonn For »Unilateral« East Policy«, in: International Herald Tribune vom 5. Dezember 1969; Schreiben von Botschafter Kenneth Rush an den Verfasser vom 23. Februar und 8. März 1977.
- 813 »Washington unterstützt neue Bonner Ostpolitik«, in: Die Welt vom 4. Dezember 1969.
- 814 Rede Barzels in der Debatte über die Regierungserklärung am 29. Oktober 1969. Unkorrigiertes Manuskript, hrsg. von der CDU/CSU-Fraktion; Erklärung Olaf von Wrangels, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 31. Oktober 1969; Interview von Wrangels mit dem NDR, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 4. November 1969.
- 815 Rudolf (St)rauch: »Parteien suchen Gemeinsamkeit in der Deutschland-Politik«, in: Die Welt vom 6. November 1969.
- 816 Erklärung des Sprechers der CDU/CSU-Fraktion vom 4. Dezember 1969, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 4. Dezember 1969.
- 817 Eghard Mörbitz: »DDR-Vorschlag Maximalforderung«, in: Frankfurter Rundschau vom 4. Dezember 1969.
- 818 Ebd.
- 819 Bulletin, Nr. 150 vom 9. Dezember 1969, S. 1277–1279.
- 820 Siehe Teil A I.
- 821 Schreiben des Bundeskanzleramtes an den Verfasser vom 10. März und 20. April 1977.
- 822 »Bonn: Gemeinsame Deutschlandgespräche«, in: Westfälische Rundschau vom 10. Dezember 1969.

- 823 Rudolf (St)rauch: »Antwort des Bundespräsidenten an Ulbricht schon geschrieben«, in: Die Welt vom 20. Dezember 1969.
- 824 (H)ans (A)chim (W)eselo: »Washington verfolgt aufmerksam Kontakte Bonn – Ost-Berlin«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Dezember 1969.
- 825 »CDU und CSU warnen Regierung vor Ulbrichts Vertragsentwurf«, in: Die Welt vom 22. Dezember 1969.
- 826 Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976.
- 827 Siehe Teil A V.
- 828 Siehe Teil A V.
- 829 (D)ietmar (C)ramer: »Bonn eilt es mit der Antwort nicht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Dezember 1969; Erklärung Barzels am 30. Dezember vor der Bundespresskonferenz, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 30. Dezember 1969.
- 830 Hans Kepper: »Paris bemüht sich, den Aufschrei zu dämpfen«, in: Frankfurter Rundschau vom 22. Dezember 1969; Karlheinz Renfort: »Im Pariser Außenministerium sieht man das Rapallo-Gespenst«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Dezember 1969.
- 831 Siehe Teil A I.
- 832 Ebd.
- 833 Rainer Barzel: »Vor der Debatte«. Hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 12. Januar 1970.
- 834 »Schröder verteidigt die Ostpolitik Brandts«, in: Frankfurter Rundschau vom 12. Januar 1970.
- 835 Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesrepublik vom 12. Januar 1970; »Fatigue at the Top«, in: Times vom 12. Januar 1970; »Paris und Washington gegen Bonns »Alleingänge««, in: Hamburger Abendblatt vom 12. Januar 1970.
- 836 Siehe Teil A V.
- 837 Debattenbeiträge von Kiesinger, Strauß und Barzel. Unkorrigierte Manuskripte, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 15. und 16. Januar 1970.
- 838 Siehe Teil A V.
- 839 Siegler, a. a. O., S. 102; »Konsultationen erwünscht«, in: Christ und Welt vom 16. Januar 1970; »Zustimmung für deutsche Ostpolitik«, in: Bonner Rundschau vom 16. Januar 1970; (J)an (R)eifenberg: »Brandts Bericht findet in Paris weitgehende Zustimmung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 1970.
- 840 (H)ans (A)chim (W)eselo: »Washington: Offene Ostpolitik verleiht der Regierung Brandt Gewicht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 1970.
- 841 Siehe Teil A V.
- 842 Der Spiegel, Nr. 5 vom 26. Januar 1970, S. 24–27.
- 843 Götz Freiherr (v)on (C)oburg/Hans-Erich (B)lges: »Kampfansage Barzels an Wehner in der Deutschlandpolitik«, in: Die Welt vom 28. Januar 1970.
- 844 Siehe Teil A II und V.
- 845 Siehe Teil A V.
- 846 Siehe zum Folgenden detailliert Teil A V.
- 847 Hintergrundgespräch mit Dr. Hansjürgen Schierbaum vom 14. Oktober 1976.
- 848 Gerhard Stoltenberg: »Ostberliner Offensive«. Hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 13. Februar 1970.
- 849 Alfred (R)app: »Brandt will Stophs Angebot annehmen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Februar 1970; »Bloß keinen Frühling«, in: Der Spiegel, Nr. 9 vom 23. Februar 1970, S. 21–31.
- 850 Stenographischer Bericht vom 25. Februar 1970, a. a. O., S. 1555 D ff.
- 851 Hacke, Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU, a. a. O., S. 61–79.
- 852 Berichterstattung in der »Times« vom 2. bis 6. März 1970.
- 853 Siehe Teil A II und V.
- 854 Hintergrundgespräch mit Botschafter Valentin Falin vom 23. September 1977.
- 855 (J)ürgen (T)ern: »Kein Bonner Ostvorschlag«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. März 1970; »Chance beim Tango«, in: Der Spiegel, Nr. 12 vom 16. März 1970, S. 28.

- 856 Erklärung Barzels vor der Bundespressekonferenz am 9. März 1970, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 9. März 1970.
- 857 Westliche Reaktionen in der »Welt« und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 14. März 1970; ferner Joachim Schwelien: »Bonns Schlüsselrolle«, in: DIE ZEIT, Nr. 11 vom 13. März 1970.
- 858 Vgl. zum Folgenden detailliert Teil A V.
- 859 »Brandt liegt vorn«, in: Die Welt vom 14. März 1970.
- 860 (T)heodor (W)ieser: »Bonner Vorbereitungen auf das Treffen in Erfurt«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. März 1970.
- 861 »Duckwitz berichtet dem Nato-Rat«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. März 1970.
- 862 Hintergrundinformationen aus dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen.
- 863 Siehe detailliert Teil A V.
- 864 Hans Lerchbacher: »Auch in Bonn ging es ganz schön rund«, in: Frankfurter Rundschau vom 20. März 1970; »Protokolle nach Moskau«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27/28.
- 865 Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers; Schreiben von Richard Stücklen an den Verfasser vom 23. August 1977.
- 866 Erklärung Barzels vor dem Bundestag, hrsg. von Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 20. März 1970.
- 867 »Protokolle nach Moskau«, in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 30. März 1970, S. 27/28; Alfred (R)app: »Will Brandt mit Nixon über die Oder-Neiße sprechen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. März 1970.
- 868 (D)ettmar (C)ramer: »Die Alliierten unterrichtet«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. März 1970.
- 869 Siehe die entsprechenden Berichte in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21. und 26. März und in der Neuen Zürcher Zeitung vom 21. März 1970.
- 870 Vgl. hierzu die Berichterstattung über die bevorstehende Reise Brandts und das Interview mit dem Kanzler in: The New York Times vom 4. April 1970.
- 871 SPIEGEL-Gespräch mit Willy Brandt in: Der Spiegel, Nr. 17 vom 20. April 1970, S. 36–47.
- 872 Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 383.
- 873 Vgl. hierzu die Berichterstattung und Kommentierung in der Neuen Zürcher Zeitung, Frankfurter Allgemeinen Zeitung und New York Times vom 11. bis 15. April 1970; ferner Brandt, Begegnungen, a. a. O., S. 377–385.
- 874 Interview Richardsons mit der »Welt« vom 18. April 1970.
- 875 Kiersch, a. a. O., S. 194.
- 876 Presse- und Informationsdienst der Französischen Botschaft, Bonn-Bad Godesberg, Nr. 14/1970, Mai 1970.
- 877 Bundestagsdrucksache VI/691.
- 878 Schriftliche Aufstellung des BdV für den Verfasser vom 9. August 1977.
- 879 Rolf Breitenstein: »Bonn klärt Berlin-Haltung ab«, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Mai 1970; ders.: »Übereinstimmung in der Ostpolitik«, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Mai 1970.
- 880 Siehe ausführlich Teil A V.
- 881 Hintergrundinformationen von Conrad Ahlers; vgl. zum Folgenden detailliert Teil A V.
- 882 Friedrich Karl (Fr)omme: »Zurückhaltung bei den Bonner Parteien«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Mai 1970.
- 883 »Wachsende Sympathien für die Deutschlandpolitik«, in: Stuttgarter Zeitung vom 20. Mai 1970.
- 884 Ebd.
- 885 Siehe Teil A V.
- 886 Siehe dazu die Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 25. bis 27./28. Mai 1970; ferner detailliert Teil A III.
- 887 Hintergrundinformation von Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein.
- 888 Ebd.

- 889 Siehe Teil A VI.
- 890 Carl (Scho)pen: »Scheels Depeschen streng geheim«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Juli 1970.
- 891 Siehe hierzu und zum Folgenden detailliert Teil A VI.
- 892 Hintergrundgespräch mit Karl Wienand vom 15. Oktober 1976; vgl. dazu auch Binder, *The other German*, a. a. O., S. 270/271.
- 893 Siehe Teil A VI.
- 894 (H)ans (A)chim (W)eselo: »Washington beobachtet mit wacher Aufmerksamkeit«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Juli 1970.
- 895 Eghard Mörbitz: »Abgeordnete fühlen sich »hervorragend konsultiert«, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Juli 1970; ferner Hintergrundinformationen von Karl Wienand.
- 896 Siehe im einzelnen Teil A VI.
- 897 »Kossygin nach Bonn«, in: Stern, Nr. 34 vom 16. August 1970, S. 102/103.
- 898 Hintergrundinformationen von Karl Wienand.
- 899 Hintergrundgespräch mit Karl Moersch vom 13. Januar und mit Bundespräsident Walter Scheel vom 26. September 1977.
- 900 Archiv der Gegenwart vom 8. August 1970, S. 15632.
- 901 Kommentärübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 3. August 1970, Anhang I.
- 902 Erklärung des CDU/CSU-Fraktionssprechers am 30. Juli 1970, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 30. Juli 1970.
- 903 Archiv der Gegenwart vom 8. August 1970, S. 15633.
- 904 »Heile Welt«, in: Der Spiegel, Nr. 33 vom 10. August 1970, S. 21– 24.
- 905 (R)oger (B)ernheim: »Die Moskauer Gewaltverzichtsgespräche«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 5. August 1970.
- 906 »Kossygin nach Bonn«, in: Stern, Nr. 34 vom 16. August 1970, S. 102/103; Hintergrundgespräch mit Dr. Paul Frank vom 13. September 1977.
- 907 Hintergrundgespräch mit Bundespräsident Walter Scheel vom 26. September 1977.
- 908 Der Vertrag, a. a. O., S. 11–15.
- 909 Siehe Teil A VI.
- 910 Siehe hierzu detailliert Teil A VI.
- 911 Interview Gerhard Löwenthals mit Strauß im »ZDF-Magazin« am 12. August 1970. Manuskript des Gespräches; Interview Kiesingers mit dem Schweizer Fernsehen am 12. August 1970 in: Deutschland-Union-Dienst, Nr. 152, 24. Jahrgang vom 13. August 1970; Erklärung Barzels vor der Presse in Berlin am 13. August 1970, hrsg. vom Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion am 14. August 1970.
- 912 »Bild«-Zeitung und Die Welt vom 11. August 1970 (Interessant ist, daß die ersten, am frühen Abend des 10. August gedruckten Ausgaben beider Blätter den Text noch nicht enthielten).
- 913 (W)erner (I)mhooft: »Bahrs Unterrichtsmission in Washington«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. August 1970; Siegler, a. a. O., S. 477.
- 914 Siehe hierzu auch die New York Times vom 12., 13. und 15. August 1970.
- 915 »Informierung der französischen Regierung«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. August 1970; Siegler, a. a. O., S. 477.

Teil C

- 1 Siehe hierzu im einzelnen Teil B IV, Anm. 544.
- 2 Vgl. hierzu durchgängig die Teile A II, IV und V.
- 3 Vgl. dazu besonders die Teile A IV, B I 1 a und b sowie B I 3.
- 4 Vgl. hierzu besonders die Teile A I und B I 1 a und b.
- 5 Vgl. dazu vor allem die Teile A II und IV.
- 6 Vgl. hierzu besonders die Teile A V, B I 1 c und B III.
- 7 Vgl. dazu durchgängig Teil A sowie besonders die Teile B I 1 d und B III.
- 8 Vgl. hierzu besonders Teil B I 1 b.
- 9 Vgl. dazu durchgängig Teil A sowie besonders B I 2 a–c.
- 10 Vgl. hierzu durchgängig Teil A sowie B I 2 c.
- 11 Vgl. dazu vor allem Teil A III sowie B I 2 d. Zum »Informationsdilemma« der Oppositionsführung jetzt auch beispielhaft Barzel, Auf dem Drahtseil, a. a. O., S. 104/105.
- 12 Siehe besonders Teil A III sowie B I 2 d.
- 13 Vgl. hierzu besonders die Teile A III, B I 1 a und b und B III.
- 14 Vgl. dazu vor allem die Teile A II, A IV, B I 1 a und b sowie B II 1.
- 15 Vgl. hierzu vor allem durchgängig Teil A sowie Teil B II 2.
- 16 Vgl. dazu besonders die Teile A III und B II 2.
- 17 Vgl. hierzu durchgängig Teil A sowie Teil B III.
- 18 Vgl. dazu besonders Teil B I 1 b.
- 19 Vgl. hierzu vor allem die Teile A I und B II 2.

I. Amtliche und nichtamtliche Dokumentationen, Jahrbücher, Jahresberichte und Bibliographien

Archiv der Gegenwart, Bonn-Bad Godesberg.

Die Ausschüsse des Deutschen Bundestages 1.–7. Wahlperiode. Systematisches Verzeichnis nach Wahlperioden und alphabetisches Gesamtverzeichnis. Stand: 1. Juni 1973. Materialien des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Nr. 33 vom Sept. 1973.

Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung eines wissenschaftlichen Beirats. Köln 1972.

Bibliographie zur Deutschlandpolitik 1941–1974. Bearbeitet von Marie-Luise Goldbach u. a. Dokumente zur Deutschlandpolitik. Beihefte Band 1. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Frankfurt a. M. 1975.

Bibliographie zur Politik in Theorie und Praxis. Hrsg. von Karl Dietrich Bracher, Hans-Adolf Jacobsen und Manfred Funke. Bearbeitet von Ulrich von Alemann u. a. Bonner Schriften zu Politik und Zeitgeschichte 13. Düsseldorf 1976.

1949–1969. Zeittafel. Zwanzig Jahre Politik der Bundesregierung. In der Reihe BONNER ALMANACH, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn o. J.

BONNER ALMANACH 1970. Informationen der Bundesregierung. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn o. J.

Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, hrsg. vom Deutschen Bundestag, bearbeitet von der Bundestagsverwaltung. 6. Legislaturperiode (Loseblattsammlung). Darmstadt 1970.

Dokumente zur deutschen Frage und zur europäischen Sicherheit in: Europa-Archiv, Bonn, Folge 13/1969 vom 10. Juli 1969, S. D 301–D 324.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Teil I: Vom Regierungswechsel im Herbst 1969 bis Januar 1970 in: Europa-Archiv, Bonn, Folge 8/1970 vom 25. April 1970, S. D 175–D 202.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Teil II: Von Januar 1970 bis zum Erfurter Treffen in: Europa-Archiv, Folge 9/1970 vom 10. Mai 1970, S. D 203–D 224.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland (III) in: Europa-Archiv, Folge 14/1970 vom 25. Juli 1970, S. D 325–D 342.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland (IV) in: Europa-Archiv, Folge 17/1970 vom 10. September 1970, S. D 393–D 404.

Erfurt, 19. März 1970. Eine Dokumentation. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1970.

Gewaltverzicht und Nichtangriffsverpflichtungen 1919–1968. Materialien der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Bonn, Nr. 8 vom 15. Mai 1968.

Jahresbericht der Bundesregierung 1970. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1971.

Jahresbericht 1970 des Bundes der Vertriebenen – Vereinigte Landsmannschaften und Landesverbände – Bonn 1971 (hektographiertes Exemplar).

Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. 1. Mai 1969 bis 31. Mai 1970, vorgelegt der 21. ordentlichen Mitgliederversammlung in Hamburg am 30. Juni/1. Juli 1970. Drucksache Nr. 88 (abgeschlossen am 20. 5. 1970).

- Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. 1. Juni 1970 bis 31. Mai 1971, vorgelegt der 22. ordentlichen Mitgliederversammlung in Düsseldorf am 15./16. Juni 1971. Drucksache Nr. 91 (abgeschlossen am 15. Mai 1971).
- Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. 1. Juni 1971 bis 31. Mai 1972, vorgelegt der 23. ordentlichen Mitgliederversammlung in Köln am 13. Juni 1972. Drucksache Nr. 95 (abgeschlossen am 15. 5. 1972).
- Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968–1973. Hrsg. von Elisabeth Noelle und Erich Peter Neumann, Institut für Demoskopie Allensbach. Allensbach und Bonn 1974.
- Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1968/69. Hrsg. von der SPD. Bonn 1969.
- Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1970–1972. Hrsg. von der SPD. Bonn 1973.
- Kassel, 21. Mai 1970. Eine Dokumentation. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1970.
- Hans Lechner/Klaus Hülshoff: Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane. München 1971.
- Ingo von Münch (Hrsg.): Dokumente des geteilten Deutschland. Stuttgart 1968.
- Ingo von Münch (Hrsg.): Dokumente des geteilten Deutschland. Band II: seit 1968. Stuttgart 1974.
- Die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1969–1973. Auswahlbibliographie mit Annotationen. Bibliographien des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Nr. 40 vom November 1974.
- Die Politik des Gewaltverzichts. Eine Dokumentation der deutschen und sowjetischen Erklärungen zum Gewaltverzicht. 1949 bis Juli 1968. Veröffentlicht durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1968.
- Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland (1949–1969). Materialien der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Nr. 13 vom Oktober 1969.
- Dokumentation zur Deutschlandfrage in Verbindung mit der Ostpolitik. Hauptband VI: Von der Regierungserklärung Brandts im Oktober 1969 bis Ende 1970. Zusammengestellt von Dr. Heinrich von Sieglar. Bonn 1972.
- Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV. 28. Oktober 1969 bis 23. März 1970. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bonn 1970.
- Texte zur Deutschlandpolitik, Band V. 20. März 1970 bis 24. Juni 1970. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bonn 1970.
- Texte zur Deutschlandpolitik, Band 6. 29. Juni 1970 bis 26. Januar 1971. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Bonn 1971.
- Der Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1970.
- Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der UdSSR vom 12. August 1970 und mit der Volksrepublik Polen vom 7. Dezember 1970. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1971.

II. Monographien und Sammelwerke

- Alfred Adam: Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland 31. Bonn 1971.
- Helmut Allardt: Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse. Düsseldorf 1973.
- Reinhard Appel: Gefragt: Herbert Wehner. Bonn 1969.
- Claus Arndt: Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte. Bonn-Bad Godesberg 1973.
- Außenpolitik der DDR – für Sozialismus und Frieden. Hrsg. vom Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR. Berlin 1974.
- Arnulf Baring: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Band 28. München und Wien 1969.

- Rainer Barzel: *Auf dem Drahtseil*. München/Zürich 1978.
- Leo Bauer: *Gespräche*. Mit einem Vorwort von Herbert Wehner. Bonn-Bad Godesberg 1973.
- Wolfgang Behrendt: *Die innerparteiliche Auseinandersetzung um die Ostpolitik in der SPD 1960 bis 1969*. Berlin 1972 (Diplomarbeit am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, maschinengeschriebenes Manuskript).
- Klaus von Beyme: *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*. München 1974.
- David Binder: *The other German. Willy Brandt's Life and Times*. Washington 1975.
- Carl Böhrer: *Entscheidungshilfen für die Regierung. Modelle, Instrumente, Probleme*. Schriften zur politischen Wirtschafts- und Gesellschaftslehre. Band 2. Opladen 1970.
- Bundeskanzler Brandt: *Reden und Interviews*. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1971.
- Willy Brandt: *Über den Tag hinaus: Eine Zwischenbilanz*. Hamburg 1974.
- Willy Brandt: *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960–1975*. Hamburg 1976.
- Honoré M. Catudal, Jr.: *The Diplomacy of the Quadripartite Agreement on Berlin. A New Era in East-West Politics*. Political Studies, 12. Berlin 1978.
- Eve Cieslar/Johannes Hampel/Franz-Christoph Zeidler: *Der Streit um den Grundvertrag. Eine Dokumentation*. München – Wien 1973.
- Dettmar Cramer: *Gefragt: Egon Bahr*. Bornheim 1975.
- Anita Dasbach-Mallinckrodt: *Wer macht die Außenpolitik der DDR? Apparat, Methoden, Ziele. Geschichtliche Studien zur Politik und Gesellschaft 4*. Düsseldorf 1972.
- DDR-Handbuch. Wissenschaftliche Leitung: Peter Christian Ludz unter Mitwirkung von Johannes Kuppe. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Köln 1975.
- Karl Doehring/Wilhelm Kewenig/Georg Ress: *Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik. Völkerrecht und Außenpolitik 9*. Frankfurt a. M. 1971.
- Karl Doehring/Georg Ress: *Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Berlin-Regelung. Völkerrecht und Außenpolitik 13*. Frankfurt a. M. 1972.
- Heinrich End: *Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts 1949–1972*. Köln 1973.
- Joseph Frankel: *Die außenpolitische Entscheidung*. Köln 1965.
- Dietrich Frencke: *Die Anerkennung der DDR. Völkerrechtliche Möglichkeiten und Folgen*. Köln 1970.
- Alfred Freudenhammer/Karlheinz Vater: *Herbert Wehner. Ein Leben mit der Deutschen Frage*. München 1978.
- Curt Gasteyer: *Die beiden deutschen Staaten in der Westpolitik*. München 1976.
- Johann G. Gleich: *Die Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik. Augsburger Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 3*. Bern und Frankfurt 1975.
- Christian Hacke: *Die Ost- und Deutschlandpolitik der CDU/CSU. Wege und Irrwege der Opposition seit 1969*. Köln 1975.
- Jens Hacker: *Deutsche unter sich. Politik mit dem Grundvertrag*. Stuttgart 1977.
- Helga Haftendorn: *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der BRD 1955–1973*. Düsseldorf 1974.
- Helga Haftendorn/Wolf-Dieter Karl/Joachim Krause/Lothar Wilker (Hrsg.): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*. Köln 1978.
- Egbert Jahn/Volker Rittberger (Hrsg.): *Die Ostpolitik der BRD. Triebkräfte, Widerstände, Konsequenzen*. Opladen 1974.
- Heino Kaack: *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*. Opladen 1971.
- Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): *Amerika und Westeuropa. Gegenwarts- und Zukunftsprobleme*. Stuttgart und Zürich 1977.
- Gottfried-Karl Kindermann (Hrsg.): *Inter-system Détente in Germany and Korea*. München 1976.
- Gottfried-Karl Kindermann (Hrsg.): *Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung*. München 1977.
- Otto Kimminich: *Der Moskauer Vertrag vom 12. August 1970. Eine völkerrechtliche Analyse. Band 1*. Hamburg 1973.

- Otto Kimminich: Der Moskauer Vertrag nach der Ratifizierung und der Gemeinsamen Entschlie-
bung, mit Dokumenten. Band 2. Hamburg 1973.
- Heribert Knorr: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966
bis 1969. Struktur und Einfluß der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der
Großen Koalition. Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Band
9. Meisenheim 1975.
- Horst Krüger (Hrsg.): Das Ende einer Utopie. Hingabe und Selbstbefreiung früherer Kommuni-
sten. Olten und Freiburg i. B. 1963.
- Richard Löwenthal/Heinrich Vogel (Hrsg.): Sowjetpolitik der 70er Jahre. Wandel und Beharrung.
Stuttgart 1972.
- Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik
Deutschland. Eine Bilanz. Stuttgart 1974.
- Richard Löwenthal: Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik. Stuttgart 1974.
- Albrecht Lohmann: Das Auswärtige Amt. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik
Deutschland, Bd. 1. Düsseldorf 1973.
- Peter Christian Ludz: Deutschlands doppelte Zukunft. Bundesrepublik und DDR in der Welt von
morgen. München 1974.
- Peter Christian Ludz: Die DDR zwischen Ost und West. Politische Analysen 1961 bis 1976.
München 1977.
- Dieter Mahncke: Berlin im geteilten Deutschland. München und Wien 1973.
- Renate Mayntz/Fritz W. Scharf: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amster-
dam – Oxford – New York 1975.
- Eberhard Menzel (Hrsg.): Ostverträge – Berlin-Status – Münchener Abkommen – Beziehungen
zwischen der BRD und der DDR. Vorträge und Diskussionen eines Symposiums, veran-
staltet vom Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, 27.–29. März 1971.
Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel 66. Ham-
burg 1971.
- Reinhard Meyers: Die Lehre von den Internationalen Beziehungen. Ein entwicklungsgeschicht-
licher Überblick. Bonner Schriften zur Politik und Zeitgeschichte 15. Düsseldorf 1977.
- Roger Morgan: Washington und Bonn. Deutsch-amerikanische Beziehungen seit dem Zweiten
Weltkrieg. München 1975.
- Rudolf Morsey/Konrad Repgen (Hrsg.): Adenauer – Studien III: Untersuchungen und Doku-
mente zur Ostpolitik und Biographie. Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschich-
te, Reihe B, Band 15. Mainz 1974.
- Namen und Daten. Biographien wichtiger Personen der DDR. Bearbeitet von Günther Buch.
Bonn-Bad Godesberg 1973.
- Uwe Nerlich: Die Amerikanisch-Sowjetischen Beziehungen 1970–1972. Innenpolitische Impe-
rative, internationale Friktionen und der Durchbruch des Bilateralismus. Ebenhausen, Okto-
ber 1976 (SWP-S 252).
- Karlheinz Nießlauß: Kontroverse Deutschlandpolitik. Die politische Auseinandersetzung in der
Bundesrepublik Deutschland über den Grundlagenvertrag mit der DDR. Dokumente zur
Deutschlandpolitik. Beihefte Band 3. Hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Be-
ziehungen. Frankfurt a. M. 1977.
- RN. The Memoirs of Richard Nixon. New York 1978.
- Heinrich Oberreuter (Hrsg.): Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich. Ham-
burg 1975.
- Glenn D. Paige: The Korean Decision, June 24-30, 1950. New York 1968.
- Günther Patz: Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik. Fallstudien zur politischen Bedeu-
tung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages. Studien zum politischen
System der Bundesrepublik Deutschland, Band, 7. Meisenheim 1976.
- Jürgen Radde: Die außenpolitische Führungselite der DDR. Veränderungen der sozialen Struk-
tur außenpolitischer Führungsgruppen. Köln 1976.
- Dietrich Rollmann (Hrsg.): Die CDU in der Opposition. Eine Selbstdarstellung. Hamburg 1970.
- Reinhold Roth: Parteiensystem und Außenpolitik. Zur Bedeutung des Parteiensystems für den au-
ßenpolitischen Entscheidungsprozeß in der BRD. Studien zum politischen System der
Bundesrepublik Deutschland Band 1. Meisenheim 1973.

- Reinhold Roth: Außenpolitische Innovation und politische Herrschaftssicherung. Eine Analyse von Struktur und Systemfunktion des außenpolitischen Entscheidungsprozesses am Beispiel der sozialliberalen Koalition 1969 bis 1973. Studien zum Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Band 14. Meisenheim 1976.
- Gisela Rüß: Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen – Innerdeutsche Beziehungen 1949–1970. Münchener Studien zur Politik, Band 23. München 1973.
- Friedrich Schäfer: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise. Opladen 1975.
- Walter Scheel: Reden und Interviews. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1972.
- Kai M. Schellhorn: Krisen-Entscheidung. Der geheime amerikanische Entscheidungsprozeß zur Bombardierung Nord-Vietnams 1964/65. Münchener Studien zur Politik, Band 26. München 1974.
- Rainer Schenck: Die Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes, insbesondere deren Entwicklung seit 1969. Augsburgs Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 6. Bern und München 1976.
- Günther Schmid: Politik des Ausverkaufs? Die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel. München 1975.
- Günther Schmid/Hubert Treiber: Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland. München 1975.
- Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik. München und Zürich 1975.
- Rolf Seeliger (Hrsg.): Bonns Graue Eminenzen. Aktuelle Beiträge zum Thema Ministerialbürokratie und sozialdemokratische Reformpolitik. München 1970.
- Klaus Seemann: Entzaubertes Bundeskanzleramt. Denkwürdigkeiten eines Personalvorsitzenden. Landshut 1975.
- Richard C. Snyder/H. W. Bruck/Burton Sapin: Foreign Policy Decision Making. An Approach to the Study of International Politics. New York 1962.
- Hartmut Soell: Fritz Erler – Eine politische Biographie. Band I und II. Berlin/Bonn-Bad Godesberg 1976.
- Rangmar Staffa: Egon Bahr. Der geheime Diener. Landshut 1974.
- Carola Stern: Willy Brandt in Selbstzeugnissen und Bilddokumenten. Reinbek 1975.
- Hans-Joachim Veen: Die CDU/CSU-Opposition im parlamentarischen Entscheidungsprozeß. München 1973.
- Hans-Joachim Veen: Opposition im Bundestag. Ihre Funktionen, institutionellen Handlungsbedingungen und das Verhalten der CDU/CSU-Fraktion in der 6. Wahlperiode 1969–1972. Sozialwissenschaftliche Studien zur Politik, Band 8. Bonn 1976.
- Thilo Vogelsang: Das geteilte Deutschland. dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Band 11. München 1976.
- Manfred Max Wambach: Verbändestaat und Parteienoligopol. Macht und Ohnmacht der Vertriebenenverbände. Bonner Beiträge zur Soziologie 10. Stuttgart 1971.
- Herbert Wehner: Beiträge zu einer Biographie. Hrsg. von Gerhard Jahn unter Mitwirkung von Reinhard Appel, Sven Backlund, Klaus Bölling und Günter Gaus. Köln 1976.
- Gerhard Wettig: Die Sowjetunion, die DDR und die Deutschland-Frage 1965 bis 1976. Einvernehmen und Konflikt im sozialistischen Lager. Stuttgart 1976.
- Kay-Michael Wilke: Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Grundlagen und ausgewählte Probleme des gegenseitigen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten. Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Band 4. Berlin 1976.

III. Zeitschriftenbeiträge

- »Hat Ehmke sich übernommen?«, in: Der Volkswirt, Frankfurt a. M., 24. Jahrgang, Nr. 34 vom 21. August 1970, S. 15–20.
- »Der Reiz der Planung«, in: Der Volkswirt, Nr. 37 vom 11. September 1970, S. 22–28.
- »Betriebsfrieden gefährdet«, in: Wirtschaftswoche, Frankfurt, 25. Jahrgang, Nr. 24 vom 11. Juni 1971, S. 21–22.
- »Der Moskauer Vertrag im sowjetischen Urteil«, in: Osteuropa, Stuttgart, 21. Jahrgang, Heft 6/71, Juni 1971, S. A 357–A 372.
- Otto Wolff von Amerongen: »Aspekte des deutschen Osthandels«, in: Außenpolitik, Hamburg, 21. Jahrgang, Heft 3/1970, S. 143–148.
- Hans Apel: »Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen – Die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise«, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Köln und Opladen, Jahrgang 1 (1970), Heft 2, September 1970, S. 223–232.
- Udo Bermbach: »Stationen der Regierungsbildung 1969«, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, Juni 1970, S. 5–24.
- Ulrich Blank: »Horst Ehmke oder: Der Zwang zur Stärke«, in: Frankfurter Hefte, Nr. 6, 25. Jahrgang, 1970, S. 393–397.
- Werner Bröll: »Entscheidungstheorie und Politik. Skizzierung einer Analyse zur Anerkennungsfrage der DDR«, in: Politische Vierteljahresschrift, Köln und Opladen, 12. Jahrgang, Heft 3, September 1971, S. 402–412.
- Herbert Czaja: »Die Vertriebenen und die »neue Ostpolitik««, in: Unser Ermlandbuch 1971. Hrsg. von der Bischof-Maximilian-Kaller-Stiftung, bearbeitet von Pfarrer Ernst Laws. Reihe I der Veröffentlichungen der Bischof-Maximilian-Kaller-Stiftung, Nr. 22. Osnabrück 1972.
- Roland Delcour: »Ein Fall von Schizophrenie. Deutsche Ostpolitik aus Pariser Sicht«, in: Der Monat, Hamburg, 22. Jahrgang, Heft 263, August 1970, S. 51–54.
- Wolfgang F. Dexheimer/Max Hartmann: »Zur Geschichte und Struktur der Arbeitskreise und -gruppen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion«, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, September 1970, S. 232–237.
- Manfred Dormann: »Faktoren der außenpolitischen Entscheidung«, in: Politische Vierteljahresschrift, 12. Jahrgang, Heft 1, Juni 1971, S. 14–28.
- Heiner Flohr: »Die Tätigkeit der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt«, in: Politische Vierteljahresschrift, 13. Jahrgang, 1972, Sonderheft 4, S. 54–69.
- Paul Frank: »Sicherheitsprobleme im Lichte des Moskauer Vertrags«, in: Europa-Archiv, Folge 24/1970 vom 25. Dezember 1970, S. 867–876.
- Paul Frank: »Motive und Ziele der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland«, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik, Wien, 13. Jahrgang, Heft 6, 1973, S. 365–372.
- Alfred Freudenhammer/Karlheinz Vater: »Die Zeit, die mir bleibt. Was Wehner wirklich will«. Teil I in: Der Spiegel, Nr. 28 vom 4. Juli 1977, S. 28–40. Teil II in: Der Spiegel, Nr. 29 vom 11. Juli 1977, S. 30–39. Teil III in: Der Spiegel, Nr. 30 vom 18. Juli 1977, S. 42–55. Teil IV in: Der Spiegel, Nr. 31 vom 25. Juli 1977, S. 36–49.
- Heino Kaack: »Opposition und Außenpolitik. Vorüberlegungen zur Analyse dieses Bezugssystems«, in: Politische Vierteljahresschrift, 10. Jahrgang, 1969, Sonderheft 1, S. 224–249.
- Heino Kaack/Reinhold Roth: »Die Außenpolitische Führungselite der Bundesrepublik Deutschland«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/72 vom 15. Januar 1972.
- Heino Kaack: »Landtagswahlen und Bundespolitik 1970–1972«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/74 vom 30. März 1974.
- Wilfried L. Kohl: »The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U. S.-European Relations: Patterns of Policy Making«, in: World Politics, Princeton, Vol. XXVIII, October 1975, No. 1, p. 1–43.
- Heinz Laufer: »Der Bundesrat als Instrument der Opposition? Eine Funktionsanalyse der Länderkammer unter den Bedingungen divergierender Mehrheitskonstellationen in Bundestag und Bundesrat«, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3, Oktober 1970, S. 318–341.
- Klaus Mehnert: »Der Moskauer Vertrag«, in: Osteuropa, 20. Jahrgang, Heft 12/1970, Dezember 1970, S. 809–830.

- Christian Meier: »Die deutsche Frage«, in: Osteuropa, 21. Jahrgang, Heft 8-9/1971, August/September 1971, S. 707–715.
- Arnd Morkel: »Die Reform des Kabinetts«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/70 vom 24. Oktober 1970, S. 3–21.
- Reinhold Roth: »Die außenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen der sozialliberalen Koalition und der CDU/CSU-Opposition 1969–1972« (hektographiertes, im Oktober 1978 noch unveröffentlichtes Manuskript).
- Wolfgang Rudzio: »Mit Koalitionsausschüssen leben? Zum Unbehagen an einem Phänomen parteienstaatlicher Demokratie«, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, September 1970, S. 206–222.
- Wolfgang Rudzio: »Die Regierung der informellen Gremien. Zum Bonner Koalitionsmanagement der sechziger Jahre«, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, hrsg. von Rudolf Wildenmann. Band 3. München 1972, S. 339–366.
- Swidbert Schnippenkoetter: »Gewaltandrohung und Gewaltverbot als Probleme der internationalen Politik«, in: Bedrohungsvorstellungen als Faktor der internationalen Politik, Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung. Band 1/1971 (Gesamtredaktion: Karl Kaiser). Düsseldorf 1971, S. 67–81.
- Swidbert Schnippenkoetter: »Gewaltverbot und Gewaltverzicht«, in: Herbert Scholz (Hrsg.): Entspannung und Abrüstung. Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund. Berlin 1970, S. 27–42.
- Klaus Schoenthal: »Die reifende Allianz Bonn – Washington«, in: Außenpolitik, 21. Jahrgang, Heft 4/1970, S. 211–224.
- Klaus Seemann: »Wie wird heute regiert? »Modernisierung« des Bundeskanzleramtes«, in: Die politische Meinung, Bonn, 16. Jahrgang, Heft 139, November/Dezember 1971, S. 37–50.
- Helmut Steinberger: »Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970«, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart, Band 31, Nr. 1-2, Juni 1971, S. 63–161.
- Gerhard Wettig: »Das Entspannungsproblem Berlin. Die empfindlichste Nahtstelle von Ost und West«, in: Osteuropa, 21. Jahrgang, Heft 1/1971, Januar 1971, S. 1–22.

IV. Regelmäßig ausgewertete Zeitschriften und zeitschriftenähnliche Publikationen

Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn
 Außenpolitik, Hamburg
 Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln
 Deutschland Archiv, Köln
 Foreign Affairs, New York
 Foreign Policy, New York
 Europa-Archiv, Bonn
 International Affairs, Moskau
 Die Neue Gesellschaft, Bonn-Bad Godesberg
 Die Politische Meinung, Bonn
 Politische Studien, München
 Politische Vierteljahresschrift, Köln und Opladen
 Osteuropa, Stuttgart
 DER SPIEGEL, Hamburg
 Der Volkswirt (Wirtschaftswoche), Frankfurt a. M.
 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart
 Zeitschrift für Parlamentsfragen, Köln und Opladen
 Zeitschrift für Politik, Köln

V. Im Untersuchungszeitraum ausgewertete Tages- und Wochenzeitungen sowie Presse- und Informationsdienste

1. Inländische Presse

Herangezogen und ausgewertet wurden alle großen und größeren Tages- und Wochenzeitungen, die in der Bundesrepublik erscheinen bzw. erschienen sind, ferner die vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung regelmäßig erstellten Kommentarübersichten und Materialien für die Presse.

2. Ausländische Presse

USA: The Christian Science Monitor, Boston, International Herald Tribune, Paris
The New York Times, Newsweek, New York
The Washington Post, Time, New York
Frankreich: Le Monde, Paris, Le Figaro, Paris
Großbritannien: The Daily Telegraph, London, The Observer, London
The Guardian, London, The Times, London
Schweiz: Neue Zürcher Zeitung

3. Presse- und Informationsdienste

Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn
Deutscher Ostdienst (dod), Bonn
Deutsche Welle, Monitor-Dienst, Köln
DGB-Nachrichtendienst, Düsseldorf
Deutschland-Union-Dienst, Bonn
Freie Demokratische Korrespondenz (fdk), Bonn
Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, Bonn

VI. Interviews, Hintergrundgespräche sowie schriftliche und telefonische Hintergrundinformationen

1. Interviews:

Mit dem Bundesminister für besondere Aufgaben bzw. für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Egon Bahr, am 26. November 1973 (in Auszügen abgedruckt bei Schmid, Politik des Ausverkaufs?, a. a. O., S. 245–257) und 15. Mai 1975 (von Bahr am 21. Mai 1976 zur vollständigen Zitierung freigegeben) in München

2. Hintergrundgespräche (Schriftliche Fassungen der mit namentlich genannten Persönlichkeiten geführten und im allgemeinen nicht zur vollständigen Veröffentlichung bestimmten Unterredungen lagen dem Doktorvater zur Einsicht vor):

Mit Botschafter a. D. Dr. Helmut Allardt am 7. Mai und 18. Juni 1976 in München
Botschafter a. D. Dr. Heinrich Böx am 6. April 1977 in Bonn
Botschafter Valentin Falin am 23. September 1977 in Bonn-Bad Godesberg
Staatssekretär Dr. Paul Frank am 13. September und 26. September 1977 in Bonn
Dr. Herbert Hupka, MdB, am 27. Juni 1976 in München
VLR I Dr. Wilhelm Lücking am 13. September 1976 in Bonn

Staatssekretär a. D. Dr. Alois Mertes, MdB, am 6. April 1977 in Bonn
Staatsminister a. D. Karl Moersch am 13. Januar 1977 in Ludwigsburg
Bundespräsident Walter Scheel am 26. September 1977 in Bonn
Ministerialdirigent Dr. Hansjürgen Schierbaum am 14. Oktober 1976 in Bonn
Eugen Selbmann am 14. Oktober 1976 in Bonn
Ministerialdirektor Günther van Well am 13. September 1976 in Bonn
Karl Wienand am 15. Oktober 1976 in Bonn und 24. Januar 1977 in München

*3. Schriftliche, nur punktuell zur Zitierung freigegebene Hintergrundinformationen
(auch diese waren dem Doktorvater einsichtig) von*

Staatssekretär a. D. Conrad Ahlers, MdB, Bonn
Auswärtiges Amt, Bonn
Dr. Renate Baerensprung, Bonn
Bundesminister a. D. Egon Bahr, MdB, Bonn
David Binder, Washington
Generalkonsul Dr. Alfred Blumenfeld, Leningrad
Bundeskanzleramt, Bonn
Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn
Bundespräsidialamt, Bonn
Prof. Dr. Ralf Dahrendorf, London
Prof. Jonathan Dean, Wien
Dr. Jürgen Erdmenger, Brüssel
VLR I Dr. Renate Finke-Osiander, Bonn
Prof. Dr. Jochen Abr. Frowein, Bielefeld
Bundesminister a. D. Dr. Johann Baptist Gradl, MdB, Bonn
Botschafter a. D. Horst Groepper, Bonn
Dr. Ottfried Hennig, MdB, Bonn
Prof. Dr. Richard Löwenthal, Berlin
Dr. Werner Marx, MdB, Bonn
Kurt Mattick, MdB, Bonn
Staatssekretär a. D. Dr. Alois Mertes, MdB, Bonn
Staatsminister a. D. Karl Moersch, Ludwigsburg
Gesandter Dr. Joachim Peckert, Ankara
Botschafter Kenneth Rush, Paris
Ministerialdirigent Dr. Hansjürgen Schierbaum, Bonn
Wolfgang Schollwer, Bonn
Regierender Berliner Bürgermeister a. D. Klaus Schütz, Berlin
Dr. Günter Struve, Berlin
Bundestagsvizepräsident und Bundesminister a. D. Richard Stücklen, MdB, Bonn
Stephan Thomas, Köln
Karl Wienand, Windeck

4. Zusätzliche telefonische Hintergrundinformationen von

Staatssekretär a. D. Dr. Alois Mertes, MdB, Bonn
Staatsminister a. D. Karl Moersch, Ludwigsburg



Personenregister

Wegen ihrer häufigen Nennung wurden die Namen *Bahr*, *Brandt*, *Duckwitz*, *Gromyko* und *Scheel* nicht aufgenommen.

- Abrassimow, Pjotr A. 20, 30, 46, 65, 135, 138, 154 f., 163
Achenbach, Ernst 87, 94, 158 f., 161 ff., 165, 192, 204, 207, 209, 285, 288 f., 318 ff., 321, 327
Acheson, Dean 259 f.
Ackermann, Eduard 13, 212, 217
Adenauer, Konrad 9, 38, 40, 165, 171, 175, 181, 185, 212, 225, 254, 341
Ahlers, Conrad 13, 17 f., 25, 33, 36, 56, 58, 60, 62, 69, 73 f., 76 f., 79, 83 f., 87, 89, 102, 110, 125 f., 129, 131 ff., 135 f., 137, 139 ff., 144, 146 ff., 152 f., 156, 172, 186, 197, 199 ff., 208, 216 ff., 220, 232 f., 235 f., 254, 267, 271, 293, 296, 307 ff., 312 f.
Aichi, Kiichi 64
Allardt, Helmut 13, 18, 25 ff., 30 ff., 38, 42 ff., 47 ff., 56 ff., 64 ff., 69, 85, 92, 94, 158 ff., 163, 172, 191, 236, 239, 254, 265 f., 268 ff., 289, 319 f.
Alten, Jürgen von 119, 191, 193, 291, 302
Anderson, David 257
Apel, Hans 72, 202 f., 205
Appel, Reinhard 249
Arnaud, Claude 61, 63, 252, 260, 266, 276, 278
Arndt, Adolf 232
Arndt, Claus 165 f.
Arndt, Klaus D. 45, 109, 272, 295
Audland, Christopher J. 251

Baerensprung, Renate 13, 19, 118, 191
Baibakow, Nikolaj 160
Ball, Georg 235, 259 f.
Baring, Arnulf 9
Bartsch, Willy 99
Barzel, Rainer 13, 27, 30 f., 35, 60, 69, 72, 76, 82 f., 90, 93, 100, 103, 107 f., 126 ff., 133, 144, 149 ff., 157, 175 ff., 212 ff., 267 ff., 273, 275, 277, 279 ff., 283, 286, 291 ff., 295, 301, 304 ff., 308, 311 ff., 317, 324 ff., 342
Bauer, Leo 17, 97, 131 f., 218 f., 226 f., 233 ff., 259, 307
Baumgärtel, Werner 150
Beam, Jacob D. 163, 172, 320, 323
Beaumarchais, Jacques Delarue Caron de 177, 326
Becher, Walter 244
Beermann, Friedrich 204
Behrendt, Walter 206
Benda, Ernst 213
Bendall, David 13, 125, 228 f., 236
Bender, Peter 229
Berger, Hans 191
Binder, David 13, 125, 228 f., 236
Birckholtz, Johannes 219
Birrenbach, Kurt 13, 209, 214
Bismarck, Philipp von 119, 302
Bittner, Horst 65
Blank, Ulrich 231
Blüm, Norbert 239
Blumenfeld, Alfred 43, 158, 160 f., 164, 167, 170, 191, 193, 319 ff., 323
Blumenfeld, Erik 87, 285
Böker, Alexander 190
Böthling, Günter 150
Böx, Heinrich 13, 27, 100, 102, 105 ff., 109 ff., 117 f., 193, 267, 291, 297, 300 f.
Boldt, Hans 119, 302
Bondarenko, Alexander P. 158
Borm, William 20, 207, 211
Branner, Karl 150, 153
Braun, Sigismund Freiherr von 160, 175, 192 f., 319, 324
Breschnew, Leonid J. 65, 118, 122, 155, 166, 177, 326
Brodesser, Karl-Friedrich 184
Bruck, H. W. 11
Brück, Alwin 206
Brunner, Guido 13, 91, 158, 165, 170, 188 f., 192 f., 287, 321
Büge, Rolf-Dieter 150, 156
Bulganin, Nikolaj A. 165, 171, 175

- Burakiewicz, Janusz 102, 119
 Buschmann, Karl 295
- Carstens, Karl 19, 37, 181, 185, 193
 Caspari, Fritz 192
 Chaban-Delmas, Jacques M. P. 29, 44, 86, 268, 285
 Chlestow, Anatolij 158, 165, 172, 321
 Clay, Lucius 259 f.
 Cramer, Dettmar 70
 Cyrankiewicz, Jozef 101, 109, 115, 295, 299
 Czaja, Herbert 209, 244 ff., 277, 298
 Czarnecki, Bohdan 116
 Czyrek, Jozef 105
- Dahrendorf, Ralf 13, 17, 19, 22, 34, 50, 63, 69, 73, 75, 78, 85, 102, 104, 107, 139, 141, 188, 192, 210, 250, 272, 279, 281, 293 f., 298, 301, 311
 Dean, Jonathan 13, 125, 251, 257 ff.
 Delahaye, Yves 172, 323
 Delcour, Roland 256
 Dewey, Thomas 259
 Dichgans, Hans 115, 299
 Diesel, Jürgen 190
 Dietzfelbinger, Hermann 245
 Dobrowolski, Stanislaw 105, 108, 110, 116
 Döpfner, Julius Kardinal 245
 Dohnanyi, Klaus von 17
 Domes, Alfred 245 f.
 Dorn, Wolfram 144, 148, 150, 152, 156, 312
 Douglas-Home, Sir Alec 92, 252, 288
 Dunkel, Renate 13
- Eckardt, Felix von 209
 Edmonds, Robert H. G. 172, 323
 Ehmke, Horst 17, 32 f., 34 ff., 50, 83, 90 f., 102, 107, 110, 126, 131 ff., 135, 139 ff., 146, 148, 150, 153, 155, 160, 167, 172, 181 ff., 199 ff., 203, 211, 216 ff., 220, 226 f., 230 ff., 235 f., 260, 269 ff., 286 f., 292, 294, 296, 298, 305 ff., 317, 319, 321 f., 324, 341
 Ehrenberg, Herbert 184
 Eichengrün, Ernst-Arthur 195
 Eitel, Antonius 54, 64, 146, 185
 Emmel, Egon 45, 109, 117, 119, 193, 272, 295, 300, 302
 End, Heinrich 9 f., 238, 248
 Engholm, Björn 230
 Eppler, Erhard 20, 97, 142, 200, 219
 Erdmenger, Jürgen 13, 185
 Erhard, Ludwig 22, 38, 40, 181, 212, 254
 Erlander, Tage 234
 Ertl, Josef 72 f., 78, 205, 219, 279, 281 f.
- Falin, Valentin M. 13, 30, 42, 49, 52, 54 f., 65 ff., 79 f., 143, 146, 158 ff., 164 f., 169 ff., 270, 312, 319 ff., 323
 Fechter, Peter 223
 Federer, Georg 190
 Fessenden, Russell 29, 124, 258, 266, 304
 Finke-Osiander, Renate 14, 23 f., 53, 78, 80, 89 f., 94, 99, 117, 291
 Firjubin, Nikolaj 26
 Fischer, Per 184, 188
 Fleischhauer, Karl A. 158, 160, 164 f., 193, 319 ff.
 Focke, Katharina 181, 184 f., 186, 199
 Frank, Johann 213
 Frank, Paul 14, 23 f., 53, 78, 80, 89 f., 94, 99, 117, 158 ff., 163 ff., 167 ff., 175, 177, 187 ff., 192 f., 217, 219, 222, 254, 262, 274 f., 286, 289, 300, 318 ff., 326, 341
 Franke, Egon 21, 72, 78, 126, 131, 133, 136 ff., 141 f., 144, 146, 148, 150 f., 153, 155 f., 194 ff., 211, 282, 305, 308, 310, 312 f., 316 f.
 Frehsee, Heinz 202
 Friedrich, Bruno 97
 Fritsch, Hans-Wilhelm 144, 150, 156
 Frowein, Jochen A. 14, 87, 158 f., 165, 318
 Funcke, Liselotte 17, 204
- Gaullès, Charles de 22, 115, 223, 256, 299, 341
 Gaus, Günter 36, 59
 Gebauer, Eckart 156
 Gehlhoff, Walter 160, 192, 319
 Globke, Hans 181
 Genscher, Hans D. 17, 21 f., 50, 72 f., 75, 77 f., 83, 93, 107, 113, 116, 139 f., 155, 167, 186, 192, 199, 201, 204 f., 210, 219, 269, 272, 277, 279, 281 f., 292, 294, 298, 300, 310, 317, 321
 Götz, Hermann 213
 Gomulka, Wladyslaw 97 f., 100 f., 103 ff., 112 f., 115, 191, 297
 Gorce, François de la 258
 Grabert, Horst 94, 289
 Gradl, Johann B. 14, 69, 77, 91, 107, 126, 141, 143, 148, 157, 175, 210 f., 217, 279, 282, 305, 310, 313, 317, 324
 Grass, Günter 235
 Gretschnko, Andrej A. 63
 Grewe, Wilhelm 156, 177, 190, 252, 317, 326
 Griesinger, Annemarie 212 f.
 Groepper, Horst 14, 190 f.
 Guttenberg, Karl Theodor Freiherr von und zu 77, 94, 181, 193, 209, 214, 281 f., 284, 289, 325

- Haack, Dieter 194
 Haftendorn, Helga 339
 Hahn, Walter F. 225
 Hallier, Hans J. 190
 Hallstein, Walter 135, 140, 209, 238
 Hanbury-Tenison, Richard 251, 258
 Harkort, Günther 34, 101 f., 188, 192
 Harmel, Pierre 70
 Harmon, Léo 86
 Hase, Karl-Günther von 177
 Hassel, Kai-Uwe von 152, 213
 Haydon, Walter R. 271
 Healey, Denis 26, 125, 265
 Heath, Edward 176, 325
 Heck, Bruno 90, 213, 215, 286
 Hegelau, Hans 184
 Heinemann, Gustav 31, 129 f., 148, 181, 233 f., 325
 Hennig, Ottfried 14, 214 f., 217
 Henze, Gerhard W. 105, 158
 Herrmann, Klaus 14, 214
 Herbst, Otto A. 190
 Herold, Karl 126, 195, 211
 Hillenbrand, Martin 63, 125, 177, 235, 246, 252, 257 f., 266, 278
 Hirt, Edgar 150, 156, 195
 Höcherl, Hermann 119, 302
 Höhmann, Egon 206
 Hofmann, Harald 158, 188, 190
 Honecker, Erich 65, 126, 143, 155
 Hopf, Volkmarr 182
 Hoppe, Hans-Günter 20
 Hoppe, Wilhelm 190
 Hupka, Herbert 14, 204, 209, 237, 244 ff.
- Jackling, Sir Roger William 122, 252
 Jaeger, Richard 213
 Jaeger, Wolf-Eckard 195
 Jaene, Hans D. 20
 Jahn, Hans-Edgar 244
 Janssen, Heinrich M. 245
 Javits, Jacob K. 87
 Jedrychowsky, Stefan 63, 98 f., 102 f., 114 f., 119, 299, 302
 Jochimsen, Reimut 183
 Johnson, Lyndon B. 22
 Jung, Hermann 209
 Jung, Kurt 207
 Junghans, Hans J. 202
- Kádár, Janos 138
 Katuschew, Konstantin F. 65
 Katzer, Hans 49, 103, 107, 129, 141, 212 ff., 272, 293 f., 306, 310
 Kennan, George 234 f.
- Kennedy, John F. 231
 Kern, Ernst 184
 Kiep, Walter Leisler 141, 209, 214, 258, 310
 Kiesinger, Kurt G. 19, 21 f., 27, 40, 51, 95, 97, 129, 131, 136, 141, 149, 174 f., 181, 194, 196, 198, 212, 214 ff., 230, 267, 273, 290, 301, 308, 310 f., 313, 322, 324 f.
 Kissinger, Henry A. 29, 60, 62, 93, 111, 125, 153, 177, 187, 231, 254 f., 257 ff., 276, 315, 326
 Kindermann, Gottfried-Karl 14
 Klein, Friedrich 288
 Klepsch, Egon 214
 Kliesing, Georg 209, 214, 284
 Knappstein, Heinrich 24
 Knieper, Werner 181
 Knoop, Emil 195
 Köppler, Heinrich 14, 212 f., 217, 239
 Kohl, Helmut 115
 Kohl, Michael 129, 138, 142, 150
 Kohrt, Günter 150
 Kornblum, John 257
 Kossygin, Alexej N. 42, 49 f., 53, 65, 67, 122, 155, 168 f., 173, 177, 326
 Kowaljow, Anatolij G. 158, 165, 168, 321 f.
 Krascheninnikow, Wladimir 42
 Krauthaim, Hans-Jobst 242
 Krautwig, Carl 185
 Kreisky, Bruno 234
 Kreutzer, Hermann 194 f.
 Krüger, Werner 186
 Kucza, Ernest 107, 116
 Kudriawzew, Wladimir 163
 Kühlmann-Stumm, Knut von 80 f., 204 f., 284
- Lachowski, Leonard 97
 Ladgham, Bahi 102
 Lahn, Lothar 119, 190, 192, 209, 302
 Laird, Melvin 125, 259
 Lauritzen, Lauritz 72
 Leber, Georg 78, 140, 154, 195, 200, 210, 232, 282, 310
 Lednew, Valerij W. 47 f.
 Ledskey, Nelson C. 257
 Leicht, Albert 213
 Lehmann, Walter J. 14
 Lenin, Wladimir I. 155
 Livingston, Robert G. 257
 Löwenich, Gerhard von 158
 Löwenthal, Richard 14, 19, 23, 58, 223, 225 f.
 Lorf, Peter 150
 Ludz, Peter C. 132, 235, 307
 Lücking, Wilhelm 14
 Lustig, René 251

- Mahnke, Hans-Heinrich 140, 150, 156, 196, 310
 Majonica, Ernst 209f.
 Makosa, Jerzy 116
 Martin, Berthold 213
 Marx, Karl 143, 175
 Marx, Werner 14, 37, 82, 90, 93 f., 175 f., 209, 213 f., 267, 286, 289 f., 301, 324
 Marzian, Herbert 245
 Mattick, Kurt 14, 49, 107, 203, 206 ff., 211, 272, 294
 Maximytschew, Igor F. 14
 McCloy, John 259f.
 Meany, George 239, 259f.
 Meissner, Boris 18, 37, 288
 Mende, Erich 81, 90, 125, 184, 196, 205, 207, 209
 Mertes, Alois 14, 191
 Mertes, Werner 37, 49, 87, 107, 201, 204 f., 220, 272, 285, 294
 Mick, Josef 100
 Mickiewicz, Janusz 110
 Mielke, Erich 234
 Mischnick, Wolfgang 21, 27, 49, 74, 77, 93 f., 100, 103, 107, 113, 126, 128, 133, 141, 146, 148 f., 151 f., 155, 167, 175, 186, 200 f., 204 f., 219 f., 227, 230, 272 f., 285, 289, 293 f., 305, 308, 311 ff., 322, 324, 343
 Moczar, Mieczyslaw 114
 Möller, Alex 21, 60, 72, 140, 153, 199 f., 219, 232, 310
 Moersch, Karl 14, 17, 24, 37, 43, 59, 85, 89, 160, 164, 188 f., 191 ff., 204, 209, 243, 250, 289, 318, 320
 Monnet, Jean 234
 Morgenstern, Heinz 195
 Müller, Günther 204
 Müller, Werner 144, 150, 156, 192
 Müller-Hermann, Ernst 119, 213, 302
 Nixon, Richard 27, 29, 51, 60 ff., 93, 111, 125, 127, 129, 152 f., 176 f., 187, 252, 254 f., 259 f., 266, 273, 276, 286 f., 296, 306, 315, 325, 341
 Nowikow, Wladimir N. 160
 Ohlsson, Karl-Heinz 184
 Oncken, Dirk 190
 Osterheld, Horst 185
 Paige, Glenn 11 f.
 Palme, Olof 169, 322
 Paszkowski, Mieczyslaw 116
 Patolitschew, Nikolaj S. 160
 Patz, Günther 210
 Paul VI., Papst 90
 Pauls, Rolf 26, 265, 276
 Peckert, Joachim 14, 32, 42, 45, 64, 85, 158, 160, 164, 170, 191, 269, 319 ff., 323
 Peter, Janos 108, 138
 Petersen, Peter 115, 299
 Piatkowski, Wacław 101 f., 116
 Pieck, Werner 105
 Plück, Kurt 150 f.
 Podgorny, Nikolaj V. 65, 155
 Pohle, Wolfgang 213
 Poljanskij, Dimitri S. 21
 Pommerening, Horst 91, 193, 287
 Pompidou, George 29, 44, 51, 62, 86 f., 103, 137, 152, 176, 252, 256 f., 268, 273, 277, 285, 302, 309, 316, 325
 Praß, Johannes 185
 Pusch, Hans U. 247
 Raczkowski, Jerzy 107
 Raederscheidt, Erich 151
 Raiser, Ludwig 239
 Rasner, Will 90, 93, 213 f., 286, 288
 Renger, Annemarie 202
 Rehlinger, Ludwig 214
 Rehs, Reinhold 50, 107, 244, 272, 288, 294
 Reinelt, Alfred 158
 Riedel, Clemens 245
 Richardson, Elliot L. 111, 276 f., 298, 315 f.
 Rippon, Geoffrey 177
 Ritter, Waldemar 195
 Ritzel, Gerhard 150, 156, 184, 188, 199
 Röding, Horst 190
 Rösing, Josef 213
 Rogers, William 29, 70, 93, 101, 111, 124, 127, 129, 153, 157, 164, 177, 252, 260, 268 f., 292, 304 ff., 314, 320, 326
 Roos, Hans 245
 Rossmeisl, Rudolf 101
 Roth, Hellmut 26, 190, 192, 265, 267
 Roth, Reinhold 9 f., 12, 333
 Ruete, Hans H. 27, 31, 177, 190, 192, 268 f., 326
 Rush, Kenneth 14, 54, 122, 124 f., 129, 163, 252, 254, 257 ff., 274, 306, 320
 Rusk, Dean 259
 Rutschke, Wolfgang 204
 Rytlewski, Ralf 14
 Sahn, Ulrich 33, 102, 127, 130 f., 135, 140, 142 ff., 146 ff., 153 ff., 184, 187 f., 190, 197, 211, 218 ff., 222, 236 f., 245, 262, 271, 292, 306, 310 ff., 315 ff., 319, 341
 Sanne, Carl-Werner 31, 35, 42, 45, 54, 64, 130 f., 140, 146, 148 f., 183 f., 188, 197, 218, 220, 222, 237, 270, 306, 310, 312 f.

- Sapin, Burton 11
 Sauvagnargues, Jean 260 f.
 Schäfer, Friedrich 202 f., 207
 Schattenberg, Horst-Henner 195
 Scheljepin, Alexander N. 239
 Schellenberg, Ernst 202
 Schenck, Dedo von 28, 91, 105, 108, 110, 125, 188, 191, 193, 209, 253, 287, 291, 304
 Schierbaum, Hansjürgen 14, 130 f., 140, 148, 150, 156, 196 f., 220, 306, 310
 Schiller, Karl 102, 119, 186, 199 ff., 219, 295, 302
 Schilling, Wolf-Dietrich 184
 Schmid, Carlo 27, 100, 202, 209, 233, 267
 Schmidt, Hansheinrich 100, 204
 Schmidt, Helmut 17, 21, 26, 60, 72 f., 113, 140, 149, 153, 155, 181, 186, 198, 200 f., 203, 210, 218 f., 230 ff., 235, 265, 282, 303, 310, 313, 317
 Schmitt-Vockenhausen, Hermann 202
 Schmücker, Kurt 213
 Schneppen, Heinz 150
 Schnippenkötter, Heribert 150 f., 156
 Schnippenkoetter, Swidbert 38 ff., 154, 190
 Schollwer, Wolfgang 14, 20
 Schröder, Gerhard 22, 24, 49, 77 f., 90 f., 107, 133, 141, 143, 148, 175, 208 ff., 214 f., 272 f., 282, 286, 289, 294, 307, 310 f., 313, 324
 Schüssler, Gerhard 136, 142, 144 f., 150, 154, 156
 Schütz, Klaus 14, 19 ff., 29, 84, 98, 110, 137, 148, 175, 187, 200, 218, 233, 268 f., 290, 296, 307, 309, 324
 Schütz, Wilhelm Wolfgang 132, 301, 307
 Schultz, Fritz-Rudolf 207
 Schulz, Klaus-Peter 206
 Schumacher, Kurt 228
 Schumann, Maurice 26, 44, 69, 86, 93, 115, 125, 134, 157, 178, 252, 256, 265, 278, 280, 285, 288, 298 f., 308, 316 f.
 Schulte, Dieter 202
 Schwarzer, Herbert 246
 Schwarzkopf, Dietrich 247
 Seemann, Klaus 182
 Seidel, Karl 150
 Seidel, Max 206
 Selbmann, Eugen 14, 21, 97 f., 201 f., 206, 218, 228, 231, 290 f., 320
 Semjonow, Wladimir S. 45 f., 47 f., 52, 64
 Semskow, Igor N. 101
 Seume, Franz 204
 Seydoux de Clausonne, François 122, 252, 260
 Seydoux de Clausonne, Roger 163, 320
 Shiwkoff, Todor 109
 Shukow, Juri A. 163
 Simon, Klaus 192
 Slotta, Günter 119, 302
 Snyder, Richard C. 11
 Sönksen, Claus 188
 Sonnenfeldt, Helmut 246, 257 f.
 Spang, Rudolf 190
 Spangenberg, Dietrich 130, 199, 201
 Sprei, Karl Graf von 187
 Spychalski, Marian 107
 Stabreit, Immo 30, 42 f., 64, 158, 164, 191, 320
 Staden, Berndt von 158, 160 f., 164 f., 167, 170, 172, 188, 190 ff., 209, 252, 319 ff., 323
 Stark, Andrew 258
 Starke, Heinz 81, 205
 Steffen, Jochen 218
 Stern, Carola 226
 Stern, Ernst-Günter 131, 136, 140, 144, 148, 150, 156, 183 f., 195, 197, 199, 220, 306, 309 f.
 Stewart, Michael 26, 70, 125, 252, 265, 271
 Stoessel, Walter 297
 Stoltenberg, Gerhard 77, 212 ff., 273, 282, 310
 Stoph, Willi 50, 55 f., 65, 67, 69, 126 f., 129, 136 ff., 142 ff., 146 ff., 194, 197, 233, 275, 279, 309 f., 312, 314 ff., 340
 Strauß, Franz J. 141, 175, 212 ff., 281, 287, 307 f., 310 f., 324 f.
 Struve, Detlef 212 ff.
 Struve, Günter 14, 188
 Stücklen, Richard 69, 90, 107, 143, 148, 152, 157, 175 f., 213 f., 279, 284, 286, 313 f., 317, 324 f.
 Süss, Herbert 150
 Suslow, Michail A. 166
 Sutterlin, James 235, 246, 257 f.
 Tallert, Harry 206
 Tarassow, Alexander M. 160
 Tern, Jürgen 249, 283
 Thomas, Stephan 14
 Tokowinin, Awrelij A. 30, 42, 66, 158 f., 170, 323
 Treskow, Wiprecht von 42, 48, 64, 158, 270
 Ulbricht, Walter 41, 46, 50, 65, 67, 106, 126, 128 ff., 133, 135 f., 142, 145, 150 f., 155, 157, 194, 196 f., 306, 308 f.

Personenregister

- Vetter, Heinz O. 239 f.
Volze, Armin 140, 196, 310
Voss, Hans 129, 138, 150
- Wagner, Leo 141, 213, 272, 294, 310
Warnke, Bruno 195
Wechmar, Rüdiger von 60, 76 ff., 83, 87, 95 f.,
110, 115, 118, 156, 158 f., 164 f., 169,
171, 192 f., 250, 289, 298, 321
Wehner, Herbert 21, 27, 34, 74, 77, 87,
93 f., 97, 100, 103, 107, 113, 121 f.,
126, 128, 131, 133, 137, 139, 141 f., 144,
146, 148 f., 151 f., 155, 167, 175, 186 f.,
193 ff., 200 ff., 205 f., 209, 211, 216,
218 ff., 226 ff., 233 ff., 254, 273, 285,
289, 293, 305, 308 f., 311 ff., 322, 324,
343
Weichert, Jürgen C. 130, 140, 144, 148, 150,
156, 194 ff., 220, 306, 317, 319
Weizsäcker, Richard von 18, 121, 210, 214,
258, 267
Well, Günther van 14, 28, 122, 124 f., 130,
140, 148, 188, 193, 251 ff., 260 f., 266,
278, 304, 306, 310
Werz, Luitpold 190
Wessel, Gerhard S. 186, 219
Westrick, Ludger 181
Wettig, Gerhard 31, 52
Wetzel, Günter 121, 194 f., 220
Weyer, Willy 192
Wickert, Wolfram 156
- Wienand, Karl 14, 28, 122, 124 f., 130, 140,
158 f., 161 ff., 165, 167, 169, 187, 200 ff.,
205, 209, 216 f., 218, 220, 230 f., 253,
261, 272, 287 ff., 294, 318 ff., 321 f.
Wienholtz, Ekkehard 185
Wilke, Reinhard 184, 188
Willman, Adam 103, 108
Wilson, Harold 53, 152, 252, 274, 312
Wilson, Sir Archibald-Duncan 163, 320
Windelen, Heinrich 212 f., 245, 295
Winiewicz, Jozef 21, 27, 98, 100, 102, 105 f.,
108 f., 116 ff., 291, 300
Winzer, Otto 30, 65, 114, 126, 129, 139, 150,
155
Wischnewski, Hans J. 45, 83, 119, 131 f.,
138, 209, 218, 235, 302, 307
Wodak, Walter 226
Wörner, Manfred 212 f.
Wolff, Rudolf 30, 32, 42, 45, 191, 269
Wolff von Amerongen, Otto 145, 242 f.
Wolniak, Zygfryd 50
Woslenskij, Michail 48
Wrangel, Olaf Baron von 213
Wünsche, Harry 150
- Zarapkin, Semyon K. 20, 24 f., 27, 29, 36, 74,
88, 122, 129, 158, 174, 265 f.
Zawadzki, Aleksander 105, 108, 110, 116
Zimmermann, Friedrich 267
Zöller, Walter 14
Zoglmann, Siegfried 81, 90, 205, 284
Zundel, Rolf 215, 218, 249