

Schmid, Günther

**Book — Digitized Version**

Politik des Ausverkaufs? Die Deutschlandpolitik der  
Regierung Brandt/Scheel. 2. Auflage

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1979) : Politik des Ausverkaufs? Die Deutschlandpolitik der  
Regierung Brandt/Scheel. 2. Auflage, ISBN 3-88073-002-4, Tuduv-Verlagsgesellschaft, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122891>

**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](mailto: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](mailto: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>.

G. Schmid

Politik des Ausverkaufs?



Günter Schmid

# **Politik des Ausverkaufs ?**

Die Deutschlandpolitik  
der Regierung  
Brandt/Scheel

tuduv  Buch

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Schmid, Günther:**

Politik des Ausverkaufs?: Die Deutschlandpolitik d. Regierung Brandt/Scheel. Günther Schmid. — 2. Aufl. — München: tuduv-Verlagsgesellschaft, 1979.

ISBN 3-88073-002-4

2. Auflage 1979

© 1975 by tuduv Verlagsgesellschaft mbH

8000 München 2, Gabelsbergerstr. 15, Tel. 089/2 80 90 95

Gesamtherstellung: tuduv Verlagsgesellschaft mbH

Printed in Germany

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Innerdeutsche Beziehungen in der Endphase der Großen Koalition	13
I. Die Deutschlandpolitik der Regierung Kiesinger/Brandt	13
II. Die Haltung der DDR gegenüber der Bundesrepublik und ihre Perzeption der Politik der Regierung der Großen Koalition in Bonn	34
B. Die Öffnung der Bonner Deutschlandpolitik nach dem Regierungswechsel im Oktober 1969	45
I. Der modifizierte ost- und deutschlandpolitische Ansatz der Regierung Brandt/Scheel: Ausgangspunkte und Voraussetzungen	45
II. Strategie und Instrumentarium	53
1) Der sog. „Gewaltverzicht“	53
a) Politisch-rechtlicher Exkurs: Die Herausbildung des Gewaltverzichtsgrundsatzes und seine besondere Problematik	54
b) Die Geltung des Gewaltverbots für die Bundesrepublik und die DDR	58
c) Die Gewaltverzichtsvorstellungen der Regierung Brandt/Scheel	62
d) Die praktische Gewaltverzichtspolitik der Bundesregierung ab Januar 1970	67
2) Rechtswirksame vertragliche Vereinbarungen mit der DDR	70
3) Die sog. „Scheel-Doktrin“	73
III. Das methodische Vorgehen der Regierung Brandt/Scheel und die Haltung der parlamentarischen Opposition in der Bundesrepublik	78

IV.	Exkurs: Die ost- und deutschlandpolitische Strategie der sozialliberalen Koalitionsregierung und die sowjetische Westeuropapolitik seit 1969	82
V.	Zu den deutschlandpolitischen Zielvorstellungen der Regierung Brandt/Scheel	92
C.	Die allgemeine außenpolitische Lage der DDR und ihre Deutschlandpolitik in der zweiten Hälfte des Jahres 1969	103
I.	Charakteristika der sozialistischen Außenpolitik der DDR – zur besonderen außenpolitischen Interessenlage Ost-Berlins	103
II.	Die DDR im Sommer 1969	114
III.	Die Ost-Berliner Reaktion auf den Regierungswechsel in Bonn	119
D.	Erfurt und Kassel	129
I.	Die ersten deutschlandpolitischen Schritte der Regierung Brandt/Scheel	129
II.	Die Ost-Berliner Gegenposition	138
E.	Die Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik bis zum Abschluß des Grundvertrages im Dezember 1972	147
I.	Von der Wiederaufnahme des deutsch-deutschen Dialogs im Oktober 1970 bis zur Unterzeichnung des „Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR“	147
II.	Resultate nach 3 Jahren Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition – Die deutschlandpolitische Lage nach Abschluß ihrer bilateralen Kernphase 1972/73	166
III.	Die Haltung Ost-Berlins	185
F.	Perspektiven für das künftige zwischendeutsche Verhältnis und mögliche deutsch-deutsche Interaktionsmuster	207

G.	Einige staats- und völkerrechtliche Aspekte der Bonner Deutschlandpolitik seit Ende 1969	219
	I. Zur Anerkennung der DDR als zweiter deutscher Staat	219
	II. Der Moskauer Vertrag und die deutsche Einheit	224
	III. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages	228
	IV. Kritische Anmerkungen zum BVerfG-Urteil	237
	V. Grundsätzliches zur Problematik einer verfassungsrechtlichen Prüfung von politischen Fragen	241
H.	Anhang	245
J.	Literaturverzeichnis	259
K.	Anmerkungen	277



## Vorwort

Mit Abschluß und Inkrafttreten des Grundlagenvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik fand im Frühsommer 1973 eine Politik ihren vorläufigen Abschluß, die Ende 1969 unter dem Schlagwort „Politik der Entkrampfung“ eingeleitet und in der Folgezeit von ihren parlamentarischen und außerparlamentarischen Kritikern mit großer Heftigkeit bekämpft wurde. Die CDU/CSU-Opposition im Deutschen Bundestag warf der ersten Regierung der sozialliberalen Koalition wiederholt vor, sie verrate mit ihrer Ost- und Deutschlandpolitik deutsche Interessen, betreibe den systematischen Ausverkauf Deutschlands und kapituliere vor ihren östlichen Verhandlungspartnern.

Schon heute kann festgestellt werden, daß kaum eine politische Strategie einer Bundesregierung mit mehr Kritik bedacht wurde als die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel, wie sie von Ende 1969 bis 1972/73 betrieben wurde. Während besonders im westlichen Ausland der Grundlagenvertrag als vorläufiger Schlußbaustein im Vertragsgebäude der zwischendeutschen Beziehungen gelegentlich als Beginn einer möglichen deutschen Wiedervereinigung gesehen wird, bezeichnete ihn die parlamentarische Opposition als einen Teilungsvertrag, der die Spaltung Deutschlands endgültig besiegele.

Absicht der vorliegenden Untersuchung ist es, eine sorgfältige und systematische Darstellung und Analyse dieser Politik im Rahmen der allgemeinen Bonner Ostpolitik seit Ende 1969 vorzulegen und damit einen Beitrag für eine weniger emotionsgeladene und mehr rationale Beurteilung der Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel zu leisten.

Anhand des bisher veröffentlichten Materials soll aufgezeigt werden, auf welchen Grundlagen und Voraussetzungen diese Politik aufbauen konnte, wo sie Veränderungen vornahm und mit welchen Mitteln sie durchgesetzt werden konnte.

Eine kurze Betrachtung der Rechtslage in Deutschland seit 1969 und der juristischen Absicherung der sozialliberalen Deutschlandpolitik setzt sich am Ende der Studie mit den am häufigsten gegen die Deutschlandpolitik vorgetragenen rechtlichen Argumenten auseinan-

der, deren Urheber oft nur unter dem Deckmantel der Seriosität und Wissenschaftlichkeit mit der Behauptung der Verfassungswidrigkeit operieren, eine ernsthafte juristische Beweisführung für ihre These aber in den seltensten Fällen folgen lassen.

Schließlich soll auf die nicht nur für unser Demokratieverständnis gefährliche Tendenz aufmerksam gemacht werden, die in einer deutlichen Überbewertung der rechtlichen Würdigung hochpolitischer Sachverhalte zum Ausdruck kommt, wie sie für die gesamte Diskussion über die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel charakteristisch war.

Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages bekämpft die CDU/CSU-Opposition die Deutschlandpolitik der Bundesregierung weiterhin mit primär verfassungsrechtlichen Mitteln: Im Mai 1974 drohte sie wegen der Akkreditierung des Ständigen Vertreters der DDR in Bonn beim Bundespräsidenten erneut mit einer Organklage beim Bundesverfassungsgericht.

Um eine größtmögliche Objektivität der Darstellung und Analyse zu erreichen, wurde alle verfügbaren Meinungsäußerungen von zentralen deutschlandpolitischen Entscheidungsträgern sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR herangezogen und ausgewertet. Mit dem wichtigsten deutschlandpolitischen Experten der Regierung Brandt/Scheel, Bundesminister Egon Bahr, konnte der Verfasser im November 1973 ein ausführliches Gespräch über deutschlandpolitische Problembereiche führen, das in Auszügen im Anhang wiedergegeben ist. Altbundeskanzler Dr. Kurt Georg Kiesinger stand dem Verfasser im Februar 1974 zu einem knapp vierständigen Hintergrundgespräch zur Verfügung. Beiden Herren sei an dieser Stelle für ihre freundliche Unterstützung Dank gesagt. Ebenso dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, dem Gesamtdeutschen Institut und dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung für die bereitgestellten Materialien.

Das Manuskript der vorliegenden Studie wurde Ende April 1974 abgeschlossen. Der unmittelbar danach erfolgte Rücktritt Bundeskanzler Brandts sowie das Ausscheiden Außenministers Scheel aus der weitergeführten sozialliberalen Koalition sind für die vorliegende Studie nicht von Bedeutung, da der Untersuchungszeitraum mit Inkrafttreten des Grundlagungsvertrages im Juni 1973 endet. Auch eine 1976

möglicherweise gebildete CDU/CSU-Regierung wird auf der Grundlage des bisher vertraglich fixierten zwischendeutschen Verhältnisses ihre Deutschlandpolitik entwickeln müssen.

Die zwischen Abschluß und Drucklegung des Manuskriptes erfolgte teilweise Rücknahme der Zwangsumtauschbeträge für Reisende in die Deutsche Demokratische Republik, die indirekt Resultat eines vertraulichen schriftlichen Meinungsaustausches zwischen Bundeskanzler Helmut Schmidt und SED-Chef Honecker war, macht deutlich, daß für die DDR — wie Peter Bender zutreffend formuliert hat — die „Balance zwischen innenpolitischer Sicherheit und außenpolitischer Notwendigkeit“ auch in Zukunft problematisch bleiben wird und sie lernen muß, mit diesem Kompromiß zu leben.

München, Januar 1975

Der Verfasser



## A. Innerdeutsche Beziehungen in der Endphase der Großen Koalition

### I. Die Deutschlandpolitik der Regierung Kiesinger/Brandt

Die „neue Ostpolitik“<sup>1</sup> der Regierung Kiesinger/Brandt revidierte in ihren ersten programmatischen Aussagen den ost- und deutschlandpolitischen Ansatz der Regierungen Adenauer und Erhard in einem entscheidenden Punkt. Bundeskanzler Kiesinger bezeichnete in seiner Rede vom 17. Juni 1967 vor dem Deutschen Bundestag eine Politik, die sich darauf beschränke, „das zu bewahren, was uns geblieben ist: unsere eigene Freiheit und die Verweigerung der Anerkennung eines zweiten deutschen Staates durch die freie Welt“ als „rein defensive Politik“. Diese „würde uns nicht nur keinen Schritt vorwärts bringen, sie könnte uns auch das gar nicht bewahren, was sie bewahren will, denn die Zeit wirkt nicht für uns.“<sup>2</sup>

Mit dieser nüchternen Feststellung, die – ohne Kiesingers Vorgänger zu nennen – die erste Periode westdeutscher Ost- und Deutschlandpolitik einer kritischen Prüfung unterzog, leitete die Regierung der Großen Koalition eine notwendig gewordene Revision der Bonner Ostpolitik insgesamt ein. Wenn Kiesinger davon spricht, „daß wir ohne Scheuklappen sehen, was ist, auch das, was in den vergangenen 14 Jahren geworden ist“<sup>3</sup>, wenn er in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 zum Thema Wiedervereinigung formuliert, daß „noch . . . nicht abzusehen“ sei, „wann sie gelingen wird“<sup>4</sup> und daß „wir wissen, daß im Augenblick die deutsche Frage nicht gelöst werden kann“<sup>5</sup> – dann wird mit diesen Äußerungen ein neuer realistischer Ansatz und eine veränderte Praxis ins Auge gefaßt. Man könne – so Kiesinger am 17. Juni 1967 vor dem Bundestag – „das Zusammenwachsen der getrennten Teile Deutschlands nur eingebettet sehen in den Prozeß der Überwindung des Ost-Westkonflikts in Europa“.<sup>6</sup>

Erstmals bezeichnete die Regierungserklärung eines westdeutschen Regierungschefs nicht mehr die Wiedervereinigung, sondern die Bemühung um Entspannung als vorrangiges Ziel der Bonner Außenpolitik. Mit dieser Feststellung wurden zum ersten Mal begrenzte deutschlandpolitische Ziele, die erreichbar schienen, fixiert.

Seit der Gründung der DDR im Herbst 1949 verfolgte die Bundesrepublik das Ziel, dem zweiten Staat auf deutschem Boden, der „sog. DDR“, die internationale Anerkennung zu versagen und deren Außenbeziehungen zu blockieren, um ihren Zutritt zur internationalen Staatenwelt zu verhindern. Diese „auswärtige Nichtanerkennungs politik“<sup>7</sup> der Bundesregierung diente vornehmlich dem Ziel, die deutsche Frage zu internationalisieren und sie mit grundsätzlichen Lösungsmöglichkeiten des Ost-West-Gegensatzes zu verknüpfen, d.h. eine Lösung des Deutschlandproblems zur Voraussetzung für eine multilaterale, blocküberspannende Detente zu machen. Damit verlagerte die Bundesrepublik ihr bilaterales Kernproblem auf die internationale Ebene und machte die Hauptakteure der internationalen Politik der fünfziger und frühen sechziger Jahre zu direkten deutschlandpolitischen Krisenbeteiligten.

Innen- und außenpolitisch motiviert wurde die Nichtanerkennungs politik der Bundesregierung mit moralischen und juristischen Argumenten. Da sich der zweite deutsche Staat, der nach offizieller Auffassung Bonns unrechtmäßig zustande gekommen und daher nicht demokratisch legitimiert war, für seine Bürger zu sprechen, nicht verfassungskonform im westlichen Sinne verhielt, kam der Bundesrepublik ein Ausschließlichkeitsanspruch zu, der als moralische Verpflichtung gegenüber der in der DDR lebenden Bevölkerung verstanden wurde. Diese Bonner Nichtanerkennungsstrategie ließ sich bruchlos in die Konzeption der „Politik der Stärke“, der westlichen „Eindämmungsstrategie“ einfügen; die Bundesregierung wurde damit in die Lage versetzt, diese mit westlicher Rückendeckung offensiv vorzutragen. Die aus der bedingungslosen Unterstützung durch die Westmächte resultierende Einengung des gesamten außenpolitischen Handlungsspielraums der Bundesrepublik, die als Gegenleistung die spezifischen Interessen ihrer Bündnispartner zu berücksichtigen hatte und in deren bilateralen Konflikten für den Partner Partei ergreifen mußte, wurde erst zu jener Zeit spürbar, als sich die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Westmächte und der Bundesrepublik nicht mehr völlig deckten.

Als sich zu Beginn der sechziger Jahre die internationale Politik in der deutschen Frage festfahren hatte<sup>8</sup> und sich im Westen die Erkenntnis durchzusetzen schien, daß die Realität eines zweiten deutschen Staates ein politisches Faktum darstelle, an welchem nicht mehr vorübergegangen werden könne, konzentrierten sich die USA, England und auch Frankreich immer stärker darauf, Fragenkomplexe der in-

ternationalen Sicherheits- und Abrüstungspolitik von der Behandlung der deutschen Frage abzukoppeln, für den Krisenherd Berlin eine für beide Blöcke annehmbare Lösung zu finden und die beiden deutschen Staaten zu einem innerdeutschen *modus vivendi* zu drängen. Damit wurde erstmalig gesamteuropäische bzw. globale Entspannung nicht mehr mit lokaler Entspannung in Deutschland verknüpft.

Als zu Beginn der sechziger Jahre der amerikanische Präsident Kennedy, dessen Administration eine elastischere Haltung Bonns gegenüber Ost-Berlin wünschte, die britische Regierung und auch Staatspräsident de Gaulle eine substantielle Verständigungspolitik mit den osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion einleiteten, stießen sie in Bonn auf hinhaltenden Widerstand. 1962 gelang es der Regierung Adenauer noch einmal, eine Art Veto-Recht über Struktur und Tempo der Ost-West-Beziehungen auszuüben: Sie torpedierte den von Kennedy initiierten Plan einer internationalen Zugangsbehörde für den Berlin-Verkehr.<sup>9</sup> „Entspannung“ – so stellte Bender zutreffend fest – „erschien den Bundesregierungen damals nur vorstellbar, wenn sie sich in der Wiedervereinigung Deutschlands ausdrückte.“<sup>10</sup>

Deutlich wurde die Abnutzung der Bonner Nichtanerkennungsstrategie gegenüber der DDR Mitte der sechziger Jahre. Spätestens seit der Kanzlerschaft Ludwig Erhards schien klar zu sein, daß die Bundesrepublik den Wettlauf mit der Zeit verloren hatte und ihr Hauptziel, die Verhinderung der Konsolidierung der DDR, nicht hatte erreichen können. Den Grund für das Scheitern der westdeutschen Blockadepolitik nennt End: „Wenn internationale Blockademaßnahmen nicht innerhalb relativ kurzer Fristen zum Zusammenbruch oder der Systemveränderung des blockierten Regimes führen, erweisen sie sich als gegenproduktiv. Die Erfolglosigkeit der Sanktionen wird dann zu einem Indiz der Stabilität und Widerstandskraft des betroffenen Landes. Die internationale Gemeinschaft beginnt sich an die faktische Lage zu gewöhnen und die Realitäten als normatives Element der Politik zugrunde zu legen . . . Für die internationale Rolle eines Staates ist ‚Zeit‘ die Grundvariable; je länger er existiert, je mehr er Geschichte hat, desto geringer ist die Möglichkeit, ihn als Akteur der internationalen Szene zu isolieren.“<sup>11</sup>

Der durch die immer deutlicher hervortretenden Interessendivergenzen mit den westlichen Verbündeten verursachte außenpolitische Immobilismus der Bundesrepublik kennzeichnete die Endphase der Re-

gierung Adenauer<sup>12</sup> und besonders die Amtszeit des Kabinetts Erhard. Gerade weil man in Bonn unter keinen Umständen bereit war, das Regime in Pankow in seiner derzeitigen Form hinzunehmen, versuchte Ludwig Erhard während seiner Kanzlerschaft partiell ein Konzept zu realisieren, das auf eine systematische Isolierung der DDR im eigenen Lager abzielte und von dem amerikanischen Politologen Zbigniew Brzezinski im theoretischen Ansatz entwickelt wurde. Ausgehend von einer Politik des vielfältigen „Brückenschlages“, d.h. einer engen wirtschaftlichen Verflechtung des Westens mit Osteuropa, sollte die DDR systematisch isoliert und als politischer Anachronismus konserviert werden. Durch die wachsende Entspannung auf dem europäischen Kontinent würde die DDR schließlich überflüssig und damit für das sozialistische Lager entbehrlich werden. Die deutsche Einheit sollte durch „europäische Verflechtung“ ermöglicht werden.<sup>13</sup>

Zunächst aber zwang die wachsende Gefahr, zum Störenfried der sich abzeichnenden europäischen Entspannung und im eigenen Bündnis selbst isoliert zu werden, die Bundesregierung, ihre bisher gehaltene Position Schritt für Schritt zu räumen.<sup>14</sup>

Bereits mit ihren ersten offiziellen Äußerungen versuchte die Regierung der Großen Koalition die drohende diplomatische Isolierung der Bonner Außenpolitik zu durchbrechen.<sup>15</sup> Plastisch dokumentierte sich der politische Umschwung in der Bereitschaft der Regierung Kiesinger/Brandt, Rüstungskontrollmaßnahmen und auch andere, die Ost-West-Entspannung betreffende Aspekte ohne direkte Koppelung mit der Frage der deutschen Wiedervereinigung zu erörtern. Während sich die Regierungen Adenauer und Erhard fast ausschließlich auf Moskau – als den Schlüsselpunkt zur deutschen Wiedervereinigung – konzentrierten, schien sich bei der Regierung der Großen Koalition die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, daß die Bundesrepublik auf drei Ebenen, auf der sowjetischen, der osteuropäischen und der ost-deutschen Ebene handeln mußte, um zu Fortschritten in der Deutschlandfrage zu gelangen.

Die Bereitschaft Kiesingers, Ost-Berlin in den Rahmen seiner Ostpolitik mit einzubeziehen, sowie das aktive Bemühen der neuen Regierung, die vom damaligen Außenminister Schröder 1962 eingeleitete „Politik der Bewegung“ – die 1963/64 zur Einrichtung von Handelsmissionen in Polen, Rumänien, Ungarn und Bulgarien führte – fortzusetzen und das Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten aktiv zu verbessern, entsprang nicht zuletzt der Absicht der neuen „decision

makers“, den eigenen außenpolitischen Handlungsspielraum zu vergrößern und starre Fronten aufzulockern.

Kiesinger umreißt wenige Wochen nach seinem Amtsantritt, am 27. Januar 1967, vor dem Wirtschaftstag der CDU/CSU in Bonn den „offensiven“ Charakter seiner Deutschland- und Ostpolitik: „Es gibt für diese Politik keine Rezepte und keinen Fahrplan, aber eines ist sicher: Wenn wir in der Defensive verharren, dann überlassen wir die Lösung dieser Frage dem Zufall, dem Willen und den Absichten anderer, und wir isolieren uns – ich wiederhole es – hoffnungslos. Daher müssen wir handeln, müssen wir Bewegung in die Dinge bringen.“<sup>16</sup>

Der damalige Sonderbotschafter Außenminister Brandts, Egon Bahr, definierte am 4. September 1967 in einer Fernsehdiskussion „zumindest zwei gravierende Unterschiede in der Ostpolitik oder in der Deutschland-Politik der jetzigen Bundesregierung. Der eine Unterschied ist: Die Bundesregierung ist heute der Auffassung, daß eine Entspannung in sich gut sei und daß wir nicht jeden Schritt der Entspannung von Vorbedingungen im Weiterkommen der Deutschlandpolitik abhängig machen wollen“.<sup>17</sup> Als weiteren Unterschied führte Bahr an: „Die Bundesregierung sagt heute nicht mehr, daß sie den anderen Teil Deutschlands isolieren will, sondern sie will ihn einbeziehen in diese Entwicklung der Entspannung. . .“<sup>18</sup>

Der „neuen Ostpolitik“ der Regierung Kiesinger/Brandt lag kein geschlossenes, bis in die operativen Details abgestimmtes Konzept zugrunde – dies nicht zuletzt deshalb, weil die Zeit zwischen der Nominierung Kiesingers zum Kanzler einer CDU/SPD-Koalition und der Abgabe seiner Regierungserklärung für die Formulierung einer umfassenden ostpolitischen Strategie nicht ausreichte<sup>19</sup>: Die Verhandlungskommissionen von CDU/CSU und SPD einigten sich am 26. November 1966 über die Bildung einer gemeinsamen Regierung unter Kiesinger als Bundeskanzler und Brandt als Stellvertreter; nur knapp zweieinhalb Wochen später, am 13. Dezember 1966, gab Bundeskanzler Kiesinger seine, von ihm selbst formulierte, Regierungserklärung ab.

Die Ostpolitik der Großen Koalition bestand methodisch aus einer Kette von Experimenten, Abtastungsversuchen und aus der „ostpolitischen“ Vergangenheit gewonnenen Erfahrungswerten, die vornehmlich auf atmosphärischen Vertrauensgewinn, auf politische Klimaverbesserung abzielten und die Verkrustung der bis-

her betriebenen, lediglich reaktiven Deutschlandpolitik aufbrechen wollten. Durch eine Ausklammerung der grundsätzlichen und weiterhin unlösbar erscheinenden Problemstellungen – etwa die von Kiesinger stets verweigerte Akzeptierung des status quo und dessen formelle Anerkennung – sollten Gebiete gemeinsamer Kooperation gesucht werden. Diese artikulierte Absicht zieht sich wie ein roter Faden durch alle ostpolitischen Äußerungen Kiesingers zwischen Anfang 1967 und Herbst 1968: „Wenn schon ein großes Problem für den Augenblick und für absehbare Zeit nicht zu lösen ist, dann sollte man doch nach Gelände suchen, das man gemeinsam betreten kann, und solange die großen Streitfragen ausklammern. Dieses Verfahren, das ein wichtiges Instrument in einer Politik der Entspannung darstellt, hat ja im Verkehr zwischen Staaten schon vielfach seine Probe bestanden. Im Verkehr unter Deutschen sollte es noch leichter sein, dieses Verfahren durchzuführen. Dem dient die gegenwärtige innerdeutsche Auseinandersetzung.“<sup>20</sup>

Ähnlich äußerte sich Kiesinger auf dem Deutschlandtag der Jungen Union am 6. Oktober 1968 in Ludwigshafen: „Wenn sich die großen Fragen im Augenblick nicht lösen lassen, laßt uns nach Gelände suchen, auf dem wir einander begegnen können, auf dem wir das Mißtrauen überwinden können und auf dem wir vielleicht sogar schon zusammenarbeiten können. Das ist eine Methode, vielleicht die einzige, die unter den gegenwärtigen Umständen zu einer Besserung der Dinge führen kann, und ich wiederhole dieses Angebot in dieser Stunde noch einmal mit allem Ernst.“<sup>21</sup>

Genau auf dieser Absicht basierten die Vorschläge an die Adresse der DDR, die Kiesinger am 12. April 1967 vor dem Bundestag formulierte. Es sei „die Aufgabe aller in Deutschland lebenden und politisch handelnden Menschen zu prüfen: Was kann – ungeachtet der zwischen beiden Teilen Deutschlands bestehenden prinzipiellen Gegensätze – praktisch getan werden, um die Not der Spaltung unseres Volkes zu erleichtern und dadurch die Voraussetzungen für eine Entspannung innerhalb Deutschlands zu schaffen.“<sup>22</sup> Mit dieser Formulierung nahm Kiesinger bereits entsprechende Äußerungen der Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts vom Oktober 1969 und seines ersten Berichts über die Lage der Nation vom 14. Januar 1970 vorweg.<sup>23</sup>

Daß in Kiesingers Konzept der „begrenzten Kooperation“ bei gleichzeitiger Wahrung des deutschen Rechtsstandpunktes – Aufrechterhal-

tung des Alleinvertretungsanspruchs und Verneinung der Staatsqualität der DDR wegen fehlender demokratischer Legitimation – den Beziehungen zur Sowjetunion Priorität eingeräumt wurde, macht der deutsch-sowjetische Notenwechsel über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen deutlich, der zwischen Februar 1967 und Juli 1968 stattfand und auf den an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann.<sup>24</sup>

Indem Kiesinger globale Ost-West-Entspannungsinitiativen nicht mehr mit Fortschritten in der deutschen Frage koppelte, indem er die Bereitschaft seiner Regierung bekundete, mit allen osteuropäischen Staaten – einschließlich der DDR und der Sowjetunion – Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen und damit das ost- und deutschlandpolitische Konfrontationspotential reduzierte, trug er in nicht geringem Maße dazu bei, die außenpolitische Isolierung der Bundesrepublik besonders bei ihren westlichen Verbündeten zu durchbrechen. Mit der Einsicht in die Tatsache, „daß im Augenblick die deutsche Frage nicht gelöst werden kann“<sup>25</sup> und der Bereitschaft, zu „versuchen, ob auf dem Zwischenfeld zwischen diesen beiden Standpunkten nicht Möglichkeiten vernünftigen und menschlichen politischen Tuns bestehen“<sup>26</sup>, zielte Kiesinger darauf ab, „die deutsche Frage durch unsere Politik wieder in das Bewußsein der Welt und insbesondere in das Bewußtsein unserer Verbündeten zu stellen“.<sup>27</sup> Der Versuch der Regierung der Großen Koalition, praktische Übergangslösungen anzustreben und eine Politik der kleinen Schritte zu realisieren, war so angelegt, daß er sich in das westliche Konzept von der Transformation vom Konflikt zur Kooperation einfügen ließ und den globalen Entspannungsdialo g nicht mehr mit Vorbedingungen belastete. Damit hatte in der Perzeption<sup>28</sup> der westlichen Verbündeten das Deutschlandproblem viel von seiner politischen und psychologischen Brisanz verloren, was eine Begrenzung der Schadensstreuung der deutschen Teilung auf die internationale Ebene und eine Rückverlagerung der deutschen Frage in ihren lokalen Problembereich implizierte. Entspannung drückte sich – um Benders Wort in abgewandelter Form wieder aufzugreifen – nun nicht mehr in einer endgültigen Lösung des Deutschlandproblems aus. Praktische und erreichbare „Zwischenlösungen“ wurden ins Auge gefaßt, die DDR erstmalig offiziell zur Kenntnis genommen.

Nach Kiesingers Ansicht konnte die Ostpolitik seiner Regierung nicht scheitern, weil sie nicht kurzfristig zu erreichende Ziele anstrebte, sondern langfristig auf eine Überwindung der psychologischen Fronststel-

lung und auf einen Abbau der gegenseitigen Feindbilder hin angelegt war.<sup>29</sup> Die differenziertere Betrachtungsweise und positivere Perzeption der Bundesrepublik durch die osteuropäischen Staaten führt Kiesinger als Beweise für den Erfolg seiner Strategie an:

„Menschen, die sich nie treffen“ – so Kiesinger am 23. Juni 1967 vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik – „die immer nur verzerrte Propagandabilder voneinander zur Kenntnis nehmen, werden niemals zusammenkommen können. Uns kommt es also darauf an, in einem gewiß nicht leichten, wahrscheinlich sehr langwierigen Prozeß den europäischen Antagonismus allmählich zu überwinden“.<sup>30</sup>

Noch deutlicher äußert sich der Bundeskanzler am 4. November 1967 in Pirmasens: „Lassen Sie sich also nicht irremachen, wenn Sie da und dort lesen, diese Politik hätte keinen Erfolg gehabt. Diese Politik hat jeden Tag Erfolge. Der Erfolg zeigt sich nicht erst an einem Endpunkt, etwa bei der Einrichtung diplomatischer Beziehungen, sondern der Erfolg zeigt sich, wenn in den Gehirnen und in den Herzen der Millionen Menschen drüben Tag um Tag mehr das Vorurteil von diesen böartigen, üblen, gewalttätigen, friedensstörenden Deutschen überwunden wird und wenn von Tag zu Tag mehr Millionen Menschen drüben glauben und einsehen lernen, daß wir so sind, wie wir sind.“<sup>31</sup>

Um ihre Verständigungsbereitschaft plastisch zu demonstrieren und die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten und der DDR psychologisch zu entkrampfen, ließ die Regierung der Großen Koalition, trotz der ab Frühsommer 1967 überwiegend negativen Reaktionen der Adressaten ihrer Ost- und Deutschlandpolitik, mehr Vorbehalte fallen als jede ihrer Vorgängerinnen. Das „Alleinvertretungsrecht“ wurde weniger häufig und nur noch in umschriebener Form ausgesprochen, Reizworte wie „SBZ“ oder „Sowjetzone“ im offiziellen Sprachgebrauch vermieden und die „Hallstein-Doktrin“ war mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien (Januar 1967) und Jugoslawien (Januar 1968) – in der Jugoslawien-Frage entschied sich Kiesinger nach eigenen Angaben gegen seine eigene Fraktion<sup>32</sup> – praktisch hinfällig geworden. Die Anerkennung der DDR durch Drittstaaten wurde durch die Grundsatzerklärung der Bundesregierung vom 30. Mai 1969 zwar erneut als unfreundlicher Akt bezeichnet, die diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha, dem Irak und dem Sudan, die im Mai 1969 die DDR anerkannt hatten, aber nicht mehr abgebrochen, sondern lediglich „eingefroren“ – eine Formel, die auf

Herbert Wehner zurückgeht und mit deren Hilfe ein Koalitionsstreit nur noch mühsam überdeckt werden konnte. Diese aus innen- und koalitionspolitischen Gründen vorgenommene Modifizierung der Hallstein-Doktrin hat die Wirksamkeit dieses Instruments und die Glaubwürdigkeit seines Einsatzes weiter ausgehöhlt.

Als weitere Konzession – gemessen an der starren Deutschlandpolitik der Regierung Erhard – bot Kiesinger der DDR an, sie in den vorgeschlagenen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen einzubeziehen<sup>33</sup>, die sog. „Friedensnote“ der Regierung Erhard vom März 1966 hatte die DDR aus dem Adressatenkreis noch ausgeschlossen. Der Bundeskanzler erklärte sich in seinen Briefen an DDR-Ministerpräsident Stoph vom 13. Juni und 28. September 1967 als erster westdeutscher Regierungschef zu offiziellen Kontakten mit der DDR auf Staatssekretärebene bereit, allerdings unterhalb der Schwelle der Anerkennung, denn „eine Anerkennung würde Unrecht als Recht bestätigen und gegen den allgemein anerkannten Grundsatz der Selbstbestimmung verstoßen“.<sup>34</sup>

Der zwischen dem 10. Mai und dem 28. September 1967 stattfindende Austausch von Briefen und Noten zwischen Kiesinger und Stoph war weniger bemerkenswert wegen deren Inhalte – beide Seiten wiederholten lediglich ihre Positionen und Forderungen – als vielmehr deshalb, weil Kontakte zwischen den beiden deutschen Staaten erstmalig einen halboffiziellen Charakter erhielten. Der Versuch Kiesingers, unterhalb der Grundsätze der strikten Nichtanerkennung der DDR als Staat und des Alleinvertretungsanspruchs mit Ost-Berlin zu Vereinbarungen oder auch nur ins Gespräch zu kommen, mißlang. Bereits in seiner Botschaft zum Jahreswechsel 1966/67 formulierte Walter Ulbricht als Punkt I seiner „zehn Vorschläge für ein friedliches Neben- und Miteinander der beiden deutschen Staaten“: „Die Regierungen der beiden deutschen Staaten treffen eine Vereinbarung über die Aufnahme normaler Beziehungen zueinander.“<sup>35</sup> Da Kiesinger hingegen nur bereit war, „ohne politische Vorbedingungen Gespräche über . . . praktische Fragen des Zusammenlebens der Deutschen“<sup>36</sup> aufzunehmen, war keine tragfähige und sinnvolle Basis für einen innerdeutschen Dialog gegeben. Kiesingers letztes Schreiben an Stoph vom 28. September 1967 blieb unbeantwortet. Die DDR übte dagegen während des ganzen Jahres 1968 mit verschärften Paß- und Visa-Anforderungen erneut Druck auf die Zufahrtswege von und nach West-Berlin aus.

In der Substanz unterschied sich die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Kiesinger/Brandt von der ihrer Vorgängerinnen weniger in den Grundsätzen als durch größere Beweglichkeit, eine elastischere Handhabung des ostpolitischen Instrumentariums und eine feinere Nuancierung ihrer Schritte. Im Kern ihrer Ostpolitik zeigte die Große Koalition jedoch wenig Kompromißbereitschaft, „sie revidierte die Position ihrer Vorgänger nur dort, wo die Nachteile offenkundig geworden waren und sogar die Wahrung der Grundsätze gefährdete“.<sup>37</sup>

Die beiden Grundprinzipien der Adenauer'schen Deutschlandpolitik, die von Erhard unverändert übernommen wurden, der Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik und die strikte Nichtanerkennung der DDR als Staat wurden von der Regierung Kiesinger nicht angetastet, sondern durch die Entschließung des Bundestages vom 26. September 1968<sup>38</sup> und die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der FDP-Fraktion zur Deutschlandpolitik vom 21. April 1969<sup>39</sup> als Grundelemente der Bonner Deutschlandpolitik bestätigt. Kiesinger verweigerte dem zweiten deutschen Staat nicht nur die staatliche Anerkennung, sondern auch die Gleichberechtigung. Daß sein deutschlandpolitisches Konzept als Politik der „moralischen Isolierung“ der DDR angelegt war, wurde in fast jeder Äußerung des Regierungschefs deutlich. Nicht nur in seiner Regierungserklärung vom Dezember 1966 sprach Kiesinger davon, daß sich seine Regierung „als die einzige deutsche Regierung“ betrachte, „die frei, rechtmäßig und demokratisch gewählt und daher berechtigt ist, für das ganze deutsche Volk zu sprechen“.<sup>40</sup> Bis zum Ende seiner Amtszeit war in den offiziellen Äußerungen des Bundeskanzlers die Rede von den „Machthabern im anderen Teil Deutschlands“<sup>41</sup>, von „der Macht . . . welche das Regime im anderen Teil Deutschlands lenkt und stützt und gegen deren Willen – der 17. Juni 1953 hat es bitter bewiesen – eine Einigung Deutschlands nicht gelingen wird“<sup>42</sup> und davon, „daß wir, solange unsere Landsleute im anderen Teil Deutschlands nicht das Recht haben, über ihr Schicksal selber zu bestimmen, selber zu sagen, was sie wollen und wohin sie wollen, für sie sprechen . . . daß wir ihnen einen Weg bahnen wollen bis zu dem Tag und der Stunde, wo ihnen dieses Recht, das in der ganzen Welt nicht bestritten wird, endlich gegeben wird.“<sup>43</sup> Seine Charakterisierung der DDR als „Gebilde“, als „ein Phänomen, mit dem wir es zu tun haben“<sup>44</sup>, war nicht nur Ausdruck einer von legalistischen und moralischen Vorbehalten verengten Einsicht in politische Tatsachen, sie macht überdies deut-

lich, in welchem Maße die DDR von Bonn diskriminiert wurde. Kiesinger – für den eine Anerkennung der DDR nicht als politisch unklug, sondern als „Verrat“ galt, der sie als „eine Sünde gegen unsere ganze Geschichte“<sup>45</sup> bezeichnete, der den „Tag der Wiedervereinigung“ prophezeite, „der kommen wird“<sup>46</sup> und von den Menschen im Osten sprach, „deren tiefstes Herzensbedürfnis auch heißt: Frieden, und ich wage auf lange Sicht sogar zu sagen: auch Freiheit“<sup>47</sup> – stellte, zumindest aus der Sicht der osteuropäischen Staaten, mit solchen Äußerungen den status quo offensichtlich in Frage.

Indem der Bundeskanzler die status quo-überwindende Komponente seiner Ost- und Deutschlandpolitik besonders hervorhob – „Die Aufrechterhaltung des Status quo ist keine Entspannung“<sup>48</sup>, „Wir müssen den Status quo zu ändern versuchen, denn nur dann erreichen wir die Wiedervereinigung unseres Volkes“<sup>49</sup> – mußte er zwangsläufig mit den Interessenlagen der DDR und der Sowjetunion kollidieren, die die differenzierte Osteuropapolitik der CDU/SPD-Koalition als taktisches Mittel der verschleierte ideologisch-politischen Aufweichung perzipierten. Seit dem Frühjahr 1967 ist die Absicht der sowjetischen Entscheidungsträger unverkennbar, der Bonner Ostpolitik, die das übergeordnete Sicherheits- und Stabilisierungsinteresse der östlichen Ordnungsmacht nicht genügend in Rechnung stellte, eine eigene Strategie entgegenzusetzen, die das sozialistische Lager nach außen „abschotten“, immunisieren und falls notwendig disziplinieren sollte. Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Rumänien einerseits, sowie zwischen Bonn und Belgrad andererseits, und der damit verbundene politische Einbruch der Bundesrepublik in das sozialistische Lager dürfte kein unwesentlicher außen- und sicherheitspolitischer Faktor bei den Beratungen über die Entscheidung der Warschauer Pakt-Staaten für ein militärisches Vorgehen gegen die Tschechoslowakei gewesen sein. Die im Sommer 1968 angekündigten Reisen von Bundesbankpräsident Blessing und einigen Mitgliedern der FDP-Bundestagsfraktion nach Prag mußten die „Befürchtungen“ der sowjetischen Entscheidungsträger noch verstärken.<sup>50</sup>

Aus der Sicht der sozialistischen Staaten kam hinzu, daß die Regierung der Großen Koalition widersprüchlich und unscharf argumentierte. Gerade weil die Regierung Kiesinger jeden neuen ostpolitischen Schritt, jede neue deutschlandpolitische Nuance relativierte, d.h. mit offiziellen Erklärungen begleitete, die ihre Bedeutung wieder reduzierten, entwarf sie von sich nach außen das Bild eines unglaubwürdi-

gen politischen Partners, der sich im Widerspruch zwischen Einsichten und Absichten, zwischen Wunsch und Wirklichkeit zu verstricken schien. „Wahrscheinlich“ – so schreibt Bender zutreffend – „hat nichts dieser Regierung so geschadet wie die Unklarheit und oft auch Widersprüchlichkeit ihrer Äußerungen und Taten.“<sup>51</sup>

Als sich die Regierung aus CDU/CSU und SPD, die ihren inneren geistigen Auseinanderfall nur noch mühsam verbergen konnte, dem Ende ihrer Amtszeit näherte, zeichnete sich immer deutlicher die Tatsache ab, daß die „neue“ Ost- und Deutschlandpolitik der Großen Koalition keine durchgreifende Wirkung auf die innerdeutschen Beziehungen auszuüben vermochte.

Ein vom bevorstehenden Wahlkampf und vom Druck des CSU-Flügels beeinflußter und resignierender Kanzler Kiesinger mußte in seinem zweiten und letzten „Bericht über die Lage der Nation“ am 17. Juni 1969 vor dem Bundestag zugeben: „Auf dem Gebiet des Interzonenhandelns und des Postverkehrs sind einige begrenzte Fortschritte gemacht worden. Aber im ganzen genommen hat sich die Lage eher verschärft.“<sup>52</sup>

Als der Bundeskanzler am 8. August in einer Rede vor dem National Press Club in Washington erklärte: „Solange die Sowjetunion sich nicht bereit zeigt, die deutsche Frage im Wege der Verständigung zu lösen, können wir zunächst nur die verbliebenen deutschen Positionen verteidigen“<sup>53</sup> und zur Eröffnung der Internationalen Automobilausstellung am 11. September in Frankfurt feststellte, daß wir „unsere Beziehungen zur Sowjetunion . . . an ihrer Haltung zur deutschen Frage messen“<sup>54</sup> müßten, wurde klar, wie sehr sich der Kanzler der Großen Koalition am Ende seiner Amtszeit in die Nähe Erhards gebracht hatte. Wie er, hielt nun auch Kiesinger – der noch im Juni 1967 das Verharren auf der Nichtanerkennung der DDR und der bloßen Bewahrung der eigenen Freiheit als „rein defensive Politik“ bezeichnete, die „uns nicht nur keinen Schritt vorwärts bringen“ würde, „denn die Zeit wirkt nicht für uns“<sup>55</sup> – einen formellen Zusammenhang zwischen der deutschen Frage und Entspannungsmaßnahmen in Europa aufrecht und koppelte den Normalisierungsprozeß mit Moskau ausnahmslos mit einer Lösung des deutschen Wiedervereinigungsproblems. Kiesinger war damit dort wieder angelangt, wo seine Vorgänger stehengeblieben waren, in der defensiven Warteposition „bis der Geschichte etwas Rettendes einfällt“<sup>56</sup> – eine Formulierung, die Kiesinger schon am 17. Juni 1967 vor dem Bundestag gebrauchte.

Gerade weil sich der vom ehemaligen Außenminister Schröder in der letzten Regierung Adenauer eingeleitete und von Kiesinger und Brandt weitergeführte Differenzierungsprozeß in der Osteuropapolitik nicht mehr abbremsen ließ, scheiterte der Versuch, mit der DDR, die sich durch die modifizierte Bonner Ostpolitik im eigenen Lager isoliert fühlte, ins Gespräch zu kommen. Kiesingers Versuch, über differenzierte Annäherung an die osteuropäischen Staaten ein Spannungsklima zu schaffen, dem sich auch die DDR nicht würde entziehen können, mißlang, weil dem Faktor Sowjetunion und dessen Interessenlage in der Bonner Konzeption nicht absolute Priorität eingeräumt wurde. Die Intervention der fünf Warschauer Pakt-Staaten in der CSSR offenbarte dies sehr deutlich. Kiesinger scheint diese Fehleinschätzung erkannt zu haben. Auf dem Deutschlandtag der Jungen Union am 6. Oktober 1968 in Ludwigshafen unterstrich der Bundeskanzler mit Nachdruck, „daß es in der deutschen Frage – ich wiederhole, was ich sagte –, wenn wir nicht auf ein Wunder der Geschichte warten wollen, keine andere Methode der Lösung gibt als lediglich die Verständigung mit der Sowjetunion“.<sup>57</sup>

Mit diesem bis zur tschechischen Krise klar erkennbaren ostpolitischen Fehlverhalten widerlegte Kiesinger sein eigenes Postulat, daß es nur darauf ankomme zu erkennen, „wann eine politische Methode nicht mehr richtig ist und nicht mehr mit dem Ablauf der Zeit übereinstimmt“.<sup>58</sup>

Brandt erkannte diesen taktischen wie politischen Fehler und knüpfte ab Oktober 1968 sowohl über den sowjetischen Außenminister Gromyko als auch über den sowjetischen Botschafter in Bonn einen Kommunikationsstrang zur sowjetischen Regierung.

Bereits Ende 1967 hatte die SPD Kontakte zur Kommunistischen Partei Italiens (KPI) hergestellt, um mit deren Hilfe einen Dialog mit der SED über neue deutschlandpolitische Ansätze vorzubereiten.<sup>59</sup> Für diese Vermittlerrolle schien die KPI als stärkste nichtregierende KP besonders geeignet, da sie innerhalb des Weltkommunismus erhebliches Gewicht besaß und konsequent für eine autonomistische Linie eintrat. Die „Dolmetscherfunktion“ der italienischen Kommunisten führte schließlich dazu, daß das von ihnen in Osteuropa gezeichnete Deutschlandbild wesentlich realistischer schien als die propagandistischen BRD-Feindbilder der SED. Hinzu kam, daß die auf einer Akzeptierung des status quo basierenden deutschlandpolitischen Konzepte und Strategien der SPD von der KPI direkt den sozialistischen

Bruderparteien vorgetragen wurden. Die KPI unterrichtete besonders die SED ausführlich über die von der SPD signalisierte Konzessionsbereitschaft und trug durch ihre Rolle als „ehrlicher Makler“ erheblich zum Abbau der gegenseitigen politisch-psychologischen Widerstände bei. Im März 1968 schaltete sich auch Brandts ostpolitischer Berater Egon Bahr in die SPD-KPI-Beratungen ein.

Die von Kiesinger geführte Regierung blieb durch ihr Festhalten an Alleinvertretungsanspruch und Nichtanerkennung der DDR eingefangen in Rechtspositionen, deren Infragestellung nicht zuletzt deshalb von Kiesinger und seiner Partei tabuiert wurde, weil der hohe Stellenwert des mittelfristig nicht erreichbaren Ziels der Wiedervereinigung auf die Nichtanerkennungsstrategie gegenüber der DDR – die ja realisierbar war – übertragen wurde. Damit waren Alleinvertretungsanspruch und Nichtanerkennungspolitik nicht mehr operative Instrumente einer realistischen und zielbezogenen Deutschlandpolitik, sondern Selbstzweck. Erst die Regierung Brandt/Scheel stufte beide Grundprinzipien wieder zu operativen und funktionalen Mitteln einer Gesamtstrategie zurück.

Da es auch Kiesinger nicht gelang, seinen nationalen Rechtsstandpunkt infolge der gegebenen Machtkonstellation international zu institutionalisieren, d.h. auf der Basis von Interessenidentitäten zu generalisieren, behinderte sein Festhalten an den eigenen normativen Erwartungen eine realistische Deutschlandpolitik. Solange der Kanzler postulierte, nicht den Eindruck erwecken zu wollen, „als rücken wir von unserem Rechtsstandpunkt ab“<sup>60</sup>, solange er betonte, daß alles, „was die Bundesregierung in dieser Hinsicht zu tun für geboten halten wird . . . , keine Änderung ihres Rechtsstandpunktes“<sup>61</sup> bedeute, setzte er sich nicht nur in Widerspruch zu den normativen Erwartungen seiner Umwelt auf internationaler Ebene, sondern ignorierte auch die sog. „normative Kraft des Faktischen“, die die deutschen Rechtspositionen einem permanenten Erosionsprozeß unterzog und sie mit der Zeit wertlos machte. Aber auch Kiesingers rechtliche Argumentation war zumindest partiell nicht stichhaltig. Das den Alleinvertretungsanspruch begründende Prinzip der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt als Wesensmerkmal des Tatbestandes „Staat“ wird vom herrschenden Völkerrecht nicht in die Definition des Staatsbegriffs aufgenommen, da es einmal keinen wertfreien Begriff darstellt und zum anderen gegen den völkerrechtlichen Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten verstößt. Die Anwendung des Legitimitätsprinzips nur auf die DDR und nicht auch

auf eine Reihe von Staaten der westlichen bzw. dritten Welt bedeutete allein schon eine Diskriminierung dieses Staates. Gemäß dem im Völkerrecht verankerten Effektivitätsprinzip war die DDR auch zur Zeit der Großen Koalition ein Staat.<sup>62</sup>

Allerdings war der außenpolitische Spielraum der Regierung der Großen Koalition aus innenpolitischen Gründen und Gründen der außenpolitischen Kontinuität gering: „Eine bedingungslose und plötzliche Anerkennung der DDR hätte eine radikale Kehrtwendung der bisherigen Politik bedeutet und die Glaubwürdigkeit, das Image und die Kontinuität der internationalen Rolle der Bundesrepublik erschüttert.“<sup>63</sup> Die am Ende der Großen Koalition offen zutage tretende Polarisierung sowohl zwischen den Koalitionspartnern als auch in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik mußte schließlich zu einer grundsätzlichen Entscheidung der neuen Regierung über den weiteren Kurs der Bonner Deutschlandpolitik führen, die sich wiederum einerseits zwischen den außenpolitischen Koordinaten Kontinuität und Wandel und andererseits zwischen den innenpolitischen Markierungen Konsens und Konflikt würde einzupendeln haben.

Auch Kiesinger, der in seiner auch nach 1969 häufig zitierten Bundestagsrede vom 17. Juni 1967 davon sprach, daß „Alfred Webers Wort über den ‚Abschied von der bisherigen Geschichte‘ . . . ernst genommen und tiefer begriffen werden“ müsse, der zu erkennen schien, daß „man sich aus eingefahrenen Denk- und Willensbahnen lösen“ müsse, „wenn wir alle die künftige Geschichte nicht als wehrlose Opfer, sondern . . . als ihre Gestalter erfahren wollen“<sup>64</sup>, konnte das für die Deutschlandpolitik bis 1969 so charakteristische Ungleichgewicht zwischen deutschlandpolitischen Zielsetzungen und Möglichkeiten ihrer Verwirklichung nicht wesentlich verändern.

Als Fazit von drei Jahren Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Kiesinger/Brandt kann festgehalten werden, daß sich trotz des substantiellen Mißerfolges der Bonner Deutschlandpolitik und der sich ab Spätsommer 1968 abzeichnenden Stagnation in der Osteuropapolitik das Bild der Bundesrepublik im Osten weiter zu differenzieren beginnt. Vorwürfe und Feindbilder aus Ost-Berlin oder Moskau werden von den osteuropäischen Staaten nicht mehr kollektiv und kritiklos übernommen. In der Bonner Deutschlandpolitik beginnt sich zum ersten Mal die Erkenntnis durchzusetzen, daß angesichts des Hineinwachsens der deutschen Frage in eine Dimension, die nur langfristige Fortschritte noch ins Auge fassen kann, nicht das Anstreben

einer Gesamtlösung, sondern eine Politik der praktischen und begrenzten Schritte, der abgestuften Spannungsverminderung die richtige Methode darstellt. Ein Zug der deutschlandpolitischen Ernüchterung, der realistischeren Einschätzung der eigenen Möglichkeiten war am Ende der Großen Koalition unverkennbar. Die in geschichtliche Abläufe reichende Dimension des Deutschlandproblems wurde deutlicher erkannt, die praktischen Folgerungen hieraus aber nur teilweise gezogen.

Die DDR, die die Bonner Ostpolitik primär aus Sicherheitsmotiven blockierte, schien mit sowjetischer Rückendeckung entschlossen zu sein, die politische Klarstellung des gegenseitigen Verhältnisses zur Voraussetzung jeder anderen innerdeutschen Vereinbarung zu machen.

Die Analyse der internationalen Situation unmittelbar nach der militärischen Intervention der fünf Warschauer Pakt-Staaten in der Tschechoslowakei und deren Interpretation im Hinblick auf eine mögliche veränderte Zielrichtung der Bonner Ostpolitik markierte innerhalb der Großen Koalition einen entscheidenden Wendepunkt. Mit der militärischen Disziplinierung der CSSR setzte sich bei den führenden Politikern der SPD die Erkenntnis durch, daß die Regierung Kiesinger/Brandt mit ihrer differenzierten Osteuropapolitik die reale Interessensituation der DDR und der UdSSR vernachlässigt und vermutlich auch falsch perzipiert hatte. Während der CDU/CSU-Teil des Kabinetts Kiesinger sich in der Folgezeit darauf beschränkte, das „imperialistische“ und „brutale“ Vorgehen der Sowjetunion anzuprangern, die mit den Augustereignissen ihr „wahres Gesicht“ gezeigt habe, gelangte in den Führungsgremien der Sozialdemokraten die Einsicht zum Durchbruch, daß es vordringlichste Aufgabe der deutschen Politik sein müsse, zu einem Dialog mit der östlichen Ordnungsmacht über konkrete, einen möglichen Gewaltverzichtsvertrag betreffende Fragen zu kommen.<sup>65</sup> Die Widerstände der CDU/CSU gegen die von der SPD versuchte Neuformulierung der Ost- und Deutschlandpolitik bestärkten die führenden sozialdemokratischen Entscheidungsträger in der Überzeugung, daß ein konzeptioneller Wandel der Bonner Außenpolitik unter den Bedingungen der Koalition mit der CDU/CSU nicht möglich war.

Da Bundeskanzler Kiesinger seine verfassungsrechtlich verankerte Richtlinienkompetenz rigoros handhabte und keine diplomatische Note des Auswärtigen Amtes an die Sowjetunion das Kanzleramt oh-

ne Zensur passierte<sup>66</sup>, schien der innere Auseinanderfall der CDU/SPD-Koalition nur noch eine Frage der Zeit zu sein. Die weit auseinanderklaffende Beurteilung der deutschen Haltung zum Atomsperrvertrag durch Kanzler und Außenminister und ihre divergierenden Interpretationen der letzten sowjetischen Note zum Thema Gewaltverzicht vom 12. September 1969 – Kiesinger sprach von Kapitulation, Brandt hob hingegen den sachlichen und unpolemischen Ton der Note hervor – ließen die Bonner Außenpolitik vollends stagnieren.

Daß in der Endphase der Regierung Erhard und während der Amtszeit der Regierung der Großen Koalition neben der offiziellen Deutschlandpolitik auch alternative deutschlandpolitische Konzeptionen und Strategien sowohl im Auswärtigen Amt als auch in der Öffentlichkeit diskutiert und vorgeschlagen wurden, zeigen exemplarisch einmal vertrauliche Memoranda zur Deutschlandpolitik, die 1965/66 vom damaligen Staatssekretär im Auswärtigen Amt und heutigen CDU/CSU-Fraktionsführer im Bundestag, Karl Carstens, entworfen wurden – Auszüge aus den vertraulichen Denkschriften, die für den damaligen Außenminister Schröder bestimmt waren, wurden im Februar 1974 von einigen Presseorganen veröffentlicht<sup>67</sup> und ihre Authentizität von Carstens indirekt bestätigt<sup>68</sup> –, ferner eine Ende 1968 veröffentlichte deutschlandpolitische Studie des sog. „Politischen Clubs“, die vor den tschechoslowakischen Ereignissen vom August 1968 abgeschlossen wurde.<sup>69</sup>

Der von einigen Bundestagsabgeordneten initiierte und 1965 gegründete „Politische Club“, der als Diskussionsforum vor allem die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und Parlamentariern anregen möchte, erstellte in den Jahren 1967/68 in einem Arbeitskreis „Ostpolitik“ eine gründliche Bestandsaufnahme der Bonner Deutschlandpolitik und entwickelte, ausgehend von einer kritischen Reflexion der deutschlandpolitischen Ziele und einer Analyse der Interessenlagen der beteiligten Staaten, eine dreistufige Strategie, mit deren Hilfe die Bedingungen für eine Lösung der deutschen Frage auf der Grundlage des Selbstbestimmungsprinzips geschaffen werden sollten. Was die Studie zunächst aus der Vielzahl anderer „Deutschlandpläne“ herausragen läßt, ist ihre kritische Distanz zur offiziellen Deutschlandpolitik und ihre nüchterne und pragmatische Situationsanalyse.

In vielen Aussagen der Studie werden bereits Grundelemente der Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition in Umrissen sichtbar.

Die vorgeschlagene Strategie – Etablierung eines *modus vivendi* zwischen der BRD und der DDR, der den status quo für einen längeren, allerdings befristeten Zeitraum vertraglich fixieren soll und schließlich Durchführung eines Plebiszits nach Ablauf einer Frist von 20 Jahren – erinnert nicht nur in auffälliger Weise an Henry Kissingers theoretisch-akademischen „Deutschland-Entwurf“ von 1965<sup>70</sup>, sondern nimmt teilweise schon ost- und deutschlandpolitische Verfahrensweisen und Teilstrategien der Regierung Brandt/Scheel vorweg. Die konzeptionellen und instrumentalen Mängel der bisher verfolgten Deutschlandpolitik werden in der Studie in kritischer Reflexion freigelegt:

„Die Bundesrepublik hat – jedenfalls in ihren offiziellen Kreisen – die Aufgabe, ein tragfähiges gedankliches Fundament westdeutscher Deutschlandpolitik zu entwickeln, lange Jahre hindurch nicht ernsthaft genug in Angriff genommen, hauptsächlich wohl aufgrund einer Überschätzung ihrer Position und der Überzeugungskraft ihrer Forderungen. Ihre Argumentation war dadurch gekennzeichnet, daß mit dem Vorbehalt gegen die gegenwärtige politische Ordnung Deutschlands automatisch die Konzeption einer bestimmten anderen Ordnung, nämlich eines als parlamentarisch-rechtsstaatliche Demokratie wiedervereinigten deutschen Staates, verknüpft wurde. Damit wurde der ‚Anspruch auf Wiedervereinigung‘ zum Angelpunkt der Politik. Dieser Anspruch wurde aus dem Recht jeder Nation, in einem politischen Verband zusammenzuleben, abgeleitet, wobei weder die Begründung dieses proklamierten Rechtes ausreichend erörtert noch bedacht wurde, daß auch bei Anerkennung eines solchen Rechtes offenbleibt, ob seine Realisierung unter allen Umständen sinnvoll ist.“<sup>71</sup>

Aus ihrer Situationsanalyse leiten die Autoren sechs „unveränderbare Grundbedingungen für eine Lösung der deutschen Frage“ ab:

- „1) Keine Lösung ist denkbar, die eine wesentliche Machtverschiebung einseitig zu Gunsten des Ostens oder des Westens zur Folge hat.
- 2) Keine Lösung ist denkbar, die die Interessen der Sowjetunion in Ostmitteleuropa übergeht, d.h. sich von der Vorstellung eines Europas ‚zwischen Atlantik und Bug‘ leiten läßt.
- 3) Keine Lösung ist denkbar ohne glaubwürdige Integritätsgarantien für Polen und die Tschechoslowakei.
- 4) Keine Lösung ist denkbar, die eine Renationalisierung Westeuropas voraussetzen würde.

- 5) Keine Lösung ist denkbar, die Deutschland ein für seine Nachbarn nicht tragbares Machtübergewicht verschaffen würde.
- 6) Keine Lösung ist denkbar ohne Kooperation mit der DDR.“<sup>72</sup>

Der Strategie-Teil der Studie vermittelt nicht nur fruchtbare Denkanstöße in Richtung auf eine realitätsbezogene und zielgerichtete Deutschlandpolitik, die sich organisch in die Schnittmenge der Interessenlagen aller Beteiligten einfügt, sondern stellt auch – und hierin liegt der Wert der Studie – grundsätzliche Überlegungen zu Voraussetzungen, Bedingungen und Ausgangspunkten einer aktiven Deutschlandpolitik an und reflektiert damit kritisch das bisher betriebene deutschlandpolitische Konzept: „Eine Deutschlandpolitik, die sich damit begnügt, ein Ziel zu postulieren, ohne einen gangbaren Weg zeigen zu können, auf dem es zu erreichen ist, allenfalls auf völlig ungewisse Zukunftsmöglichkeiten spekulierend, die wir nicht beeinflussen können, ist gefährlich. Sie liefe praktisch auf eine Irreführung der Bevölkerung hinaus, die bedenkliche innenpolitische Folgen haben könnte; sie würde sich als sinnlose Einengung des außenpolitischen Handlungsspielraumes auswirken und zu einer Vergeudung von politischen Energien führen. Wer sich die Verbesserung der Bedingungen für Selbstbestimmung zum Ziel setzt, muß also deutlich machen, daß es möglich ist, Politik auf dieses Ziel hin zu treiben, selbst wenn gegenwärtig kein Weg angegeben werden kann, der zur vollen Selbstbestimmung führt; und er muß diese Politik vor allem auch treiben. Der zwingenden Alternative, daß man in der Politik ein Ziel entweder aufgeben oder zum Orientierungspunkt seines Handelns machen muß, sollte man sich nicht entziehen.

In der Deutschlandpolitik der Bundesrepublik, insoweit sie darauf hinauslief, den Rechtsstandpunkt zu wahren, das Ziel zu proklamieren und abzuwarten, ist man der Konfrontation mit dieser Alternative immer wieder ausgewichen. Man hat übersehen, daß man sich nicht, jedenfalls nicht jahrzehntelang, zu einem politischen Ziel bekennen kann, ohne eine politische Strategie zu entwickeln, oder man hat etwas für eine rationale politische Strategie gehalten, was keine war. Erfolge hat diese Deutschlandpolitik nicht gehabt, der Antagonismus ist in Deutschland seit 1945 immer schärfer geworden. Schon deshalb sollte man in dem Versuch des Ausweichens vor einer rationalen Entscheidung nicht länger verharren. Wenn man die oben skizzierte Politik – Wahrung des Rechtsstandpunktes, Proklamation des Zieles, Abwarten – fortsetzt, obwohl keine vernünftige Aussicht besteht, Fort-

schritte auf dieses Ziel hin in absehbarer Zeit machen zu können, ist das eine, um es zu wiederholen, gefährliche und belastende Unaufrichtigkeit.“<sup>73</sup>

Die von den Autoren vorgeschlagene deutschlandpolitische Strategie ist – zumindest in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung – sowohl ein Rückgriff als auch ein Vorgriff auf die programmatischen Äußerungen Egon Bahrs in Tutzing 1963 und 1973:

„Der Grundgedanke des Handlungskonzeptes kann angesichts der Tatsache, daß in den gegenwärtigen Verhältnissen Selbstbestimmung unmöglich ist, nur der sein, daß dem langfristigen Ziel erreichbare Zwischenziele vorgeschaltet werden müssen; daß die nicht konzipierbare Strategie des Gesamtprozesses in konzipierbare Teilstrategien aufgelöst werden muß. Dieser Gedanke läßt sich nur verwirklichen, wenn man dafür Sorge trägt, daß auch die Öffentlichkeit eine klare Vorstellung von der unterschiedlichen Fristigkeit der einzelnen Zielsetzungen gewinnt. . .

Da Selbstbestimmung unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht möglich ist, muß eine Politik, die auf Selbstbestimmung zielt, zunächst dazu beitragen, die europäische Situation so zu verändern, daß in einer veränderten Konstellation auch das deutsche Problem sich anders darstellt. Es gilt Entwicklungen anzustoßen, die das Problem in einen anderen Gesamtzusammenhang bringen . . . Diese Wandlungsprozesse müssen sich natürlich auch und gerade in Deutschland vollziehen. Der Ansatzpunkt für eine Politik, die auf Veränderung zielt, ist jener im allgemeinen als Entspannung bezeichnete Prozeß der Auflockerung der Fronten und Abhängigkeitsverhältnisse, die sich in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet haben. . .

So erscheint die Erwartung nicht unbegründet, daß im Ablauf dieses Prozesses ein Punkt erreicht werden könnte, wo sich die deutsche Frage in einem veränderten Gesamtzusammenhang neu stellt und neue Antworten möglich werden. Dazu gehört freilich, daß die Bundesrepublik sich voll und mit dem Mut zum Risiko, wenn auch illusionslos, in dem europäischen Auflockerungsprozeß engagiert und sich in keinem Bereich – von der Sicherheitspolitik bis zur Kulturpolitik – als hemmender Faktor erweist. Dazu gehört die Einsicht in die Notwendigkeit einer Kooperation mit den kommunistischen Staaten der östlichen Hälfte Europas, die nicht mehr nur als Gegner, sondern auch als Partner in einer gemeinsamen Aufgabe begriffen und der Öffentlichkeit in der Bundesrepublik präsentiert werden müssen. Dazu ge-

hört der Versuch, die Entwicklung in Deutschland in den Auflockerungsprozeß einzubeziehen . . . Sich der Aufgabe, nach einem Modus vivendi mit der DDR zu suchen, bald zu stellen, ist im übrigen schon deshalb geboten, weil der außenpolitische, insbesondere der ostpolitische, Spielraum der Bundesrepublik weitgehend von ihrem Verhältnis zur DDR bestimmt wird.“<sup>74</sup>

## II. Die Haltung der DDR gegenüber der Bundesrepublik und ihre Perzeption der Politik der Regierung der Großen Koalition in Bonn

Die aktive und entschiedene Entspannungspolitik der Regierung der Großen Koalition gegenüber Osteuropa wurde von Anfang an von der DDR und der Sowjetunion für besonders gefährlich gehalten. Sie wirkte aus Ostberliner und Moskauer Perspektive nicht nur der Anti-Bonner Kampagne im Osten erfolgreich entgegen, sondern zielte auch auf die Geschlossenheit des eigenen Lagers und dessen gemeinsame Politik gegenüber der Bundesrepublik. Das Bild der kollektiven Bedrohung durch die Bundesrepublik schien mit der differenzierten Haltung Bonns ins Wanken zu geraten. Besonders die DDR hegte die Sorge, den psychologischen und politischen Rückhalt zu verlieren, den ihr die sozialistischen Bruderstaaten in der Vergangenheit gewährt hatten. Da Bundeskanzler Kiesinger zu Beginn seiner Amtszeit mehrfach offiziell seine Bereitschaft erklärte, einen Ausgleich zunächst mit denjenigen osteuropäischen Staaten herbeiführen zu wollen, bei denen die Bereitschaft dazu evident sei, bemühte sich Ost-Berlin, diplomatische Einbrüche der Bundesrepublik in das Lager der sozialistischen Staaten mit allen zur Verfügung stehenden politischen Mitteln zu verhindern.

Schneller als erwartet wurde die DDR zum Handeln gezwungen. Bereits im Januar 1967 reiste der Bonner Staatssekretär Lahr zu politischen Gesprächen nach Ungarn. Im Rahmen eines Besuches des rumänischen Außenministers Manescu in der Bundesrepublik vereinbarten Bonn und Bukarest am 31. Januar 1967 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Wie aus der späten Reaktion der DDR zu schließen ist, wurde Ost-Berlin von diesem rumänischen Schritt vermutlich völlig überrascht.

Kaum ein anderes Trauma hat die Außen- und Deutschlandpolitik der DDR seit Kriegseinde so nachhaltig geprägt wie die durch die deutsch-rumänische Annäherung erzeugte Furcht, von der Bundesrepublik mit einer Strategie der „selektiven Koexistenz“ im eigenen Lager überspielt zu werden. Als Egon Bahr im Sommer 1967 als Sonderbotschafter von Außenminister Brandt nach Prag fuhr und am 3. August mit der Tschechoslowakei der Austausch von Handelsvertretungen vereinbart wurde, zeigte die „neue Ostpolitik“ Bonns vollends ihr „wahres Gesicht“: Ost-Berlin sollte durch das Mittel der außenpolitischen Isolierung innerhalb

des sozialistischen Lagers „sturmreif“ gemacht werden, um hernach zum Generalangriff auf die DDR übergehen zu können. Dieses Zerrbild hat die Außenpolitik der DDR-Regierung wie kaum ein anderes beeinflusst und gesteuert.

Verstärkt wurde die Negativ-Perzeption Ost-Berlins noch durch entsprechende Äußerungen von Bonner Koalitionspolitikern. So erklärte der außenpolitische Experte der CDU/CSU-Fraktion, Ernst Majonica, am 4. September 1967 in einer Fernsehdiskussion, es sei „nicht so einfach zu sagen: die Bundesrepublik bemüht sich nicht mehr, Ost-Berlin zu isolieren. Wir haben nicht aufgegeben den Tatbestand, daß die diplomatische Anerkennung Ost-Berlins durch einen dritten Staat ein unfreundlicher Akt ist. Das ist sicherlich ein Prozeß der Isolierung, das ist gar kein Zweifel“.<sup>1</sup>

In einer DDR-Darstellung der Bonner Ostpolitik von Adenauer bis Kiesinger wird die Politik der CDU/SPD-Koalition als „nicht neu, aber aggressiver und gefährlicher“ charakterisiert:

„Die Änderungen der Taktik in der Ostpolitik bestanden in der Hauptsache darin, nach Hitler'schem Muster zunächst einmal auf Umwegen vorzugehen. Bonn stellte sich die Aufgabe, zwischen den sozialistischen Staaten zu differenzieren und zu versuchen, einen nach dem anderen durch eine Politik aktiver ideologischer Einwirkung und der Entfaltung von vor allem wirtschaftlichen und kulturellen, aber – wenn erreichbar – auch diplomatischen Beziehungen, für die Bonner Politik empfänglich zu machen. Erst nach Erreichung dieser Ziele war der große Generalangriff auf die DDR geplant . . . Bonn wandelte mit dieser Taktik auf den Spuren der sogenannten selektiven Koexistenz, die von den Ideologen der USA-Globalstrategie erfunden worden war. Der Inhalt dieser seltsamen ‚wahlweisen‘ Koexistenz besteht bekanntlich darin, die Bemühungen mit einigen sozialistischen Ländern zu ‚verbessern‘ und gleichzeitig den aggressiven Kurs gegen andere zu verstärken. Diese ‚Theorie‘ der USA-Imperialisten war ganz nach dem Geschmack der Kiesinger/Strauß-Regierung; bildete sie doch die geeignete ideologische Grundlage, einigen sozialistischen Ländern Angebote zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu unterbreiten und gleichzeitig damit gegenüber anderen Ländern, vor allem der DDR, den psychologischen Krieg zu verschärfen. Die selektive Koexistenz ist ihrem Wesen nach ein politisch-ideologisches Kampfmittel zur Spaltung der Einheit und Zusammenarbeit der sozialistischen Länder. Sie war geradezu wie geschaffen für die Versuche der Bonner Ostpoli-

tiker, durch die Entfaltung von Bemühungen zu sozialistischen Staaten Europas die DDR zu isolieren und zu schwächen.“<sup>2</sup>

Der stellvertretende Chefredakteur des „Neuen Deutschland“, Günter Kertzsch, bekräftigt in einer Propagandaschrift des „Staatssekretariats für westdeutsche Fragen“, das im Juli 1971 seine Tätigkeit einstellte, diese Ansicht: „Der taktische Sinn ‚der neuen Ostpolitik‘ ist leicht zu erkennen. Bonn will keineswegs zu allen Mitgliedern des Warschauer Vertrages normale staatliche Beziehungen aufnehmen. Ausgerechnet das Mitglied, das mit der Bundesrepublik die längste gemeinsame Grenze hat, wird bewußt ausgenommen: die Deutsche Demokratische Republik. Damit steht uns ein vielbenutztes Schema aggressiver Politik eindeutig und klar vor Augen: Das unmittelbare Objekt der Aggression soll von seinen Verbündeten isoliert werden, damit es den Annexionsabsichten leichter zum Opfer fallen könnte.“<sup>3</sup>

In einer Presseerklärung des DDR-Staatssekretärs für westdeutsche Fragen, Hermann, vom 3. Februar 1967, wird das Verhalten der neuen Bonner Regierung als „feindselig und aggressiv, taub und uneinsichtig gegenüber Vernunft und Realismus“ bezeichnet: „Sie konzentriert vielmehr in völliger Verkennung der realen Lage ihre gesamte Politik darauf, mit Hilfe neuer raffinierterer Methoden der Täuschung, Spaltung und Erpressung um jeden Preis doch noch ihr wichtigstes Etappenziel zur Revision der Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges und zur Erringung der Vorherrschaft in Europa zu erreichen: Die Annexion der DDR.“<sup>4</sup>

Der Vorsitzende des Ministerrats der DDR, Stoph, wird am 20. September 1967 in einer Erklärung vor der Volkskammer noch deutlicher: „Was frontal nicht gelang, will man nunmehr durch Umgehungsmanöver und flexiblere Methoden, sozusagen durch die Hintertür, erreichen. Die von den Herren Kiesinger, Strauß und Brandt unter dem Motto ‚neue Ostpolitik‘ beabsichtigte Isolierung und Einkreisung der DDR hat sich als aussichtslos erwiesen und ist bereits gescheitert.“<sup>5</sup>

Der mit der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Rumänien nun geglückte „Brückenschlag nach Osteuropa“ – von der DDR als raffiniertes Umzingelungsmanöver innerhalb des Ostblocks perzipiert – läßt die SED-Führung schnell reagieren. Ostberlin versucht zunächst, sich mit einer Doppelstrategie aus seiner defensiven Position zu befreien. Ein erster taktischer Schritt stellt das Bemühen der

DDR dar, die anderen osteuropäischen Staaten zurück auf einen harten Kurs gegenüber Bonn zu führen und den Abfall weiterer Staaten von der sozialistischen Blockdisziplin zu verhindern.

Auf einer vom 8. bis 10. Februar 1967 in Warschau stattfindenden Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages, in deren Mittelpunkt die Haltung der osteuropäischen Länder gegenüber der Ostpolitik der Bundesrepublik steht, legt die DDR mit Unterstützung Moskaus und gegen den heftigen Widerstand Rumäniens die Formulierung einer eigenen „Hallstein-Doktrin“ vor, wonach kein sozialistisches Land diplomatische Beziehungen zur BRD aufnehmen dürfe, solange Bonn nicht bereit sei, die DDR und die bestehenden Grenzen in Europa sowie West-Berlin als besondere politische Einheit anzuerkennen.<sup>6</sup>

Obwohl diese sog. „Ulbricht-Doktrin“ nicht offiziell angenommen wird, kann die DDR ihre Forderungen in den bilateralen Abkommen mit Polen (15. März) und der CSSR (17. März) formell festlegen.<sup>7</sup> Während seiner Besuche in Warschau und Prag äußert Ulbricht in offiziellen Verlautbarungen die Ansicht, daß die Aufrechterhaltung der „Alleinvertretungsanmaßung“ sowie die Nichtanerkennung der bestehenden Grenzen mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und den sozialistischen Ländern unvereinbar seien.<sup>8</sup> Auch die offiziellen Äußerungen fast aller Parteichefs der Warschauer Pakt-Staaten im Februar und März 1967 machen deutlich, daß die ostdeutsche Formel zumindest im Grundsatz anerkannt wurde.<sup>9</sup> Da sich außerdem alle Parteiführer der sozialistischen Staaten Europas zwischen dem 25. Februar und dem 23. März in Moskau zu politischen Gesprächen aufhielten, liegt die Vermutung nahe, daß die sowjetische Staats- und Parteiführung die sozialistischen Bruderländer auf den Kurs Ulbrichts festzulegen suchte.

Hinzu kam, daß die sowjetische Führung die Zielrichtung der „neuen Ostpolitik“ der Regierung Kiesinger ähnlich bewertete: „Diese Regierung versuchte, die alte Politik durch etwas raffiniertere Methoden zu retten. Die ‚neue‘ Politik der Großen Koalition bezweckte, wie ihre Führer offen zugaben, nach wie vor die Revision der Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges . . . Die Linie der Kiesinger-Regierung, die in Europa entstandenen Realitäten nicht anzuerkennen und die revanchistischen und neonazistischen Kräfte in der BRD zu

ermuntern, prägten die sowjetisch-westdeutschen Beziehungen entsprechend.“<sup>10</sup>

Die Verschärfung der antibundesdeutschen Linie in der „Karlsbader Erklärung der kommunistischen und Arbeiterparteien Europas“ ist nicht unwesentlich auf den Druck Ost-Berlins zurückzuführen. Der DDR gelang es, ihre „Hallstein-Doktrin“ zur Hauptkomponente der Karlsbader Erklärung zu machen. Diese verpflichtete alle europäischen kommunistischen Staaten und Parteien – außen den abwesenden Rumänen – dazu, die Erfüllung von zahlreichen weitgehenden Forderungen durch die Bundesrepublik zur Vorbedingung jeder Normalisierung der Beziehungen zu Bonn zu machen. Gefordert wurden die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze und der Grenze zwischen DDR und BRD, die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs und die völkerrechtliche Anerkennung der DDR, die Verhinderung des Zutritts der BRD zu Kernwaffen, die Ungültigkeitserklärung des Münchner Abkommens von Anfang an und die Respektierung West-Berlins als selbständige politische Einheit.<sup>11</sup> Die Reden, die Novotny, Breschnew und Gomulka während der Karlsbader Konferenz (24. - 26. April) hielten, bestätigten, daß sich die übrigen Staaten des Warschauer Vertrages die Formel Ulbrichts zu eigen machten.<sup>12</sup>

Parallel zu diesem Vorgehen suchte die SED-Führung ihrer „Isolierung“ innerhalb des Ostblocks durch bilaterale „Verträge über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit“ entgegenzuwirken. Neben den bereits erwähnten Verträgen mit Polen und der CSSR schließt die DDR im Jahr 1967 noch Abkommen mit Ungarn (18. Mai 1967) und Bulgarien (7. September 1967).

„Diese Verträge hatten“ – so Barth – „eine doppelte Aufgabe. Sie waren Bausteine eines künftigen europäischen Sicherheitssystems. Sie errichteten zugleich unübersteigbare Hindernisse für die Feinde des Friedens in Europa, besonders für die westdeutschen Militaristen und Revanchisten. Für sie bedeuteten diese Vertragswerke . . . daß die mit Hilfe der Kiesinger/Strauß-Regierung unternommenen Versuche, mit neuer Taktik im Sinne der Revanchepolitik nach Osten vorzustoßen, im wesentlichen gescheitert waren.“<sup>13</sup>

Damit hatte die Regierung der Großen Koalition zunächst das Gegenteil von dem erreicht, was sie erreichen wollte. Die Solidarität der osteuropäischen Staaten mit Ost-Berlin wurde nicht gelockert, sondern gefestigt, und die DDR, die bis 1967 nur einen Freundschaftsvertrag

mit der Sowjetunion abgeschlossen hatte, fest in das Bündnisssystem des Ostblocks integriert.

Die Vorschläge, die Stoph in seinem Schreiben vom 10. Mai 1967 Bundeskanzler Kiesinger unterbreitete, enthielten genau jene Maximalforderungen, die bereits in der Karlsbader Erklärung aufgeführt waren, an ihrer Spitze rangierte wiederum die Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR.

Kiesinger weist in seinem Antwortbrief vom 13. Juni diese Politik des „Alles oder Nichts“ mit Nachdruck zurück und schlägt „ohne politische Vorbedingungen Gespräche über . . . Fragen des Zusammenlebens der Deutschen“ vor. Der Bundeskanzler betont „unsere Rechtsauffassung, an der wir uneingeschränkt festhalten“ und verteidigt den Alleinvertretungsanspruch der Bundesregierung, „solange es diesen Menschen versagt bleibt, ihren Willen über das Schicksal unserer Nation zweifelsfrei zu bekunden.“<sup>14</sup>

Ministerpräsident Stoph vertritt im Gegenzug in einem Interview mit dem „Neuen Deutschland“ vom 21. Juni 1967 die Ansicht, daß Kiesinger „die aggressive und rechtswidrige Alleinvertretungsanmaßung nicht nur aufrecht erhalten, sondern verschärfen“ wolle. Er verfolge „das aussichtslose abenteuerliche Ziel, die Herrschaft der westdeutschen Monopole, der Hitlergenerale und Neonazis auf die DDR und andere Staaten gewaltsam auszudehnen. Dazu soll ein sogenannter Stufenplan dienen. Herr Kiesinger hat – wie man sagt – die Katze aus dem Sack gelassen.“<sup>15</sup>

Nach einem weiteren erfolglosen Briefwechsel zwischen den beiden deutschen Regierungschefs zwischen dem 18. und dem 28. September, in dem beide Seiten lediglich ihre Standpunkte wiederholen, geraten die innerdeutschen Kontakte völlig ins Stocken. Kiesingers letzter Brief vom 28. September bleibt unbeantwortet.

Der erfolglose Schriftwechsel Kiesinger – Stoph zeigt plastisch, daß beide Regierungen von verschiedenen Dingen sprachen. Wenn die Bundesregierung konkrete Erleichterungen für Menschen, für Verkehrs- und Handelsbeziehungen verlangte, dann sprach Stoph abstrakt von Anerkennung und politischen Prinzipien. Während in den Äußerungen Kiesingers und Wehners – dem damaligen Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen – von „Zwischenlösungen“<sup>16</sup>, von einer Politik, die einen „langen Atem“<sup>17</sup> haben müsse, von „Entkrampfung“<sup>18</sup> und einer „stufenweisen Lösung der deutschen Frage“<sup>19</sup> die Rede war,

stellte die DDR die Forderung nach uneingeschränkter völkerrechtlicher Anerkennung an die Spitze ihrer Argumentation.

Die offiziellen Äußerungen der SED-Führung bis zum Sommer 1968 dokumentieren anschaulich, wie stark die Deutschlandpolitik der Regierung aus CDU und SPD als massive ideologische und politische Bedrohung der DDR gewertet wurde. In einer Ansprache vor Kreissekretären der SED in Brandenburg vertritt Ulbricht am 13. Oktober 1967 die Ansicht, daß Kiesinger und Wehner wohl der Meinung seien, „daß es notwendig ist, die Isolierung der Deutschen Demokratischen Republik mit flexibleren Mitteln durchzusetzen“ und daß „die Differenzierung zwischen den sozialistischen Ländern“ wie „das Einseifen der Bevölkerung der DDR“ mißlungen sei. Bonn verfolge im Verein mit den USA die Taktik, „die Deutsche Demokratische Republik in Freundschaft zu ersticken“.<sup>20</sup> In einer Erklärung des DDR-Staatsrats vom 21. Juni 1968 wird die „neue Ostpolitik“ Bonns als „Verführung des Ostblocks“ und „vorläufig neueste Methode des kalten Krieges“<sup>21</sup> bezeichnet.

Moskaus Perzeption der westdeutschen Politik erscheint zumindest in der zweiten Hälfte der Großen Koalition mit derjenigen Ost-Berlins nach außen deckungsgleich. In einer Erklärung der Sowjetregierung an die Regierung der BRD vom 8. Dezember 1967 wird die Ostpolitik der Regierung Kiesinger definiert als „Versuche, die bisherige Weigerung, die wirkliche Lage in Europa anzuerkennen, unter einem neuen Aushängeschild zu präsentieren, . . . Versuche, die alte Politik des Militarismus und der Revanche aufzupolieren und in mancher Hinsicht sogar weiter zu gehen, als der Urheber dieser Politik selbst.“<sup>22</sup>

Die Sowjetunion verhielt sich zu Beginn der Großen Koalition gegenüber der neuen Regierung in Bonn und deren Absichten zunächst wohlwollend-abwartend. Da Moskau in der Neubildung der Bundesregierung und besonders in der Heranziehung der Sozialdemokraten die Chance sah, die amerikanische Präsenz in Europa zu erschüttern und einen Wechsel der westdeutschen NATO-Politik herbeizuführen, taktierte die Kremelführung in ihrer antibundesdeutschen Polemik zunächst äußerst zurückhaltend. Um die vermuteten Tendenzen sich entfalten zu lassen, nahm die sowjetische Führung in den ersten Wochen und Monaten der CDU/SPD-Koalition eine betont positive Haltung ein. Damit tat sie genau das, wovor Ulbricht sie schärfstens warnte. Die sowjetische Haltung zeigt, daß ausschließlich eigene Interessen

maßgebend waren und den Wünschen und Forderungen Ost-Berlins keine wesentliche Beachtung geschenkt wurde.

Erst als die Bundesregierung mit eindeutigen Erklärungen die Hoffnungen Moskaus zerstörte, schwenkte die Sowjetunion wieder auf die Linie absoluter verbaler Solidarität mit der DDR ein.<sup>23</sup> Am 26. Juni 1968 stellt der sowjetische Außenminister Gromyko in einem Bericht über die internationale Lage und die Außenpolitik der UdSSR vor dem Obersten Sowjet fest: „Daß die Regierung der Bundesrepublik eine ‚neue‘ Ostpolitik proklamiert, wirkt keineswegs verlockend auf die Völker, besonders auf diejenigen, denen diese Politik gilt. Welch attraktive Prädikate werden in Bonn zur Charakteristik dieser Politik erdacht. Ist aber die neue Ostpolitik Bonns wirklich so neu? . . . Wenn es an der Ostpolitik Westdeutschlands etwas Neues gibt, so nur ein noch größeres Maß an Feindschaft gegen die sozialistischen Länder, den Wunsch, mit raffiniertesten Methoden ihre Einheit zu untergraben.“<sup>24</sup>

Walter Ulbricht führt am 9. August 1968 in einer Rede vor der Volkskammer aus, die Bundesregierung glaube offensichtlich noch immer, „unter der Losung der ‚neuen Ostpolitik‘ auf die sozialistischen Staaten Einfluß zu nehmen und ihre expansiven Forderungen durchsetzen zu können . . . Die Kampagne, die anlässlich der Ereignisse in der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik von den führenden politischen Kreisen bis zu den Organisationen des psychologischen Krieges durchgeführt wurde, hat das Wesen der ‚neuen Ostpolitik‘ in vollem Umfang verdeutlicht . . . Diese Außenpolitik ist nichts anderes als eine Neuauflage der Politik von Locarno. Damals richtete sich diese Politik hauptsächlich gegen die Sowjetunion und es ging um die Liquidierung des Vertrages von Rapallo. Jetzt richtet sich diese Politik zunächst gegen die DDR, die CSSR und die Volksrepublik Polen.“<sup>25</sup>

Außenminister Winzer bekräftigt diese offizielle DDR-Ansicht am gleichen Tag ebenfalls vor der Volkskammer: „Auf das sozialistische Welt-system als Ganzes gerichtet, verfolgt die ‚flexible Ostpolitik‘ eine Strategie der Vereinzelung der Außenpolitik der sozialistischen Staaten . . . Damit ist nicht etwa die Unabhängigkeit vom Imperialismus und seinen Monopolvereinigungen gemeint, sondern die Erschütterung der festen Solidarität der sozialistischen Staaten untereinander, der wirk-samen Garantie ihrer nationalen Unabhängigkeit.“<sup>26</sup>

Diese Bemerkungen nehmen die Argumentation Ost-Berlins hinsichtlich einer „Schuld“ der Bundesrepublik an der Entwicklung in der Tschechoslowakei bis zum Einmarsch der Warschauer Pakt-Staaten nur wenige Tage später schon vorweg. Ulbricht beschuldigte im Dezember 1969 in einem ausführlichen Rückblick auf zwanzig Jahre DDR-Politik die Regierung der Großen Koalition, eine „sogenannte neue Ostpolitik ins Spiel“ gebracht zu haben, die gegen den Sozialismus gerichtet gewesen sei:

„Sie sollte die DDR von ihren Freunden isolieren und das Eindringen in die DDR vorbereiten. Diese ‚neue Ostpolitik‘ war vorrangig immer gegen die volksdemokratische und sozialistische Ordnung in der DDR gerichtet. Nur infolge besonderer Umstände wurde sie – mit allen Konsequenzen – zuerst gegenüber der CSSR ausprobiert.“<sup>27</sup> Die CDU/SPD-Regierung machte sich, aus der Sicht Moskaus und Ost-Berlins, durch ihre differenzierte Ostpolitik der „indirekten Aggression“ gegenüber der sozialistischen Gemeinschaft insgesamt schuldig. Der beginnende Dialog zwischen Bonn und Prag nahm – so die Perzeption der DDR und der UdSSR – den Tschechen das psychologisch wichtige Bedrohtheitsgefühl und machte den Abfall der CSSR von der sozialistischen Bockdisziplin erst möglich.

Die militärische Intervention der fünf Staaten des Warschauer Paktes verschüttete bis zum Ende der Großen Koalition endgültig jede Möglichkeit, den innerdeutschen Dialog wieder aufzunehmen. Die vorläufig letzten offiziellen Kontakte zwischen der Bundesrepublik und der DDR bildeten die Verhandlungen über eine neue Grundlage der Interzonenhandelsvereinbarungen, die am 6. September 1968 erfolgreich abgeschlossen werden konnten.

Die Bildung der Großen Koalition war für die SED-Führung der letzte sozialdemokratische Schritt des Verzichts auf eine eigenständige Position der SPD gegenüber der „reaktionären“ und „neofaschistischen“ CDU/CSU: „SP-Minister“ – so der Staatssekretär für westdeutsche Fragen, Hermann, am 3. Februar 1967 – „haben den Willen der Wähler preisgegeben. Sie gingen in die Bunkerkoalition und kapitulierten vor der Partei des Monopolkapitals.“<sup>28</sup>

Ministerpräsident Stoph spricht in einer Erklärung vor der Volkskammer am 20. September davon, „daß auch unter Kiesinger die alte Politik der Expansion und Revanche fortgesetzt“ und „mit neuem Etikett und mit Friedensaufschriften serviert werde“: „Diesen Widerspruch zwischen Worten und Taten zu verschleiern, ist offensichtlich

eine besondere Aufgabe der sozialdemokratischen Minister, die für ihre aktive Mitarbeit große Anerkennung bei den Führern der CDU/CSU finden.“ Einige sozialdemokratische Führer sähen sich veranlaßt, „die Meinung zu verbreiten, sie nähmen Einfluß auf den Bonner Regierungskurs und versuchten, ihn nach ihren Vorstellungen zu steuern.“<sup>29</sup>

Die Regierungsmitverantwortung der SPD machte aus Ost-Berliner Sicht auf lange Zeit und wahrscheinlich endgültig die Chance zunichte, auf eine „echte Opposition“ gegen die „Staatsparteien“ CDU und CSU und damit auf eine Spaltung der maßgeblichen politischen Kräfte Westdeutschlands zu hoffen.

Vor Funktionären der SED in Brandenburg greift Ulbricht am 13. Oktober die Politik der SPD scharf an: „Nachdem die sozialdemokratische Führung die große Chance einer antifaschistisch-demokratischen Entwicklung in den Westzonen verspielt hat, weil sie die Arbeiterschaft spaltete, gaben die Wähler bei den Wahlen 1966 der SPD noch einmal die Chance, einen Rechtskurs zu verhindern . . . Der Parteivorstand der SPD mißachtete jedoch den Willen der Wähler und unterwarf sich der Politik der CDU/CSU. Zum Unterschied von 1932 wollten einige sozialdemokratische Minister dieses Mal beim Rechtskurs dabei sein, um dem Volk vorzutäuschen, daß sie einen noch schnelleren Rechtskurs verhindern.“<sup>30</sup>

Die Funktion der sozialdemokratischen Minister bestand nach Ansicht Ost-Berlins darin, „den Brennstoff für den CDU-Motor zu liefern“ sowie „die Arbeiter, die Gewerkschaften und alle demokratischen Kräfte zum Stillhalten zu bringen.“<sup>31</sup> Wehner, Brandt, Leber und Schmidt glaubten daran, „eines Tages im Gefolge der Hitler-Generale in die DDR“ zu gelangen, um dann „in einem unter der Herrschaft des Monopolkapitals wiedervereinigten Deutschland unter der Führung des Herrn Strauß die SPD zur einflußreichsten Partei in der Arbeiterschaft“ zu machen. „Das ist doch Wehners irrsinnige Spekulation seit jenem Tag im Jahre 1952, an dem er seinen geheimen Pakt mit Adenauer geschlossen hat.“<sup>32</sup>

Das „westdeutsche Regime“ war nun mit der Bildung der CDU/SPD-Koalition entgegen den Wünschen der SED-Führung auf lange Sicht gestärkt. Diese Erkenntnis schien für Ulbricht Grund genug zu sein, um die neue Regierung in Bonn noch unerbittlicher als bisher zu bekämpfen. Die relativ hohen Wahlerfolge der NPD in den Landtagswah-

len zwischen 1966 und 1968 – Baden-Württemberg: 9,8 %, Bremen: 8,8 %, Bayern: 7,4 %, Hessen: 7,9 % – bestärkten Ost-Berlin noch zusätzlich in seinem Kampf gegen die Regierung Kiesinger und deren Politik und gaben der SED-Spitze ein wirkungsvolles propagandistisches Instrument an die Hand, das in nahezu jeder offiziellen Äußerung von Entscheidungsträgern der Regierung und Partei der DDR mit großem verbalen Aufwand eingesetzt wurde.

## **B. Die Öffnung der Bonner Deutschlandpolitik nach dem Regierungswechsel im Oktober 1969**

### **I. Der modifizierte ost- und deutschlandpolitische Ansatz der Regierung Brandt/Scheel: Ausgangspunkte und Voraussetzungen**

Während Bundeskanzler Kiesinger, der im bevorstehenden Wahlkampf ohnehin um das Image eines härteren Politikers bemüht war, auf die Ergebnislosigkeit der Deutschlandpolitik der Großen Koalition mit einem Rückzug auf verbliebene Positionen reagierte – eine Haltung, die er zu Beginn seiner Amtszeit als „rein defensive Politik“<sup>1</sup> verwarf – sah Willy Brandt in der Politik der CDU/SPD-Koalition das Fundament für einen modifizierten Ansatz der Bonner Ost- und Deutschlandpolitik, eine Ausgangsposition, „von der man erfolgreich Politik machen kann, und zwar eine Politik der Verständigung und Versöhnung, auch nach Osten. . .“<sup>2</sup> Als zum ersten Mal seit 1949 ein Sozialdemokrat Bundeskanzler geworden war, konnte die neue Regierung aus SPD und FDP dort anknüpfen, wo die Entspannungspolitik gegenüber den osteuropäischen Staaten, einschließlich der DDR und der Sowjetunion, stehengeblieben war. Aus der Regierungserklärung Brandts vom 28. Oktober 1969, aus der nachfolgenden Bundestagsdebatte sowie aus dem ersten „Bericht zur Lage der Nation“, den der Kanzler am 14. Januar 1970 vor dem Bundestag abgab, schälten sich sowohl die neuen konzeptionellen Akzente als auch Voraussetzungen und Ausgangspunkte der gesamten Ost- und Deutschlandpolitik der neuen Regierung deutlich heraus:

Keiner der weltpolitischen Gründe ist wirklich entfallen, die seit 1945 zur Teilung Europas und Deutschlands geführt haben. Die Spaltung Deutschlands ist ein Faktum innerhalb der gesellschaftlichen Polarisierung West- und Osteuropas, sie aufzuheben liegt außerhalb des politischen Einflusses der Deutschen. Da beide deutschen Staaten eine Größenordnung erreicht haben, die sie zu wesentlichen Stützen der politischen Ordnungen gemacht hat, denen sie jeweils angehören und beide Staaten in ein miteinander konkurrierendes Paktsystem eingebettet sind, verspricht die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands als Nahziel keinen Erfolg. Gerade weil „die Fragen, die sich für das deutsche Volk aus dem Zweiten Weltkrieg und aus dem nationa-

len Verrat durch das Hitlerregime ergeben haben, abschließend nur in einer europäischen Friedensordnung beantwortet werden können“<sup>3</sup>, muß die Herstellung eines geregelten Nebeneinander zwischen der Bundesrepublik und der DDR primäre Aufgabe der Deutschlandpolitik der neuen Regierung sein. Es muß der Versuch gemacht werden, „über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen“<sup>4</sup>. Die Erkenntnis, daß die Teilung Deutschlands auf vorerst unabsehbare Zeit andauern wird, impliziert nicht die Aufgabe des Selbstbestimmungsrechts für das ganze deutsche Volk. Als langfristiges Ziel bleibt die Gewährung des Selbstbestimmungsrechts für alle Deutschen bestehen: „Niemand kann uns jedoch ausreden, daß die Deutschen ein Recht auf Selbstbestimmung haben, wie alle anderen Völker auch.“<sup>5</sup>

Aufgabe der praktischen Politik ist es, „daß das Verhältnis zwischen den Teilen Deutschlands aus der gegenwärtigen Verkrampfung gelöst wird“<sup>6</sup>.

Grundvoraussetzung für einen Ausgleich zwischen Bonn und Ost-Berlin ist eine Verbesserung der Beziehungen zur Sowjetunion, denn noch immer ist die Deutschlandpolitik der DDR im weitesten Sinne eine Funktion der sowjetischen Außenpolitik. Deutlich wurde diese Tatsache am funktionalen Zusammenhang zwischen den Vorgesprächen zum Moskauer Vertrag, die Staatssekretär Bahr mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko führte und der von DDR-Ministerpräsident Stoph beim zweiten innerdeutschen Gipfeltreffen in Kassel vorgeschlagenen „Denkpause“ im deutsch-deutschen Dialog.

Eine erfolgreiche Ost- und Deutschlandpolitik muß nach Ansicht der Regierung Brandt/Scheel in den Rahmen einer europäischen Entspannungspolitik gestellt werden, die nur vom status quo ausgehen kann, um langfristig und unter Zustimmung aller Beteiligten seine Veränderung anzustreben.

Die Erkenntnis, daß das Problem der deutschen Teilung in übersehbaren Zeiträumen nicht gelöst werden kann und daß der bestehende Zustand nicht zu ändern ist, war die Voraussetzung, diesen Zustand zunächst formell zu bestätigen.

Ausgangspunkt dieses ostpolitischen Ansatzes ist die von Egon Bahr 1963 erstmalig in die Diskussion eingeführte Formel vom „Wandel durch Annäherung“, die aus der Politik John F. Kennedys entwickelt wurde.<sup>7</sup> Sie bedeutete, daß das politische Herrschaftssystem in Ost-

europa nicht beseitigt, sondern verändert werden sollte, um durch Annäherung, d.h. durch verstärkte wirtschaftliche und kulturelle Kontakte zu den kommunistisch regierten Staaten einen Wandel des Verhältnisses zwischen Ost und West zu erreichen.

Kennedy umriß diese „peace strategy“ in zahlreichen Reden und Verlautbarungen. In einer vielbeachteten Rede vor der American University in Washington sprach Kennedy am 10. Juni 1963 von der „Hoffnung, daß konstruktive Veränderungen innerhalb des kommunistischen Blocks Lösungen in Reichweite bringen könnten, die heute noch unerreichbar scheinen“.<sup>8</sup> Vor der Freien Universität Berlin präzierte der amerikanische Präsident am 26. Juni 1963: „Es ist wichtig, daß für die Menschen in den stillen Straßen östlich von uns die Verbindung mit der westlichen Gesellschaft aufrecht erhalten wird – mittels aller Berührungspunkte und Verbindungsmöglichkeiten, die geschaffen werden können, durch ein Höchstmaß von Handelsbeziehungen, das unsere Sicherheit erlaubt.“<sup>9</sup>

Auch Außenminister Dean Rusk sprach in seiner Gedenkrede auf George Marshall am 27. Oktober 1963 in der Frankfurter Paulskirche davon, daß „die Ausweitung des Handels und verstärkte Kontakte mit den kommunistischen Staaten“ friedliche „Wandlungsprozesse hinter dem Eisernen Vorhang“ bewirken könnten.<sup>10</sup> In einer Stellungnahme vor dem Außenpolitischen Ausschuß des amerikanischen Senats sprach sich Rusk nachdrücklich für die Förderung von Strömungen im Ostblock aus, „die nach einer Entwicklung in Richtung auf größere nationale Unabhängigkeit, friedliche Zusammenarbeit und offene Gesellschaften tendieren“.<sup>11</sup>

Dieses Konzept der friedlichen Einwirkung auf Osteuropa nahm der ehemalige Leiter des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin, Egon Bahr, in seinem Tutzingener Referat vom 15. Juli 1963 auf: „Die Änderung des Ost-West-Verhältnisses, die die USA versuchen wollen, dient der Überwindung des status quo, indem der status quo zunächst nicht verändert werden soll. Das klingt paradox, aber es eröffnet Aussichten, nachdem die bisherige Politik des Drucks und Gedrucks nur zu einer Erstarrung des status quo geführt hat. . .

Die erste Folgerung, die sich aus einer Übertragung der Strategie des Friedens auf Deutschland ergibt, ist, daß die Politik des Alles oder Nichts ausscheidet . . . Heute ist klar, daß die Wiedervereinigung nicht ein einmaliger Akt ist, der durch einen historischen Beschluß an einem

historischen Tag auf einer historischen Konferenz ins Werk gesetzt wird, sondern ein Prozeß mit vielen Schritten und vielen Stationen. . .

Die Zone muß mit Zustimmung der Sowjets transformiert werden. Wenn wir soweit wären, hätten wir einen großen Schritt zur Wiedervereinigung getan . . . Wenn es richtig ist – und ich glaube, es ist richtig –, daß die Zone dem sowjetischen Einflußbereich nicht entrissen werden kann, dann ergibt sich daraus, daß jede Politik zum direkten Sturz des Regimes drüben aussichtslos ist . . .

Ich sehe nur den schmalen Weg der Erleichterung für die Menschen in so homöopathischen Dosen, daß sich daraus nicht die Gefahr eines revolutionären Umschlags ergibt, die das sowjetische Eingreifen aus sowjetischem Interesse zwangsläufig auslösen würde . . .

Wir haben gesagt, daß die Mauer ein Zeichen der Schwäche ist. Man könnte auch sagen, sie war ein Zeichen der Angst und des Selbsterhaltungstriebes des kommunistischen Regimes. Die Frage ist, ob es nicht Möglichkeiten gibt, diese durchaus berechtigten Sorgen dem Regime graduell soweit zu nehmen, daß auch die Auflockerung der Grenzen und der Mauer praktikabel wird, weil das Risiko erträglich ist. Das ist eine Politik, die man auf die Formel bringen könnte: Wandel durch Annäherung. Ich bin fest davon überzeugt, daß wir Selbstbewußtsein genug haben können, um eine solche Politik ohne Illusionen zu verfolgen, die sich außerdem nahtlos in das westliche Konzept der Strategie des Friedens einpaßt, denn sonst müßten wir auf Wunder warten, und das ist keine Politik.“<sup>12</sup>

In diesem Sinne ging die Regierung Brandt/Scheel davon aus, daß der status quo zunächst anerkannt werden müsse, um ihn langfristig überwinden zu können, d.h. nur Grenzen, die respektiert würden, könnten einmal durchlässig werden. „Bestehende Grenzen anzuerkennen“ – so formulierte Bundeskanzler Brandt in seiner Stockholmer Nobelpreis-Rede vom 12. Dezember 1971 – „kann nicht bedeuten, sie zementieren zu wollen. Auf Gewalt zu verzichten bedeutet nicht den Verzicht darauf, um menschliche Erleichterungen und Menschenrechte zu ringen. Manche Realitäten lassen sich jedoch erst zum Besseren wenden, nachdem man sie zur Kenntnis genommen hat.“<sup>13</sup> Um den Ost-West-Gegensatz zu überwinden, müsse man von der Wirklichkeit ausgehen und damit von der Unverletzlichkeit der Grenzen.

Ähnlich äußerte sich Brandt am 13. Mai 1970 auf dem SPD-Parteitag in Saarbrücken: „Weder Empörung noch Jammer, weder Entrüstung

noch Pathos haben in Europa die Grenzen verändert, dort, wo sie seit 25 Jahren sind . . . Das geschichtliche Ergebnis der letzten zwanzig Jahre ist, unberührt durch die Rezepte von gestern, die Realität von heute . . . Wer Grenzpfähle verrücken will, der wird sie festigen. Wer die Grenzpfähle in Europa abbauen will, muß aufhören, sie verrücken zu wollen.“<sup>14</sup>

Die Wiedervereinigung der beiden Teilstaaten Deutschlands ist zwar ohne berechenbare Chance – „Die Bundesregierung geht davon aus, daß in der gegenwärtigen Lage kein rationaler Weg zur staatlichen Wiedervereinigung Deutschlands erkennbar ist“<sup>15</sup> – sie kann aber als Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, d.h. es darf nichts geschehen, was eine Vereinigung unmöglich machen würde. Andererseits darf die hypothetische Möglichkeit einer Wiedervereinigung die politisch Verantwortlichen nicht daran hindern, das heute Notwendige zu tun: „Die Regierungen haben von dem auszugehen, was ist; sie haben nach vorn zu sehen und ins Auge zu fassen, was aus dem Heute entwickelt werden kann für ein besseres Morgen.“<sup>16</sup>

Konsequenz dieser Haltung ist die Einsicht der SPD/FDP-Koalition, daß mit der DDR und der BRD zwei Staaten auf deutschem Boden gegeben sind, die jedoch in einem besonderen Verhältnis zueinander stehen. Da die deutsche Nation nach Auffassung der Bundesregierung weiterbesteht, kann eine „völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung . . . nicht in Betracht kommen. Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“<sup>17</sup>

Sollte die DDR unter diesen Voraussetzungen zu einer Politik der Kooperation bereit sein, so wird die neue Bundesregierung einer Anerkennung der DDR durch Drittstaaten keine Hindernisse entgegenzusetzen. Außenminister Scheel umreißt die differenzierte Haltung Bonns in einem Interview mit Associated Press am 31. Oktober 1969: „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 Ost-Berlin auf unsere Bemühungen, über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen, eingeht.“<sup>18</sup>

Bereits die ersten praktischen Maßnahmen der neuen Regierung zeigten, daß sie aus taktischen Gründen an der Nichtanerkennungspolitik

gegenüber der DDR festhielt und die Außenbeziehungen Ost-Berlins in innerdeutschen Verhandlungen als Handelsobjekt eingesetzt werden sollten. Drittstaaten wurden von der Bundesregierung aufgefordert, die Anerkennung der DDR bis zum Abschluß des innerdeutschen Dialogs zurückzustellen. Auf Wirkungsweise und Entwicklung dieser neuen Bonner Taktik wird an anderer Stelle noch näher einzugehen sein.

Weiterhin erklärte die neue Bonner Regierung ihre „Bereitschaft zu verbindlichen Abkommen über den gegenseitigen Verzicht auf Anwendung oder Androhung von Gewalt auch gegenüber der DDR“.<sup>19</sup>

Als „unsererseits unverzichtbare Orientierungspunkte“ zählte Bundeskanzler Brandt auf, „erstens das Recht auf Selbstbestimmung, zweitens das Streben nach nationaler Einheit und Freiheit im Rahmen einer europäischen Friedensordnung, drittens die Zusammengehörigkeit mit West-Berlin ohne Beeinträchtigung der Verantwortung der Vier Mächte für ganz Berlin; viertens: die Bundesregierung respektiert – und wir respektieren – die Rechte und Verantwortlichkeiten, die die Drei Mächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin haben.“<sup>20</sup>

Oppermann bezeichnete nicht zu Unrecht die Regierungserklärung Brandts als „eine entscheidende Zäsur der deutschen Nachkriegspolitik“.<sup>21</sup> Zum erstenmal in der Geschichte der Beziehungen der Bundesrepublik zu den Staaten des sog. Ostblocks legte eine Bundesregierung ein politisches Konzept vor, das mit den vorhandenen Möglichkeiten vereinbar war und deshalb reale Erfolgsaussichten bot. Erstmals in der Geschichte der Bonner Deutschlandpolitik wurde der „Wiedervereinigung“ der Platz in einem umfassenden ostpolitischen Konzept zugewiesen, der ihr in der Realität zukam. Innenpolitisch signalisierte diese neue Strategie den Abschied von der Illusion einer machtpolitisch durchsetzbaren Lösung des Deutschlandproblems.

In seinem ersten „Bericht zur Lage der Nation“ wies Bundeskanzler Brandt mit Nachdruck auf „den Mut zum Erkennen der Wirklichkeit“ hin: „Aber die Aufrichtigkeit, ohne die keine Politik auf Dauer geführt werden kann, verpflichtet uns . . . keine Forderungen zu erheben, deren Erfüllung in den Bereich der illusionären Wunschvorstellungen gehören.“ Zur „Stunde der Wahrheit“ gehöre, „daß man den Landsleuten nicht Hoffnungen macht, die nicht verwirklicht werden können. Es ist Augenwischerei, wenn man den Eindruck vermittelt, Politik müsse immer kurzfristig sichtbare Erfolge haben.“<sup>22</sup>

Mit ihrer Bereitschaft, den status quo formell zu respektieren, gelang es der Regierung der sozialliberalen Koalition, die Ursache der Erfolglosigkeit der bisherigen Ost- und Deutschlandpolitik zu beseitigen und ihn zum Ausgangspunkt für eine realistische Politik zu machen. Schließlich zogen Brandt und Scheel die Konsequenzen aus einem Sachverhalt, die schon Erhard und Kiesinger hätten ziehen können: Gesamteuropäische Entspannung ohne den anderen Teil Deutschlands ist nicht möglich. Da alle offiziellen und inoffiziellen Versuche der deutschen Politik, die DDR entweder nicht zur Kenntnis zu nehmen oder sie im Rahmen der Bonner Osteuropapolitik zu übergehen, gescheitert waren, räumte die neue Regierung mit dem Alleinvertretungsanspruch einen Rechtstitel, der politisch wie juristisch nicht mehr einklagbar war und dessen Bewahrung mehr Schaden als Nutzen erbracht hatte; denn überall dort, wo die Bundesrepublik in Anwendung der Hallstein-Doktrin ihren Botschafter abberief, rückte ein DDR-Vertreter nach. Die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs bedeutete eine Erleichterung für die gesamte Außenpolitik Bonns, da sich die Bundesrepublik mit diesem Schritt von einer Fessel befreite, die sie sich in einer ganz anderen politischen Situation selbst angelegt hatte.

Indem Brandt dem zweiten deutschen Staat Regierungsverhandlungen ohne Diskriminierung anbot und Vereinbarungen mit der DDR anstrebte, die in jeder Weise rechtsverbindlich sein sollten, löste sich die Bonner Deutschlandpolitik endlich von einer Betrachtungsweise, die von moralischen und juristischen Vorbehalten eingeengt schien und die eigene Rechtsposition für allgemeinverbindlich erklärte.

Trotz des von der Regierung Kiesinger noch aufrechterhaltenen Alleinvertretungsanspruchs, der während der Großen Koalition bis zur Wirkungslosigkeit umgedeutet wurde, hätte die internationale Aufwertung der DDR zum gleichberechtigten Partner auf die Dauer nicht verhindert werden können, da kein größeres gesamteuropäisches Verhandlungsprojekt ohne die DDR realisierbar gewesen wäre.

„Der Preis für die rigorose Handhabung der Nichtanerkennungspolitik“ – so folgert End – „waren im innerdeutschen Bereich eine immer tiefer gehende Entfremdung der beiden Staaten, die dem Tatbestand der Spaltung, den es zu verhindern galt, in Wirklichkeit nur Vorschub geleistet hat; im internationalen Bereich der Verzicht auf politische Beziehungen zu den Ostblockstaaten, die Abhängigkeit der Bundesrepublik von der Unterstützung durch ihre westlichen Verbün-

deten und ihre Verwundbarkeit durch die neutralistische Deutschlandpolitik der Staaten der Dritten Welt.“<sup>23</sup>

Brandt beschreibt in seiner Regierungserklärung und seinem ersten „Bericht zur Lage der Nation“ Ausgangspunkt und Ziel seiner Ost- und Deutschlandpolitik: „Unser nationales Interesse erlaubt es nicht, zwischen dem Westen und dem Osten zu stehen. Unser Land braucht die Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Westen und die Verständigung mit dem Osten.“<sup>24</sup>

„Es geht also darum, Wirklichkeiten, Realitäten zu erkennen und zu respektieren — dies nicht etwa gar, um bestehendes Unrecht resignierend hinzunehmen, sondern um sehr realitätsbezogen im Laufe der Jahre unseren Beitrag dazu zu leisten, daß den Grenzen in Europa der Charakter des Trennenden genommen wird.“<sup>25</sup>

## II. Strategie und Instrumentarium

### 1) Der sog. „Gewaltverzicht“

Betrachtet man die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel bis zur Unterzeichnung des zwischendeutschen Grundvertrages unter dem Aspekt eines stufenweisen Aufbaus, so sind drei Etappen, drei wichtige Wegstrecken erkennbar.

In der ersten Etappe schuf die neue Bundesregierung die Voraussetzung für eine Überwindung der ostpolitischen Konfrontation dadurch, daß sie in den Verträgen von Moskau und Warschau den status quo als Basis für einen Ausgleich hinnahm und ihn formell bestätigte.

In der zweiten Etappe gelang es, eine Sicherung West-Berlins zu erzielen, als Instrumente hierzu dienten das Viermächteabkommen vom September 1971 und die deutsch-deutschen Rahmenvereinbarungen zu diesem Abkommen, die im Dezember 1971 getroffen wurden.

In der dritten und schwierigsten Etappe schließlich wurde das eigentliche Ziel der Deutschlandpolitik der SPD/FDP-Koalition erreicht. Mit der Unterzeichnung des Grundvertrags zwischen beiden deutschen Staaten am 21. Dezember 1972 konnte ein modus vivendi in Deutschland erreicht und damit die Grundlage für einen schrittweisen Aufbau einer friedlichen Ordnung in Mitteleuropa geschaffen werden. Begleitet wurde dieser vorläufig letzte Schritt von multilateralen Vorgesprächen für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die in Helsinki stattfanden.

Entscheidend und kennzeichnend für das Gelingen dieses stufenweisen und systematischen Aufbaus einer modifizierten ostpolitischen Konzeption war der erste Wegabschnitt und der instrumentale Charakter der einzelnen Elemente dieser Etappe. Hier stellt sich zwangsläufig die Frage, mit welchen operativen Mitteln und welcher Strategie die neue Bonner Regierung ihren modifizierten ost- und deutschlandpolitischen Ansatz praktisch einleitete.

Das Instrument für seine Politik nannte Brandt in offiziellen Äußerungen und Verlautbarungen bereits in den ersten Wochen seiner Amtszeit: „Der Kern unserer Politik ist der Gewaltverzicht. Dieser Gewalt-

verzicht soll Grundlage für eine Verbesserung der Beziehungen zu allen osteuropäischen Staaten sein. Da das deutsche Volk in seiner Gesamtheit in absehbarer Zeit nicht auf einen Friedensvertrag hoffen kann, wird der Gewaltverzicht – er kann es zumindest werden – die Basis für die Regelung der einzelnen heute lösbaren politischen Fragen mit den verschiedenen Staaten Osteuropas.“<sup>1</sup>

„Die Politik des Gewaltverzichts, die die territoriale Integrität des jeweiligen Partners berücksichtigt, ist nach der festen Überzeugung der Bundesregierung ein entscheidender Beitrag zu einer Entspannung in Europa. Gewaltverzichte würden eine Atmosphäre schaffen, die weitere Schritte möglich macht.“<sup>2</sup>

„Wir möchten ganz ehrlich, daß es zum Austausch von völkerrechtlich verbindlichen Erklärungen über die Nichtanwendung von und Nichtdrohung mit Gewalt kommt, was ja in sich einschließt, daß man die Integrität des Partners respektiert.“<sup>3</sup>

a) Politisch-rechtlicher Exkurs: Die Herausbildung des Gewaltverzichtsprinzips und seine besondere Problematik

Kaum ein Thema des Völkerrechts und der internationalen Politik hat die Praxis der zwischenstaatlichen Beziehungen und ihre Theorie seit Ende des Zweiten Weltkrieges nachhaltiger beeinflußt wie das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt im internationalen Staatenverkehr. Das Gewaltverbot ist nicht nur eines der Kernelemente des modernen Völkerrechts, sondern durch seine ideologische Einfärbung eine der umstrittensten Kodifizierungen des internationalen Rechts. Zu Recht verweist Oppermann auf die Mißdeutung des Schlagwortes vom „Gewaltverzicht“ – mißverständlich deshalb, weil nach allgemeinem Völkerrecht der „Verzicht“ stets ein vorhandenes Recht voraussetzt.<sup>4</sup>

Da die gegenwärtige Ausformung des völkerrechtlichen Gewaltverbots lediglich die Folge der ungeheuren Leiden und Zerstörungen zweier globaler Kriege ist, die das Weltgewissen erschütterten, wird die aktuelle Gewaltverzichtspolitik – besonders auf das Deutschlandproblem bezogen – nur vor dem historischen Hintergrund des sich langsam herausbildenden allgemeinen völkerrechtlichen Gewaltverbots in der richtigen Dimension sichtbar.

Erst nach dem Ende des Ersten Weltkrieges und seiner katastrophalen Folgen hat sich in der öffentlichen Meinung die Bereitschaft durchgesetzt, künftige Konflikte mit friedlichen Mitteln auszutragen und das Verbot der Anwendung und Androhung von Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung völkerrechtlich verankert. Bis zur Gründung des Völkerbundes im Jahre 1919 hatte jeder Staat das Recht, von der militärischen Gewalt Gebrauch zu machen, um seine politischen und territorialen Ansprüche durchzusetzen. Die Völkerbundsatzung von 1919 enthielt aber nicht nur kein allgemeines und vollständiges Verbot des Krieges, sondern schloß auch nicht sog. gewaltsame „measures of force short of war“ aus.

Eine erste echte überregionale Norm stellt der im August 1928 abgeschlossene und nach seinem Initiator, dem amerikanischen Außenminister Frank Kellogg benannte „Vertrag über die Ächtung des Krieges“, dem sog. „Kellogg-Pakt“ oder auch „Briand-Kellogg-Pakt“ genannt, dar. Mit diesem Abkommen erreichten die Bestrebungen einer vertraglich bindenden internationalen Ächtung der Gewalt als Mittel der Politik ihren Höhepunkt. Als Reaktion auf die physischen Schrecken des Ersten Weltkrieges erklärten die 15 Unterzeichnerstaaten – bis Ende 1929 traten dem Kriegsächtungspakt 54 Staaten bei – in Art. 1 des Vertrages, „daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten.“<sup>5</sup>

Mit dem Kellogg-Pakt wurde erstmalig ein umfassender Kriegsverzicht festgelegt, der fast universelle Geltung erlangte und nach herrschender Meinung auch heute noch Gültigkeit besitzt.<sup>6</sup> Allerdings wies der Pakt einige gravierende und folgenreiche Lücken auf. Er ließ wie die Völkerbundsatzung offen, inwieweit Gewaltmaßnahmen, die nicht Krieg bedeuten – sog. „measures of force short of war“ – vom Kriegsverbot des Art. 1 erfaßt waren. Weiterhin fehlten Sanktionen und Regelungen bei Vertragsverletzungen.

Noch während des Zweiten Weltkrieges entwickelten die Kriegsalliierten Gedanken und Konzeptionen für eine zukünftige umfassende Friedensordnung. Die vom amerikanischen Präsidenten Roosevelt und dem britischen Premierminister Churchill am 14. August 1941 unterzeichnete „Atlantik-Charta“ führt in ihrem achten Punkt als aktuelles Friedensziel den Verzicht auf die Anwendung von Gewalt durch alle Nationen der Welt an.<sup>7</sup>

Aufgrund der negativen Erfahrungen der dreißiger Jahre ging man hinsichtlich der Verpflichtungen zum Gewaltverzicht nach dem Zweiten Weltkrieg weiter und zielte auf ein umfassendes Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt im zwischenstaatlichen Verkehr. Diese Tendenz schlug sich bei der Formulierung der am 26. Juni 1945 unterzeichneten Charta der Vereinten Nationen nieder.

In den Absätzen 3 und 4 des Art. 2 wurde der Grundsatz des Gewaltverbotes zwischen den Mitgliedern der UN verankert.<sup>8</sup> Art. 2 Abs. 6 der Charta sucht das Gewaltverbot auf die Nichtmitglieder der Vereinten Nationen zu erstrecken.<sup>9</sup>

Allerdings läßt das in Art. 2 normierte Gewaltverbot noch Ausnahmen zu. Für die ehemaligen Feindstaaten wurden am Ende des Zweiten Weltkrieges besondere Ausnahmebestimmungen in die Charta eingefügt, welche die Siegerstaaten in ihren Beziehungen zu den ehemaligen „Feindstaaten“ – darunter auch Deutschland – nicht an die Kodifizierungen der UN-Charta banden.<sup>10</sup> Auf den besonderen Charakter und die Fortgeltung dieser sog. „Feindstaatenartikel“ wird in anderem Zusammenhang noch einzugehen sein.

Neben den Artikeln 53 und 107 der Satzung der Vereinten Nationen bleiben die Gewaltanwendung zum Zwecke der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (Art. 51) sowie militärische Sanktionen der Vereinten Nationen selbst – sog. „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“ (Art. 39 - 43) – erlaubt und mit den Zielen der UN vereinbar.

Auch die beiden großen regionalen Verteidigungsbündnisse der Nachkriegszeit, der Nordatlantik-Pakt (NATO) und der Warschauer Pakt, enthalten in den ersten Artikeln ihrer Gründungsverträge Verpflichtungen zum Gewaltverzicht.<sup>11</sup> Verpflichtungen zur Einhaltung des Gewaltverbots finden sich auch in anderen regionalen Bündnis- und Kooperationsverträgen, wie etwa in den Satzungen der Organisation der Amerikanischen Staaten (Charta von Bogota) von 1948<sup>12</sup>, des ANZUS-Paktes von 1951<sup>13</sup>, der SEATO von 1954<sup>14</sup>, der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) von 1963<sup>15</sup> sowie in anderen bi- und multilateralen Abmachungen.

Obwohl man mit Oppermann von einem „quasi-universalen grundsätzlichen Einverständnis über die Ächtung von Krieg und Gewalt als Mittel heutiger internationaler Beziehungen“<sup>16</sup> sprechen kann – von der rotchinesischen Doktrin über die „Unvermeidbarkeit“ des Krieges

und der sowjetischen Auffassung über die Zulässigkeit von sog. „nationalen Befreiungskriegen“ abgesehen – so entspricht doch die theoretische Respektierung dieser grundlegenden Norm in einer Zeit der perfektionierten Massenvernichtungsmittel und „Overkill“-Kapazitäten keineswegs der Realität.

Obwohl Art. 2 der UN-Satzung schlechthin jegliche Androhung und Anwendung von militärischer Gewalt verbietet und auch Tatbestände wie Polizeiaktionen, Blockaden, Entsendung von Freiwilligen und ähnliche Gewaltmaßnahmen erfaßt und folglich Gewaltverzicht im Sinne der Charta zumindest theoretisch den Verzicht auf jede Gewaltpolitik bedeutet, genügt ein kurzer Blick, um unterhalb der Ebene allgemeinsten materieller Obersätze wie des Art. 2 der UN-Satzung ein weit auseinanderklaffendes Theorie-Praxis-Verhältnis zu diagnostizieren. Die Zahl der begrenzten militärischen Konflikte und Kriege, die allein zwischen 1945 und 1964 stattgefunden haben – sie liegt nach Schätzungen zwischen 30 und 40<sup>17</sup> – zeigt auf, wie ungenügend trotz vielfach verankerter Gewaltverbotsregelung das Angebot an Mechanismen zur friedlichen Konfliktbeherrschung und zur Erhaltung des internationalen Friedens schlechthin zu sein scheint. Ohne ein wirksames System der kollektiven Sicherheit und allgemein gehandhabte Prozeduren der institutionalisierten Krisenbewältigung ist das weitgehende und zu immer aufwendigeren Formulierungen tendierende völkerrechtliche Gewaltverbot nicht nur politisch bedenklich, sondern auch für die völkerrechtliche Ordnung gefährlich geworden, da es in der täglichen Praxis der internationalen Beziehungen häufig mißachtet und unterlaufen wird. Zu Recht stellt Fleck fest: „Aus politischen und rechtlichen Gesichtspunkten wäre es daher einleuchtend, wenn die weltweiten Bemühungen eher einer Abgrenzung des Gewaltverbots gewidmet würden, als dem Ziel, einen bedingungslosen Gewaltverzicht zu betonen.“<sup>18</sup>

In den letzten Jahren zeichnet sich allerdings ein neuer und vermutlich fruchtbarer Ansatz zur Diskussion und Beurteilung der Gewaltverzichtsproblematik ab. Besonders in der Bundesrepublik ist die Situation seit Ende der sechziger Jahre von einer Konkretisierung des Gewaltverbots im Hinblick auf eine bestimmte praktische außenpolitische Situation gekennzeichnet.

Mit dem Austausch von spezifizierten Gewaltverzichtserklärungen versuchte die Regierung der SPD/FDP-Koalition seit Ende 1969, das allgemeine völkerrechtliche Gewaltverbot im bilateralen Rahmen zu

aktualisieren und zu erhärten. Gerade weil auf der universellen Ebene der Vereinten Nationen bisher keine Fortschritte in Richtung auf eine präventive Konfliktregelung und eine dauerhafte Friedenssicherung erzielt werden konnten, bemühte sich die Regierung Brandt/Scheel auf regionaler bzw. lokaler Ebene darum, praktische Verbesserungen bei der Respektierung des Gewaltverbots und damit eine Verringerung der Gewalt selbst in den internationalen Beziehungen zu erreichen.

Soweit heute erkennbar ist, war es die Absicht der sozialliberalen Bundesregierung, mit „konkreten“ Gewaltverzichtsvereinbarungen gegenüber den osteuropäischen Staaten das bestehende politische und psychologische Spannungsklima abzubauen und gleichzeitig konkrete politische Veränderungen in Richtung auf einen Interessenausgleich herbeizuführen, d.h. eine materielle Friedenssicherung anzustreben.

Bei einer analytischen Betrachtung der Voraussetzungen und Intentionen der Gewaltverzichtspolitik der Bundesrepublik seit 1966 und in besonderem Maße seit Ende 1969 stößt man unwillkürlich auf den von der Bundesregierung offensichtlich als wesentlich erkannten Zusammenhang zwischen Gewaltverzicht einerseits und einer dauerhaften Friedenssicherung andererseits, sowie auf das Spannungsverhältnis zwischen Gewaltverbot und status quo bzw. der Möglichkeit des „peaceful change“, der Überwindung eines erstarrten status quo.

Die umfassenden „konkreten“ Gewaltverzichtsangebote der Regierung Brandt/Scheel an die Adresse der Sowjetunion und anderer osteuropäischer Staaten, einschließlich der DDR, geben exakt den neuen methodischen Ansatz zur Bewältigung der Gewaltverzichtsproblematik wieder: Für die SPD/FDP-Koalition ist Gewaltverzicht kein Wert oder Ziel an sich. Vereinbarungen über Gewaltverzicht sind nur im Rahmen des Abbaus der politischen Spannungsursachen sinnvoll und wirksam, d.h. Gewaltverzichtsabmachungen müssen mit konkreten politischen Streitfragen verknüpft werden.

## b) Die Geltung des Gewaltverbots für die BRD und die DDR

In der Bundesrepublik Deutschland ist das Gewaltverbot sowohl völkerrechtlich als auch verfassungsrechtlich verankert. Obwohl es nach Ansicht einiger Völkerrechtler fraglich ist, ob der Kellogg-Pakt von 1928 heute noch Geltung hat<sup>19</sup>, bleibt die Bundesrepublik den Bindungen dieses Vertrages unterworfen, da sein Inhalt Bestandteil des

völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts geworden ist.<sup>20</sup> Nach offiziellen Verlautbarungen betrachtet die Bundesrepublik das Gewaltverbot als zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehörig, denen sie verfassungsmäßig verpflichtet ist.<sup>21</sup> Mit der herrschenden Lehre im Westen nimmt auch die sowjetische Völkerrechtslehre an, daß das in Art. 2 UN-Charta normierte Gewaltverbot auch für Staaten Gültigkeit besitzt, die den Vereinten Nationen nicht angehören.<sup>22</sup> Demnach war Art. 2 auch vor Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen am 18. September 1973 für die Bundesrepublik und die DDR verbindlich.

In Art. 3 Abs. 1 des Deutschlandvertrages in der Fassung vom 23. 10. 1954 verpflichtet sich die Bundesrepublik gegenüber den USA, Großbritannien und Frankreich, „ihre Politik in Einklang mit den Prinzipien der Satzung der Vereinten Nationen und mit den im Statut des Europarats aufgestellten Zielen“<sup>23</sup> zu halten. Unbestritten ist, daß das Gewaltverbot ein solches Satzungsprinzip darstellt. Nach Oppermann „ergibt sich aus der Sachnatur, daß eine SOVN-konforme Gewaltverzichtspolitik der BRD notwendig rechtsreflexartige Auswirkungen erga omnes haben muß“.<sup>24</sup>

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Deutschlandverträge gab die damalige Regierung Adenauer auf der Londoner Neunmächte-Konferenz am 3. Oktober 1954 gegenüber einem erweiterten Adressatenkreis eine sog. „Gewaltverzichtserklärung“ zu Protokoll, in welcher sie sich verpflichtete, „ihre Politik in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen zu gestalten . . . die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen und alle zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten gegebenenfalls entstehenden Streitfragen mit friedlichen Mitteln zu lösen“.<sup>25</sup>

Die drei Westmächte stellen ihrerseits in Punkt 2 ihrer gemeinsamen Gegenerklärung vom 3. Oktober 1954 fest, daß „sie sich in ihren Beziehungen mit der Bundesrepublik an die in Art. 2 der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze halten werden“. In Punkt 6 erklären sie, daß „sie jede Anwendung von Gewalt, die in Verletzung der Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen die Unversehrtheit und Einheit der Atlantischen Allianz oder ihrer defensiven Ziele bedroht, als eine Bedrohung ihres eigenen Friedens und ihrer eigenen Sicherheit betrachten“.<sup>26</sup>

Schließlich ist die Bundesrepublik noch an das in Art. 1 des Nordatlantikvertrages vom 4. April 1949<sup>27</sup> und in Art. VI des Brüsseler WEU-Vertrags von 1948<sup>28</sup> normierte multilaterale Gewaltverbot völkerrechtlich gebunden.

Bemerkenswert an der Gewaltverzichtserklärung der Bundesregierung vom 3. Oktober 1954 ist die Tatsache, daß hier bereits die Grenze zwischen der BRD und der DDR in den Gewaltverzicht miteinbezogen ist. Zu den „gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland“ gehörte zu jener Zeit zweifellos auch die innerdeutsche Demarkationslinie, obwohl diese von der Bundesrepublik bis heute nicht als Staatsgrenze im Sinne des Völkerrechts anerkannt wird. Nach überwiegender Ansicht im Völkerrecht findet das Gewaltverbot aber auch auf Demarkationslinien und Zonengrenzen Anwendung, ohne allerdings die Rechtspositionen der Parteien zu berühren.<sup>29</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland ist somit wie kaum ein anderer Staat in Europa durch völkerrechtliche Verträge und Abgabe besonderer Erklärungen mehrfach in das Geflecht der verschiedensten Gewaltverbotsnormen einbezogen. Allerdings gab es bis Ende 1969 trotz verschiedener Initiativen der Bundesrepublik keine unmittelbaren zwei- oder mehrseitigen Gewaltverbotsabmachungen mit den osteuropäischen Staaten, der Sowjetunion und der DDR. Verfassungsrechtlich ist die Bundesrepublik gemäß Art. 25 und 26 des Grundgesetzes dem völkerrechtlichen Gewaltverbot verpflichtet.

Die DDR unterliegt nicht im selben Maße wie die Bundesrepublik ausdrücklichen völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen zum Gewaltverbot. Auch fehlen in den diesbezüglichen Abmachungen Gewaltverbotsaussagen, die sich, ähnlich wie der wiederholt verkündete Gewaltverzicht der Bundesrepublik, speziell auf die deutsche Frage beziehen.

Zunächst ist die DDR wie alle anderen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes an Art. 1 des Warschauer Vertrages vom 14. Mai 1955 gebunden. Darin verpflichten sich die vertragschließenden Parteien „in Übereinstimmung mit der Satzung der Organisation der Vereinten Nationen, sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder ihrer Anwendung zu enthalten und ihre Streitfragen friedlich so zu lösen, daß der Weltfriede und die Sicherheit nicht gefährdet werden“.<sup>30</sup>

Wie bei der entsprechenden Bestimmung in Art. 3 Abs. 1 des Deutschlandvertrages von 1954 müßten sich der Natur der Sache nach auch hier indirekte Reflexwirkungen erga omnes ergeben. Seit der militärischen Intervention der fünf Warschauer Pakt-Staaten in der CSSR ist die Wirkung dieser, mit Art. 2 Abs. 3 und 4 der UN-Charta nicht deckungsgleichen Vertragsnorm allerdings zweifelhaft.

Der Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit zwischen der DDR und der UdSSR vom 12. Juni 1964 bestimmt in Art. 3, daß die vertragsschließenden Seiten ihre Anstrengungen vereinen „zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in Europa und in der ganzen Welt, in Übereinstimmung mit den Zielen und den Grundsätzen der Satzung der Organisation der Vereinten Nationen“.<sup>31</sup> Diese allgemein gehaltene Formulierung dürfte den Verzicht auf Gewaltanwendung implizieren.

Der Freundschafts- und Beistandspakt zwischen der DDR und der Volksrepublik Polen vom 15. März 1967 legt in Art. 2 fest, daß die Vertragspartner „auch künftig die Politik der friedlichen Koexistenz zwischen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung verfolgen“ werden, in „Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen. . .“<sup>32</sup> Ähnliche Formulierungen finden sich in den entsprechenden Verträgen der DDR mit der Tschechoslowakei, Ungarn und Bulgarien, die alle im Jahr 1967 abgeschlossen wurden.

Die Verfassung der DDR vom 9. April 1968 geht in ihrem Wortlaut nicht über einige allgemeine Aussagen hinaus. Art. 6 spricht von einer „dem Frieden und dem Sozialismus, der Völkerverständigung und der Sicherheit dienenden Außenpolitik“ und verweist auf das Streben der DDR nach einem „System der kollektiven Sicherheit in Europa und einer stabilen Friedensordnung in der Welt“.<sup>33</sup> Art. 8 der Verfassung stellt die Verbindlichkeit der „allgemein anerkannten, dem Frieden und der friedlichen Zusammenarbeit der Völker dienenden Regeln des Völkerrechts“ für die Staatsmacht und jeden Bürger fest: „Die Deutsche Demokratische Republik wird niemals einen Eroberungskrieg unternehmen oder ihre Streitkräfte gegen die Freiheit eines anderen Volkes einsetzen.“<sup>34</sup> Im Gegensatz zu Art. 25 GG ist hier die Transformation des Völkerrechts auf die „allgemein anerkannten“ Regeln beschränkt. Unklar ist, ob die Transformation von der eigenen Anerkennung der speziellen Regel abhängig gemacht wird. In diesem Zusammenhang ist auch auf die allgemeine Zurückhaltung der so-

zialistischen Völkerrechtsauffassung gegenüber dem Völkergewohnheitsrecht als Rechtsquelle hinzuweisen. Der führende sowjetische Völkerrechtler Tunkin vertritt beispielsweise die These, daß jeder neu entstandene Staat das Recht habe, einzelne Normen des Völkergewohnheitsrechts abzulehnen.<sup>35</sup>

Ein ausdrücklicher Gewaltverzicht gegenüber der Bundesrepublik, wie ihn die Regierung Adenauer in umgekehrter Richtung erklärte, wurde von der DDR formell bis zum Abschluß des Grundvertrages im Dezember 1972 nicht ausgesprochen. Auf der anderen Seite schlug die Regierung Erhard in ihrer sog. „Friedensnote“ vom 25. März 1966 der Sowjetunion und ihren osteuropäischen Bündnispartnern vor, Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen. Die DDR wurde von diesem Bonner Angebot ausgeschlossen. Erst Bundeskanzler Kiesinger offerierte in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 dem zweiten deutschen Staat die Einbeziehung in den vorgeschlagenen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten.

### c) Die Gewaltverzichts Vorstellungen der Regierung Brandt/Scheel

Anfang Juli 1968 veröffentlichte zuerst die sowjetische Regierung und daraufhin auch die Regierung der Großen Koalition Teile des zwischen Februar 1967 und Juli 1968 geführten vertraulichen gegenseitigen Meinungsaustausches zum Thema Gewaltverzicht. Damit endete der sich fast über 17 Monate hinstreckende deutsch-sowjetische Dialog ohne greifbares Ergebnis.

Auffallend an diesem diplomatischen Notenwechsel<sup>36</sup> ist zunächst die Widersprüchlichkeit und Unschärfe der deutschen Argumentation, die vermutlich Indiz ist für kontroverse Auffassungen und Perzeptionen zwischen Kiesinger und Brandt und deren Ämtern.

Zunächst erklärte der damalige Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Duckwitz, am 29. Januar 1968 gegenüber dem sowjetischen Botschafter in der Bundesrepublik, Zarapkin: „Wir schließen nicht aus, bei Gesprächen über den Gewaltverzicht auch andere Sachfragen einzubeziehen.“<sup>37</sup>

In ihrer ausführlichen Note vom 9. April 1968 führte die Bundesregierung aus: „Die Bundesregierung geht davon aus, daß die beteiligten Regierungen bei solchen Verhandlungen über den Inhalt etwaiger Ver-

einbarungen und über diejenigen sonstigen Fragen entscheiden wollen, über die sie im Zusammenhang mit einem Gewaltverzicht Einvernehmen erzielen wollen.“<sup>38</sup> Nur wenige Sätze später hält die Bundesregierung aber „zunächst“ eine Gewaltverzichtsvereinbarung für wünschenswert und sieht den Gewaltverzicht als einen ersten, wesentlichen Schritt zur Entspannung und Sicherheit in Europa an, der nicht mit „erschwerenden Voraussetzungen“ belastet werden sollte.<sup>39</sup>

Im Klartext hieß dies, daß Bonn zunächst nur einen „abstrakten“ Gewaltverzicht mit der Sowjetunion wünschte. Ob man sich danach zu „konkreten“ Vereinbarungen bereitfinden würde, blieb zumindest für den Adressaten offen. Die Sowjetunion brach ihrerseits den Dialog mit der Regierung Kiesinger genau in jenem Augenblick ab, als offenbar wurde, daß die Bundesrepublik auf die wichtigste sowjetische Forderung, die völkerrechtliche Anerkennung der DDR und ihrer Grenzen, nicht einging und damit aus der Sicht Moskaus eine verbindliche Übereinkunft mit der CDU/SPD-Regierung in Bonn auf der Basis des formell anerkannten status quo nicht möglich schien.

Ein wesentliches Motiv für den abrupten Abbruch des deutsch-sowjetischen Notenwechsels dürfte auch in der sowjetischen Befürchtung gelegen haben, daß mit dem Abbau der Frontstellung gegenüber dem „Feindstaat“ Bundesrepublik Deutschland die Funktionsfähigkeit des östlichen Bündnissystems entscheidend beeinträchtigt werden und damit ein wichtiges Integrationselement des Ostblocks verloren gehen könnte. Die kritische Entwicklung in der Tschechoslowakei im Frühsommer 1968 schien diese Furcht zu bestätigen.

Die Sowjetunion, die die politische Auseinandersetzung mit der Bundesrepublik noch nicht als beendet betrachtete, verfolgte ihrerseits mit dem deutsch-sowjetischen Dialog zum Thema Gewaltverzicht die Absicht, das Instrument des Gewaltverzichts zur Durchsetzung weitgehender politischer Zielsetzungen einzusetzen und vor allem eine Stabilisierung ihres europäischen Einflußbereiches durch eine ausdrückliche Bestätigung der Nachkriegsgrenzen und der Existenz der DDR durch die Bundesrepublik zu erreichen. Die Zementierung des zentraleuropäischen status quo durch dessen endgültige Festschreibung in einem Gewaltverzichtsabkommen mit der Bundesrepublik war unverkennbar das Ziel der sowjetischen Deutschlandpolitik bis zum Ende der Großen Koalition.

Bereits die ersten offiziellen programmatischen Erklärungen und Berichte der Regierung Brandt/Scheel – ihre Regierungserklärung vom

28. Oktober 1969 und ihr erster „Bericht zur Lage der Nation“ vom 14. Januar 1970 – deuteten eine veränderte Betrachtung der Gewaltverzichtsthematik durch die neue Regierung an.

Die von SPD und FDP getragene Regierung Brandt/Scheel definierte den Gewaltverzicht nicht nur als nicht weniger als den „Kern unserer Politik“<sup>40</sup>, sondern erklärte sich auch bereit, in ihrer Politik des Gewaltverzichts die territoriale Integrität des jeweiligen Partners zu berücksichtigen. Dazu stellte Bundeskanzler Brandt am 16. Januar 1970 vor dem Bundestag fest: „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 auf die Fragen der Grenzen. Das heißt, daß Weiterentwicklungen im Zuge einer europäischen Friedensordnung nur in Übereinstimmung der Beteiligten erreicht werden können.“<sup>41</sup> In seinem „Bericht zur Lage der Nation“, den Brandt am 14. Januar 1970 vor dem Bundestag abgab, bezeichnete der Kanzler den Gewaltverzicht in Ermangelung eines Friedensvertrages, auf den das deutsche Volk in seiner Gesamtheit in absehbarer Zeit nicht hoffen könne, als „Basis für die Regelung der einzelnen heute lösbarer politischen Fragen mit den verschiedenen Staaten Osteuropas.“<sup>42</sup>

Aus diesen Stellungnahmen wird die veränderte Zielsetzung der Bonner Gewaltverzichtspolitik deutlich: Da es vermutlich einen Friedensvertrag mit Deutschland nicht mehr geben wird<sup>43</sup>, kommt dem Austausch von Gewaltverzichtserklärungen in verbindlicher Rechtsform erhebliche Bedeutung zu. Mit Hilfe von Gewaltverzichtsabmachungen sollen konkrete politische Fragen geregelt werden, ohne deren Klärung sich eine Normalisierung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten als unmöglich erwiesen hatte. Daß Brandt schon während der Großen Koalition von einer engen Verknüpfung der Frage eines formellen Gewaltverzichts mit anderen, zwischen den Verhandlungspartnern offenen politischen Fragen ausging, beweisen seine Ausführungen in einem Interview mit dem Südwestfunk vom 4. Februar 1968: „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.“<sup>44</sup>

Mit ihrer neuen Gewaltverzichtposition beschränkte sich die neue Bundesregierung nicht wie ihre Vorgängerinnen auf die nochmalige bilaterale Formulierung des allgemeinen Gewaltverbotsanerkennnisses, sondern zielte mit ihren modifizierten Vorstellungen auf eine Erledigung von materiellen friedensvertraglichen Regelungen im Rahmen zweiseitiger Verträge.

Es lag in der Logik dieser Politik, daß die Bundesregierung zunächst der Sowjetunion und Polen, später auch der DDR und der Tschechoslowakei einen „breit angelegten Meinungs-austausch über alle jeweils interessierenden Fragen“ anbot.<sup>45</sup>

In ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik präziserte die Regierung Brandt/Scheel am 15. Mai 1970 ihren Kurs: „Die Sowjetunion hätte der Aufnahme der Gewaltverichtsverhandlungen mit allen Mitgliedern des Warschauer Pakts nicht zugestimmt, wenn wir die Erörterungen der für das jeweilige bilaterale Verhältnis spezifisch 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 Gewaltverichts einer Lösung näherzubringen.“<sup>46</sup>

In einer anderen Passage ihrer Antwort definierte die Regierung ihre Haltung zur Grundfrage des Verhältnisses zwischen Gewaltverzicht, status quo und der Möglichkeit eines „peaceful change“ und ging in diesem Zusammenhang auf die im deutsch-sowjetischen Notenwechsel 1967/68 erkennbare sowjetische Absicht ein, das deutsche Bemühen um einen „offenen“ status quo, d.h. um einen friedlichen Prozeß der Überwindung der deutschen Spaltung für unzulässig erklären zu lassen und damit eine langfristig angelegte evolutionäre deutsche Wiedervereinigungspolitik zu verhindern: „Die Bundesregierung ist sich über die aktuelle Zielsetzung der sowjetischen Deutschland- und Europapolitik im Klaren. Die Sowjetunion weiß ihrerseits – daran hat die Bundesregierung in ihren Gesprächen keinen Zweifel gelassen – daß es Gewaltverichtsvereinbarungen nur insoweit geben kann, als unser Verzicht auf Gewalt von sowjetischer Seite nicht als Verzicht auf unsere Bemühungen um Schaffung einer gerechten und dauerhaften Friedensordnung in Europa, auf das Recht zur Selbstbestimmung des deutschen Volkes, auf freie politische Entfaltung, wie sie zum Selbstverständnis einer Demokratie gehört, ausgelegt werden kann.“<sup>47</sup>

Bundeskanzler Brandt bekräftigte die Position seiner Regierung in den Gewaltverzichtsgesprächen mit der Sowjetunion bereits am 25. Februar 1970 vor dem Bundestag: „Ein formalisierter Gewaltverzicht, wenn wir ihn zustande bringen, wird das Buch der deutschen Geschichte ganz gewiß nicht zuschlagen, oder es wird ihn nicht geben.“<sup>48</sup> Außenminister Scheel unterstrich am 27. Mai ebenfalls vor dem Bundestag diese Absicht: „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.“<sup>49</sup>

Am 15. Juli 1970 erläutert Scheel in einem längeren Aufsatz für die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ ausführlich die Konzeption der neuen deutschen Gewaltverzichtspolitik: „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 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. . .

Die Gespräche über den Gewaltverzicht stellen als solche bereits einen Fortschritt dar. In ihrem Verlauf können Mißverständnisse beseitigt und Positionen abgeklärt werden. Es kann – und muß sogar, wenn keine Mißverständnisse entstehen sollen – über Streitfragen gesprochen werden. . .

Man sollte deshalb in dieser Art von konkretem oder qualifiziertem Gewaltverzicht mehr sehen als in dem klassischen Modell des Nichtangriffspakts. 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. . .

Was versprechen wir uns von derartigen weiterführenden Gewaltverichtsvereinbarungen? Wir versprechen uns Veränderungen des gegen-

wärtigen Zustandes, die im wohlverstandenen Interesse aller Beteiligten liegen und nicht nur auf vorübergehende Situationen bezogen werden dürfen, also nicht die Verfestigung des status quo, sondern seine Verbesserung. An erster Stelle ist eine Normalisierung und Versachlichung der Beziehungen zu nennen.“<sup>50</sup>

Ein wesentliches Charakteristikum der neuen Gewaltverzichtspraxis der Regierung Brandt/Scheel scheint seit Ende 1969 die Überzeugung zu sein, daß das für die Bundesrepublik mehrfach verbindliche Gewaltverbot für sich allein zur Sicherung des internationalen Friedens nicht ausreicht. Nach Ansicht der neuen Regierung ist es vielmehr entscheidend, mögliche Ursachen potentieller Konflikte im voraus auszuräumen, d.h. das völkerrechtliche Gewaltverbot bilateral zu konkretisieren und im Sinne materieller Friedenssicherung mit konkreten politischen Streitfragen zu verknüpfen. Damit gewinnt ein Austausch von Gewaltverzichtserklärungen primär politische Bedeutung. Fleck stellte schon 1969 zutreffend fest, daß „die Frage nach dem notwendigen Inhalt deutscher Gewaltverzichtserklärungen letztlich nur mit politischem Kalkül beantwortet werden“ könne.<sup>51</sup>

Von ihrer politisch-psychologischen Interessenlage her kam es der Bundesregierung zunächst darauf an, mit Hilfe von Gewaltverzichtserklärungen einen formellen Verzicht der Sowjetunion auf das von ihr mit großem Propagandaaufwand in Anspruch genommene Interventionsrecht aus den Art. 53 und 107 der UN-Charta zu erreichen und die psychologisch wichtige Erklärung Moskaus zu erhalten, daß die Bundesrepublik keine Politik des Revanchismus und Revisionismus betreibe.

#### d) Die praktische Gewaltverzichtspolitik der Bundesregierung ab Januar 1970

Der vom 30. Januar bis 22. Mai 1970 geführte Meinungsaustausch zwischen Staatssekretär Bahr und dem sowjetischen Außenminister Gromyko über Fragen, „die mit der Absicht beider Seiten zusammenhängen, ein Gewaltverichtsabkommen zwischen der BRD und der UdSSR zu schließen“<sup>52</sup>, führte schließlich am 12. August zur Unterzeichnung des Moskauer Vertrags. Am 7. Dezember 1970 wurde in Warschau der deutsch-polnische Vertrag unterzeichnet. Beide Abkommen beschreiben und bestätigen einen Zustand, sie schaffen aber nach Ansicht der Bundesregierung keine Rechtsgrundlage für bestehende

Grenzen. Das politische Ziel dieser Verträge ist die Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen in allen Bereichen. Sie enthalten einen umfassenden Gewaltverzicht, d.h. nicht nur die Anwendung von Gewalt, sondern auch die Drohung mit Gewalt werden ausgeschlossen.

Das von Brandt anvisierte Nahziel seiner Deutschlandpolitik, das Verhältnis zwischen den beiden getrennten Teilen Deutschlands aus der gegenwärtigen Verkrampfung zu lösen, wurde mit den Verträgen von Moskau und Warschau auf eine neue und reale Grundlage gestellt. Nach Auffassung der Bundesregierung verlangte dieses Ziel die Hinnahme des gegenwärtigen territorialen status quo – festgelegt in Art. 3 des Moskauer Vertrages – in der Hoffnung, daß es möglich sein wird, „durch Entspannung und Zusammenarbeit einen Prozeß zu fördern, der unnatürliche und unmenschliche Teilungen überwinden hilft.“<sup>53</sup> Zur Frage der Grenzfestlegung erklärte Bundeskanzler Brandt nach seiner Rückkehr von der Vertragsunterzeichnung aus Moskau vor der Bundespressekonferenz: „Wir haben bei der Unterzeichnung des Vertrags in der Erkenntnis gehandelt, daß die Grenzen der Staaten in Europa, so wie sie heute verlaufen – unabhängig davon, ob sie uns gefallen oder nicht oder auf welcher rechtlichen Basis sie ruhen – unter Gewalt nicht verändert werden dürfen. . . Die Absicht auch früherer Regierungen haben wir in die Tat, d.h. in eine vertragliche Verpflichtung umgesetzt.“<sup>54</sup>

Nach Auffassung der Bundesregierung und der Mehrzahl der mit Staats- und Völkerrecht befaßten Juristen steht der Moskauer Vertrag zum Streben nach deutscher Einheit nicht im Widerspruch.<sup>55</sup> Er enthält weder ein ausdrückliches Wiedervereinigungsverbot – nur ein solches würde mit den Rechtssätzen des Grundgesetzes kollidieren – noch schließt er einvernehmliche Grenzveränderungen aus. Eine Verfassungswidrigkeit des Moskauer Vertrags wäre nur dann evident, wenn der Nachweis gelänge, daß die verantwortlichen politischen Institutionen die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands als Zielvorstellung aufgegeben hätten. Zweifel am Erfolg einer bestimmten Politik reichen nicht aus. Im Gegensatz zur Auffassung Kimminichs<sup>56</sup> liegt die Beweislast bei den Gegnern dieser Politik, nicht bei der Bundesregierung. Mit dem von Moskau widerspruchslos entgegengenommenen und daher völkerrechtlich wirksamen „Brief zur deutschen Einheit“ gelang es der Regierung Brandt/Scheel, die sogenannte „deutsche Option“ juristisch offenzuhalten. Damit stimmte die Bundesregierung im Gegensatz zur österreichischen Erfahrung – Anschlußverbot im Staatsvertrag vom Mai 1955 – keiner zweiten Ausnahme

vom Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu. Die sowjetische Regierung hat außerdem während der Moskauer Vertragsverhandlungen ihre ursprüngliche Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR fallenlassen. Bahr äußerte sich in einem Fernseh-Interview mit Günter Gaus vom Juni 1972 zur Frage der staatlichen Einheit und deren Stellenwert während der Moskauer Verhandlungen: „Wenn man mit der Bundesrepublik und ihren Menschen ein gutes Verhältnis schaffen will, dann kann man dies nicht, indem man gleichzeitig sagt, die Tür zur staatlichen Einheit wird damit zugeschlagen. Das ist ein Widerspruch in sich selbst. Es geht nicht. Es geht nur das eine oder das andere. Das war der Punkt, an dem die Sowjetunion diesen schmerzhaften Prozeß, von dem Herr Gromyko gesprochen hat, durchmachen mußte, dies zu sehen, daß die Perspektive für die deutsche Selbstbestimmung offen bleibt.“<sup>57</sup>

Diese Äußerungen stützen die Auffassung der Bundesregierung, daß nichts geschehen sei, was einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten den Weg verbauen würde.

Die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierungen Erhard und Kiesinger hat plastisch gezeigt, daß eine Verständigung mit Osteuropa und Fortschritte in der deutschen Frage nur im Zusammenwirken mit der Sowjetunion möglich sind. Die Gründe hierfür liegen nicht nur in der Tatsache, daß eine aktive Osteuropapolitik gegen den Willen der Führungsmacht des Warschauer Paktes nicht möglich ist, sondern auch in der Position der UdSSR, als einer Großmacht, die über wesentliche Rechte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin verfügt. Im Punkt 5 des sogenannten „Bahr-Papiers“ wird festgestellt, daß der Moskauer Vertrag und entsprechende Abkommen mit der DDR, Polen und der CSSR „ein einheitliches Ganzes bilden“.<sup>58</sup> Dies bedeutet, daß der deutsch-sowjetische Vertrag als Rahmenabkommen für den ganzen Warschauer Pakt konzipiert ist.

Mit dem Abschluß des Moskauer Vertrags durchbrach die Sowjetunion die von ihr selbst nachdrücklich unterstützte „Ulbricht-Doktrin“ von 1967, nach der die osteuropäischen Staaten erst dann ihr Verhältnis zur Bundesrepublik normalisieren sollten, wenn diese die DDR völkerrechtlich anerkannt habe. Ohne auf dieser noch in der jüngsten Vergangenheit als unabdingbar postulierten Voraussetzung zu bestehen, schloß Moskau mit der Bonner Regierung ein Abkommen, das eine grundsätzliche Normalisierung der gegenseitigen Beziehungen zum Inhalt hat; die von Ulbricht und Stoph stets hartnäckig geforder-

te bedingungslose Anerkennung der DDR wurde zum ersten Mal nicht mehr von der Sowjetunion zur Bedingung für einen Ausgleich mit Bonn gemacht. Bahr scheint es gelungen zu sein, seine sowjetischen Gesprächspartner davon zu überzeugen, daß mit einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR über Rechte verfügt würde, die beiden deutschen Staaten nicht zukommen und ausschließlich Rechte der Vier Mächte sind. Staatssekretär Bahr, der die Moskauer Sondierungsgespräche auf deutscher Seite führte, berichtete in dem schon erwähnten TV-Interview über diesen Teilaspekt seiner Verhandlungen: „Die völkerrechtliche Anerkennung, die die Sowjetunion verlangt hat, der DDR durch uns, war eben nicht akzeptabel. Das war der Kernpunkt . . . Sie bleibt unakzeptabel, solange es die Rechte der Vier Mächte gibt; und es gibt sie, solange es keinen Friedensvertrag gibt. 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.“<sup>59</sup>

Darüber hinaus stimmte die sowjetische Regierung im „Bahr-Papier“ der zeitlichen Reihenfolge des von der Bundesregierung vorgeschlagenen Entspannungsfahrplans zu: Zuerst ein Abkommen zwischen den beiden deutschen Staaten, dann Freigabe der Beziehungen der DDR zu Drittstaaten und schließlich „im Zuge der Entspannung in Europa“ Aufnahme beider deutscher Staaten in die UNO.<sup>60</sup>

## 2) Rechtswirksame vertragliche Vereinbarungen mit der DDR

Mit dem Abschluß des Moskauer Vertrags entstand für die DDR eine neue Lage. Durch die Unterzeichnung des Viermächteabkommens über Berlin und die dadurch notwendig gewordenen innerdeutschen Ergänzungsvereinbarungen war Ost-Berlin gezwungen, sich dem Bonner Konzept zu fügen und erst über Sachfragen zu sprechen, bevor grundsätzliche Fragen des gegenseitigen Verhältnisses zur Diskussion standen.

Da die Regierung Brandt/Scheel davon ausgeht, daß eine dauerhafte Lösung der deutschen Frage nur langfristig im europäischen Rahmen und auf dem Wege einer Ost-West-Verständigung erreicht werden kann, lag es in der Konsequenz ihrer Politik, auf drei ostpolitischen Ebenen Initiativen zu ergreifen. Parallel zu den vorbereitenden Gesprächen des deutschen Botschafters Allardt in Moskau im Dezember

1969 über die Möglichkeiten eines Gewaltverzichtsabkommens mit der Sowjetunion und einem Notenwechsel mit der Volksrepublik Polen im November und Dezember 1969 über die Voraussetzungen für vertragliche Abmachungen zwischen Bonn und Warschau, bot Bundeskanzler Brandt der DDR „Verhandlungen beiderseits ohne Diskriminierung auf der Ebene der Regierungen an, die zu vertraglich vereinbarter Zusammenarbeit führen sollen . . . Anknüpfend an die Politik ihrer Vorgängerin erklärt die Bundesregierung, daß die Bereitschaft zu verbindlichen Abkommen über den gegenseitigen Verzicht auf Anwendung oder Androhung von Gewalt auch gegenüber der DDR gilt.“<sup>61</sup>

In seinem ersten „Bericht zur Lage der Nation“ begründet und präzisiert der Bundeskanzler sein Gesprächsangebot: „Die beiden Staaten auf deutschem Boden sind nicht nur Nachbarn, sondern sie sind Teile einer Nation mit weiterhin zahlreichen Gemeinsamkeiten. Was liegt näher, als daß sie praktische Fragen möglichst vernünftig miteinander regeln? Wir sind bereit. Wir sind bereit, jene Vereinbarungen schaffen zu helfen, die auf den Gebieten der Wirtschaft, der Wissenschaft, des Verkehrswesens und der Post, der Kultur, des Sports, des Informationsaustausches usw. zu beiderseits akzeptablen Regelungen führen können . . . Die Bundesregierung schlägt der Regierung der DDR Verhandlungen auf der Basis der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen vor . . . Jede Seite muß dabei frei sein, alle Punkte auf den Tisch zu legen, die sie zu erörtern wünscht.“<sup>62</sup>

Während die Regierung der Großen Koalition und ihre Vorgängerin davon ausgegangen waren, daß das Regime in Ost-Berlin, dem mangels demokratischer und moralischer Legitimation eine eigene Staatlichkeit nicht zugebilligt wurde, nicht über die Fähigkeit verfüge, rechtsverbindliche Verträge im Namen der 17 Millionen Deutschen im anderen Teil der Nation zu schließen, sollen nach Auffassung der neuen Regierung vertragliche Vereinbarungen mit der DDR dazu beitragen, die Spaltung des deutschen Volkes zu überwinden und den Fortbestand der deutschen Nation zu sichern. „Es sollte klar sein“ – so erläuterte Brandt in einem Interview mit dem Zweiten Deutschen Fernsehen am 29. März 1970 –, „daß die vertraglichen Vereinbarungen, zu denen man am Schluß von Verhandlungen zwischen der DDR und uns kommen muß, rechtswirksam sein müssen, so rechtswirksam wie Verträge, die jeder der beiden mit dritten Staaten abge-

geschlossen hat oder abschließt . . . Es muß ja darum gehen, eine reale Verbesserung des Verhältnisses zueinander zustande zu bringen und dies auch formell zu bestätigen.“<sup>63</sup>

Eine Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Deutschland-, Ost- und Europapolitik der Bundesregierung gibt der SPD/FDP-Koalition am 15. März 1970 Gelegenheit, ihre deutschlandpolitische Strategie umfassend und in Einzelheiten darzulegen: „Die Bundesregierung hat nichts unternommen, was die Spaltung Deutschlands vertieft hätte. Sie hat die Spaltung so tief vorgefunden, wie sie als Ergebnis der Entwicklung früherer Jahre inzwischen geworden war. Um zu verhindern, daß diese tatsächliche, fühlbare Vertiefung sich auch in Zukunft weiter fortsetzt, hat die Bundesregierung mit dem praktischen Versuch begonnen, wenigstens die Trennung zu mildern, solange die Spaltung nicht überwunden werden kann. Um dies zu erreichen, sind Gespräche und Abmachungen zwischen den beiden Staaten notwendig, die heute in Deutschland existieren. Dies zu erkennen und festzustellen, ist Voraussetzung für die Verbesserung der unnatürlichen Verhältnisse zwischen beiden Teilen Deutschlands . . . Sicher ist nur, daß ohne solche Gespräche Verbesserungen der Lage nicht erreicht werden können . . . Niemand aber hat und wird den Menschen der DDR Selbstbestimmung dadurch verschaffen können, daß er das Recht darauf beschwört.“<sup>64</sup>

Trotz der prinzipiellen Gegensätze zwischen der Bundesrepublik und der DDR versuchte die Regierung Brandt/Scheel, bestimmte Formen der Koexistenz mit dem anderen Teil Deutschlands zu finden – Koexistenz, die Brandt schon im Oktober 1962 in Vorlesungen an der amerikanischen Harvard-Universität als „Zwang zum Wagnis“ und „Frage der Existenz überhaupt“ bezeichnet hatte.<sup>65</sup>

Die von der Bundesregierung angestrebte längere Periode des friedlichen Nebeneinander der beiden deutschen Staaten und des westlichen und östlichen Europa, impliziert vermutlich stillschweigend die nicht offiziell artikulierte Erwartung, daß dadurch eine allmähliche Annäherung im Sinne der Konvergenztheorie durchaus möglich werden könnte, „weil die Notwendigkeiten der modernen Industriegesellschaft in West und Ost zu Maßnahmen, Entwicklungen, auch Reformen zwingen, unabhängig davon, welche politischen und gesellschaftlichen Bedingungen gegeben sind.“<sup>66</sup>

### 3) Die sogenannte „Scheel-Doktrin“

Die ersten Äußerungen der neuen Regierung machten deutlich, daß die Bonner Entscheidungsträger die bisher betriebene strikte Nichtanerkennungspolitik der DDR nicht mehr prinzipiell weiterführen wollten, sondern nur noch aus taktischen Gründen an ihr festhielten. Erstmals wurde das Mittel der auswärtigen Nichtanerkennungspolitik – instrumentalisiert durch die „Hallstein-Doktrin“ – nicht mehr in den Dienst eines fiktiven Zieles, der Wiedervereinigung, gestellt, sondern eine funktionale Verbindung zwischen Nichtanerkennung der DDR durch Drittstaaten und Erreichung eines realisierbaren formalisierten innerdeutschen *modus vivendi* hergestellt. Nichtanerkennung und Hallstein-Doktrin wurden – wie End formuliert – „von Zwecken zu Mitteln herabgestuft“<sup>67</sup> und damit zu operativen Instrumenten einer dynamischen Gesamtpolitik.

Offiziell artikuliert wurde diese neue Strategie erstmalig in einem „nur zur persönlichen Unterrichtung“ eingestuften Runderlaß Außenminister Scheels an die diplomatischen Missionen der Bundesrepublik im Ausland, der am 6. November 1969 von der Tageszeitung „Die Welt“ veröffentlicht und in der Folgezeit von Scheel selbst in Interviews und Reden bestätigt wurde. Der Außenminister deutete den Inhalt der angeblich bereits am 7. Oktober den deutschen Botschaftern im Ausland übermittelten Dienstanweisung schon am 31. Oktober in einem Interview mit Associated Press an: „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, wieweit Ost-Berlin auf unsere Bemühungen, über ein geregelt 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.“<sup>68</sup>

Diese Ausführungen Scheels nehmen den Inhalt seines Runderlasses schon vorweg: „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 Be-

reich 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 . . . Wir behandeln Staaten, die die DDR völkerrechtlich anerkennen, nicht nach dem Schema ‚Unfreundlicher Akt mit automatischen Sanktionen‘, sondern nach der jeweils gegebenen Interessenlage der Bundesrepublik.“ Die Botschafter seien aufgefordert, „einseitigen Anerkennungsbestrebungen der DDR weiterhin entgegenzuwirken“. Die Bonner Haltung zu den internationalen Beziehungen der DDR hänge wesentlich davon ab, „ob Ost-Berlin auf unsere Bemühungen zu einem geregelten Modus vivendi eingeht“.<sup>69</sup>

Am 8. November bestätigte Scheel auf dem Berliner FDP-Parteitag den von der „Welt“ publizierten Inhalt seines Runderlasses.<sup>70</sup>

In der Aussprache über den „Bericht zur Lage der Nation 1970“ bezeichnete der Außenminister am 15. Januar 1970 die neue Bonner Taktik als „dynamisches Element, insofern nämlich, als es die internationale Respektierung der DDR von dem Maß an Einsicht abhängig macht, das die Regierenden in Ost-Berlin für den Wunsch der europäischen Völker nach friedlicher Annäherung und für die Bedürfnisse der Menschen in Deutschland an den Tag legen . . . Die Welt wird die DDR danach beurteilen, ob sie im Verhältnis zur Bundesrepublik Vernunft und Mäßigung zeigt und dadurch die Verwirklichung einer europäischen Friedensordnung fördert oder nicht.“<sup>71</sup>

Ende Mai 1970 präzisiert Scheel in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ diese Strategie und berichtet über die ersten Erfahrungen und Reaktionen mit bzw. auf die modifizierte Haltung der Bundesregierung. Die Frage, ob mit der Anerkennung der DDR durch Algerien – das nordafrikanische Land hatte als 23. Staat am 20. Mai 1970 diplomatische Beziehungen zu Ost-Berlin aufgenommen – der Damm, den Bonn gegen eine Anerkennung der DDR durch dritte Staaten zu halten versucht habe, zerbröckele, verneint Scheel: „Vielmehr haben manche Länder, die mit dem Gedanken spielten, diplomatische Beziehungen mit der DDR aufzunehmen, ihr Vorhaben wegen des innerdeutschen Dialogs wieder zurückgestellt. Denn es schien diesen Ländern – das weiß ich aus persönlichen Gesprächen – eine sinnvolle Politik zu sein, die Regelungen der innerdeutschen Fragen und damit auch die Regelung europäischer Fragen

auf eine Friedensordnung hin vorausgehen zu lassen, bevor sie sich selber für eine Änderung ihrer bisherigen völkerrechtlichen Beziehungen zu den beiden Teilen Deutschlands entschlossen . . . Das ist ja keine Waffe. Es ist ein von unseren Verbündeten und vielen anderen Ländern in der Welt richtig verstandenes politisches Verhalten. Sie wissen, daß wir eine Gesamtkonzeption haben, die einer dauerhaften und sicheren Friedensordnung in Europa dienen soll. Sie honorieren dies . . . Es gibt überhaupt niemanden in der Dritten Welt, der einen Vorteil davon hätte, wenn lediglich die internationale Position der DDR verbessert würde. Aus der Sicht der ausländischen Regierungen kommt es nicht darauf in erster Linie an. Jeder ausländische Gesprächspartner sagt, wichtig ist, daß etwas Positives für die Menschen in Deutschland herauskommt . . . Unser Verhalten ist auf unsere Gesamtpolitik abgestimmt. Es ist dynamisch, nicht starr. Deshalb ist es für viele Länder ein wesentlicher Faktor bei ihren Überlegungen und Entscheidungen.“<sup>72</sup>

Obwohl sich die neue Regierung Brandt/Scheel mit ihrer befristeten und hinsichtlich der Sanktionen abgeschwächten Nichtanerkennungsstrategie selbst dazu bekannte, die DDR von der internationalen Politik nicht mehr grundsätzlich auszuschließen und es lediglich eine Frage der Zeit war, bis die Mehrzahl der Staaten diplomatische Beziehungen zu Ost-Berlin aufgenommen haben würde, gelang es den Bonner Entscheidungsträgern, die Frage der Freigabe der Außenbeziehungen der DDR als Verhandlungsposition im innerdeutschen Dialog einzusetzen und gegebenenfalls für die Deblockade der internationalen Stellung Ost-Berlins Konzessionen in Richtung auf ein hinreichend formalisiertes innerdeutsches Verhältnis im Sinne Bonnens zu erhalten. Die Stärkung der internationalen Position der DDR hing nun von ihrer Bereitschaft ab, den Bonner Vorstellungen über einen beide Seiten zufriedenstellenden innerdeutschen *modus vivendi* zumindest Beachtung zu schenken und ihren harten Konfrontationskurs flexibler zu gestalten.

Da die mit Bonn verbündeten oder befreundeten Staaten die Bitte der Regierung Brandt/Scheel akzeptierten, die Anerkennung der DDR bis zu einer Regelung des besonderen innerdeutschen Verhältnisses zurückzustellen, war Ost-Berlin gezwungen, seine Außenbeziehungen über den Umweg einer grundsätzlichen innerdeutschen Regelung zu verbessern. Die Tatsache, daß zwischen dem Amtsantritt der sozialliberalen Regierungskoalition Ende Oktober 1969 und der Paraphie-

nung des zwiischendeutschen Grundvertrages Anfang November 1972 nur zehn Staaten – davon sieben afrikanische – die DDR völkerrechtlich anerkannten, zeigt, daß es der Bundesrepublik gelang, ihre Strategie zwar befristet aber erfolgreich zu institutionalisieren. Da 1971 und 1972 lediglich jeweils zwei Staaten mit der DDR diplomatische Beziehungen aufnahmen und zwischen Paraphierung des Grundvertrages und Ende des Jahres 1972 insgesamt 23 Staaten ihr Verhältnis zu Ost-Berlin normalisierten<sup>73</sup>, ist der Zusammenhang zwischen der internationalen Stabilisierung der DDR und dem Abschluß einer grundsätzlichen innerdeutschen Regelung unverkennbar.

Verfolgt man die Entstehung und Entwicklung des veränderten Bonner Kurses gegenüber der DDR und ihren Außenbeziehungen, so stößt man bereits in der Endphase der Großen Koalition auf Äußerungen von „decision-makers“, die die seit Oktober 1969 operationalisierte Strategie andeuten.

Außenminister Brandt nimmt in einer Rede vor der Gesellschaft für Auslandskunde am 20. Mai 1969 in München das Kernstück der neuen Konzeption in Umrissen schon vorweg: „Eine Anerkennung der DDR durch dritte Staaten wird für uns insbesondere solange als unfreundlicher Akt anzusehen sein, wie die DDR im innerdeutschen Verhältnis ihre intransigente und böswillige Haltung nicht modifiziert. Im übrigen ist es logisch, daß die von uns erstrebte innerdeutsche Annäherung, die Entwicklung von der innerdeutschen Konfrontation zur innerdeutschen Kooperation, sich in den internationalen Bereich fortsetzen würde.“<sup>74</sup>

Zum ersten Mal wird hier eine Verbindung zwischen der internationalen Position der DDR und Fortschritten bei der Entwicklung des innerdeutschen Verhältnisses hergestellt, was darauf schließen läßt, daß die von Außenminister Scheel verkündete „Doktrin“ schon während der Großen Koalition – vermutlich im von Egon Bahr geleiteten Planungsstab des Auswärtigen Amtes, der ab 1967 deutschlandpolitische Alternativen erarbeitete – operativ vorbereitet wurde.

Die DDR reagierte auf die neue Strategie der sozialliberalen Regierung zunächst abwartend-gemäßigt. In einer kurzen Notiz teilte das „Neue Deutschland“ am 3. November 1969 seinen Lesern die Existenz der Scheel'schen Dienstanweisung mit und zitierte statt eines eigenen Kommentars lediglich die Meinung zweier deutscher Tageszeitungen zum AA-Runderlaß.<sup>75</sup>

Walter Ulbricht bezeichnete in einem Referat auf der 12. Tagung des ZK der SED am 12. Dezember – seiner ersten offiziellen Stellungnahme zum Bonner Regierungswechsel – die Haltung der SPD/FDP-Koalition gegenüber den Außenbeziehungen der DDR als „die alte Hallstein-Doktrin mit etwas veränderter Phraseologie“.<sup>76</sup>

DDR-Ministerpräsident Stoph hob in seinen Ausführungen während der innerdeutschen Gipfeltreffen in Erfurt und Kassel im Frühjahr 1970 besonders den diskriminierenden Charakter der Bonner Haltung hervor und griff die „fortgesetzte Anwendung des Alleinvertretungsanspruchs und der Hallstein-Doktrin“<sup>77</sup> scharf an.

End legt das primär politisch-psychologische Motiv für die Ablehnung der „Scheel-Doktrin“ durch die SED-Führung frei: „Dieses modifizierte Vorgehen barg für die DDR den Nachteil, daß es von der Bundesrepublik abhing, wann die Blockade der DDR aufgehoben würde. Völkerrechtssubjektivität, Anerkennung und Zulassung der DDR zur internationalen Arena waren damit nicht originär entstanden, sondern von der Bundesrepublik zugestanden; war die universelle auswärtige Souveränität der DDR nur Folge einer Konzession der Bundesrepublik so konnte das als Beweis der Statusinkongruenz der beiden deutschen Staaten angesehen werden.“<sup>78</sup>

### III. Das methodische Vorgehen der Regierung Brandt/Scheel und die Haltung der parlamentarischen Opposition in der Bundesrepublik

Das methodische deutschlandpolitische Vorgehen der sozialliberalen Koalitionsregierung war in der Anfangsphase einerseits vom Willen der neuen Regierung gekennzeichnet, neue Akzente zu setzen, andererseits von der Absicht, die Kontinuität der westdeutschen Außenpolitik aufrecht zu erhalten, d.h. drastische Änderungen wegen des fehlenden innenpolitischen Konsenses zu vermeiden.

Die in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt vorgenommene vorsichtige deutschlandpolitische Kurskorrektur und die ersten einseitigen, begrenzten und mehr symbolischen Schritte seiner Regierung, die eine kalkulierte Konzessionsbereitschaft signalisierten, lassen auffällige Parallelen zu „gradualistischen“ Verhaltensweisen erkennen. Das von Charles Osgood<sup>1</sup> und Amitai Etzioni<sup>2</sup> theoretisch aufbereitete und von Präsident Kennedy 1963 in Ansätzen praktizierte Konzept des „Gradualismus“, der „wechselseitigen Initiative“, geht davon aus, daß durch begrenzte unilaterale und psychologisch gezielte Gesten, die wechselseitig beim Adressaten eine Erwiderung auslösen sollen, eine Umkehrung der psychologischen Eskalation und damit eine Spannungsverminderung erreicht wird.

Indem die Regierung Brandt/Scheel die DDR nicht nur als Staat behandelte, sondern sie auch als Staat bezeichnete<sup>3</sup>, d.h. sie als solchen de facto anerkannte und ihr rechtsverbindliche, offizielle Verhandlungen auf Regierungsebene anbot, demonstrierte sie nicht nur ihr begrenztes Entgegenkommen, sondern begann darüberhinaus, normative Betrachtungsweisen durch sozialpsychologisch angelegte und langfristige wirkende Verhaltensstrategien zu ersetzen, die auf einen Abbau der innerdeutschen Freund-Feind-Schemata zielten und weitere vertrauensbildende Maßnahmen ermöglichen sollten. Ob das graduelle Verfahren der neuen Regierung geplant oder spontan war, ist – so End – „schwer auszumachen; der Gradualismus entsprach dem Zeitgeist der Entspannung, und so wird man eher eine unbewußte Übernahme gradualistischer Ansätze annehmen können“.<sup>4</sup>

Die psychologischen und innenpolitischen Schwierigkeiten, denen sich die SPD/FDP-Regierung am Anfang ihrer Amtszeit gegenüber sah,

beschrieb Egon Bahr am 3. August 1970 im Deutschen Fernsehen: „In der Theorie ist die Ostpolitik völlig klar fast schon seit der Großen Koalition. In dem Augenblick, in dem man das tut, was in der Theorie scheinbar akzeptiert ist, ergeben sich eklatante Klüfte zwischen öffentlichem Bewußtsein und der Theorie. Das heißt, Menschen müssen erst nachvollziehen. Wir haben, glaube ich, in dieser Bundesrepublik schon lange so getan, als ob eine Erklärung bereits Politik wäre. Wenn man sagt, man möchte den Ausgleich mit dem Osten, stimmt jeder zu. Wenn man sagt, wir können den Krieg nicht nachträglich gewinnen, stimmt jeder zu. Wenn man dieses übersetzt in praktische politische Handlungen, so sind viele Leute erschrocken. Die Grunderkenntnis ist, daß Deutschland zu schwach geworden ist, um originär und selbständig Weltpolitik machen zu können.“<sup>5</sup>

Obwohl die Regierung Brandt/Scheel mit ihrem modifizierten deutschlandpolitischen Ansatz fast ganz auf der Linie eines öffentlichen Meinungsumschwungs lag, der sich in den Massenmedien und in den Parteien abzeichnete und für eine Revision der „Anti-DDR-Politik“ der bisherigen Administration votierte<sup>6</sup>, wurde die „neue“ Politik der sozialliberalen Regierung von der parlamentarischen Opposition als Erdrutsch angesehen und als zu nachgiebige Haltung in substantiellen Fragen bekämpft. Die harte Haltung der Opposition hatte für das deutschlandpolitische Vorgehen der Regierung eine Doppelfunktion. Sie „hinderte einerseits die Regierung an zu drastischen Veränderungen, andererseits steigerte sie den Wert des Entgegenkommens der Regierung in den Augen der DDR, das heißt, der DDR wurde erst vor dem Hintergrund der Oppositions-Alternative deutlich, was sie erwartete, wenn sie auf das Nachgeben der Regierung nicht einging, und daß die Erwartung weiterer Konzessionen angesichts der geringen Elastizität des innenpolitischen Konsensus in der Bundesrepublik weder zumutbar noch realistisch war.“<sup>7</sup>

Dem Vorwurf der CDU/CSU-Opposition, die Bundesregierung habe mit ihrer Formel von den „zwei Staaten in Deutschland“ eine Zwei-Staaten-Theorie aufgestellt, begegnete Brandt mit dem Hinweis, daß seine Regierung zur Kenntnis habe nehmen müssen, „daß sich eine Zwei-Staaten-Realität auf deutschem Boden entwickelt hat, nicht eine Theorie, sondern ein beklagenswertes Stück Wirklichkeit . . . die uns allen bekannten Rechtspositionen, die ich gar nicht über Gebühr reduzieren will, haben keinem Berliner geholfen, seine Familie im anderen Teil der Stadt zu sehen. Sie haben mich nicht davor bewahrt,

den Geßler-Hut grüßen zu müssen, Papiere vorzeigen und Gebühren entrichten zu müssen. Nein, das geht alles eine gewisse Zeit, aber dann kommt man zu dem Punkt . . . wo man sagt: die Formeln reichen nicht mehr aus. Man muß sich, so schwer es auch sein mag, von den Formeln frei machen, um zu Lösungen zu kommen. Aufgabe der Politik ist es, zu verhindern, daß eine Besserung der Verhältnisse . . . in der Zukunft durch Formeln der Vergangenheit unmöglich gemacht wird.“<sup>8</sup>

Diese Äußerung Brandts legt nicht nur die divergierenden Auffassungen zwischen CDU/CSU und der Regierung aus SPD und FDP frei, sie macht auch den methodischen Neuansatz der Regierung Brandt/Scheel in der Deutschlandpolitik sichtbar.

Freiherr von und zu Guttenberg gibt im Gegenzug mit seiner bekannt gewordenen Bundestagsrede vom 27. Mai 1970 das deutschlandpolitische Konzept der CDU/CSU wieder, wenn er ausführt: „Wir, die CDU/CSU, sind nicht bereit, sogenannte Realitäten zu achten, zu respektieren oder gar anzuerkennen, die den Namen ‚Unrecht‘ tragen. Wer immer dieser Debatte hier oder im Lande oder draußen in der Welt zuhört, muß wissen, daß dies das letzte, das entscheidende und das nicht aufhebbare Motiv für die Deutschlandpolitik der Christlich-Demokratischen und der Christlich-Sozialen Union ist.“<sup>9</sup>

Herbert Wehner hingegen formulierte sarkastisch, es gehe darum, „ob wir als eine Statue des Anklägers stehen bleiben und verwittern möchten“.<sup>10</sup>

Während die Opposition den moralisch-juristischen Anspruch zur Grundlage ihres deutschlandpolitischen Programms macht, weist die Regierung mit Nachdruck darauf hin, „daß mit den Partnern des Warschauer Pakts Regelungen nicht zu erreichen sind, wenn man nicht von der Notwendigkeit ausgeht, auch mit Ost-Berlin zu Regelungen auf dem Boden der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung zu gelangen. Das ist in der Tat die Situation.“<sup>11</sup> Aus dieser Überlegung heraus hat die Regierung Brandt/Scheel mit dem praktischen Versuch begonnen, durch Gespräche und Abmachungen mit der DDR die Trennung des deutschen Volkes zu mildern.

Außenminister Scheel definiert in einem Vortrag über aktuelle Fragen der deutschen Außenpolitik am 28. Januar 1970 noch einmal den Ausgangspunkt der Bonner Deutschlandpolitik: „Wir gehen aus von der faktischen Existenz der DDR als eines zweiten Staates inner-

halb der einen deutschen Nation. Sie zu leugnen, wäre absurd. Sie zur Kenntnis zu nehmen und zu respektieren, bedeutet aber doch nicht Zustimmung zur politischen Ordnung und Gesellschaftsform dieses Staates.“<sup>12</sup>

#### IV. Exkurs: Die ost- und deutschlandpolitische Strategie der sozialliberalen Koalitionsregierung und die sowjetische Westeuropapolitik seit 1969

Seit dem Frühjahr 1969 ist zwischen der ost- und deutschlandpolitischen Strategie der Bundesrepublik und der sowjetischen Westeuropapolitik ein besonderer Zusammenhang unverkennbar. Bis Anfang 1969 hielt Moskau an weitgehenden Vorbedingungen für Verhandlungen über einen Gewaltverzicht mit Bonn fest: Anerkennung aller bestehenden Grenzen in Europa, Verzicht der Bundesrepublik auf den Alleinvertretungsanspruch, Anerkennung der Ungültigkeit des Münchener Abkommens von Anfang an, Maßnahmen gegen den wiederauflebenden Neonazismus, Anerkennung der „selbständigen politischen Einheit West-Berlin“ und Abschluß eines Gewaltverzichtsabkommens mit der DDR in völkerrechtlich verbindlicher Form.<sup>1</sup>

Am 17. März 1969 wandten sich die Warschauer Pakt-Staaten in Budapest mit dem Appell an die europäischen Länder, eine europäische Sicherheitskonferenz einzuberufen, an der die Mitgliedstaaten beider Blöcke gemeinsam mit den neutralen Staaten teilnehmen sollten. Der noch 1966 und 1967 erhobene Katalog von Anerkennungsforderungen an die Adresse Bonns als Vorbedingung jeder Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik wurde in dem Budapester Dokument<sup>2</sup> nicht mehr als unabdingbare Voraussetzung für Verhandlungen mit der Bundesrepublik formuliert. Erstmals machten die Unterzeichnerstaaten der Budapester Erklärung die Erfüllung der bekannten Forderungen nicht mehr zur Voraussetzung für das Zustandekommen einer Konferenz über Fragen der europäischen Sicherheit.<sup>3</sup> Besonders die DDR hatte die Erfüllung weitgehender Forderungen an die Adresse der Bundesrepublik zu einer Voraussetzung für jedes innerdeutsche Gespräch gemacht.

Auffällig war ferner der relativ gemäßigte Ton gegenüber der Bundesrepublik und die Vermeidung aller Schärfen gegenüber dem Westen. Regelmäßig gebrauchte Begriffe wie „Alleinvertretungsmaßnahme“ und die übliche Herausstellung der „selbständigen politischen Einheit West-Berlin“ fehlten in der Budapester Deklaration. Ferner ist lediglich von der „Anerkennung der Existenz der DDR“ die Rede und nicht mehr von einer völkerrechtlichen Anerkennung.

Dem „Budapester Signal“ kam vor dem Hintergrund der seit Anfang 1969 innerhalb der Großen Koalition geführten Diskussionen über den künftigen Kurs der deutschen Ostpolitik besondere Bedeutung zu, denn aus sowjetischer Sicht bot sich hier die Chance, die Entwicklung der deutschen Politik zu beeinflussen und ein Nahziel der sowjetischen Europapolitik – die Anerkennung der DDR und ihrer Grenzen – in relativ kurzer Zeit zu erreichen.

Mit dem Budapester Appell begann eine neue aktive Phase der sowjetischen Europapolitik, die seit dem Einmarsch der Warschauer Pakt-Staaten in die CSSR stagnierte. Mit der militärischen Intervention in der Tschechoslowakei entschied sich die Sowjetunion für die Trennung der beiden – bisher als untrennbar postulierten – Ziele ihrer Europapolitik. Sie räumte dem Ziel der Stabilisierung und Legitimierung ihres osteuropäischen Machtbereiches Vorrang ein vor der beabsichtigten Sprengung des westlichen Bündnisses und der Hinausdrängung der USA aus Europa. Konsequenz ihres Verhaltens war es, daß sie mit der Verfolgung ihres Primärzieles ihrem zweiten Ziel den Boden entzog, denn das nordatlantische Bündnis, das vor dem sowjetischen Einmarsch in die CSSR einem schleichenden Zerfall entgegenzugehen schien, wurde durch das militärische Vorgehen der Warschauer Pakt-Staaten stabilisiert und reaktiviert. Die erfolgreiche Fortsetzung einer aktiven sowjetischen Europapolitik schien damit zunächst unmöglich geworden zu sein.

Vor diesem Hintergrund betrachtet, stellte der Budapester Appell vom März 1969 einen neuen Akzent in der sowjetischen Europapolitik dar. Nach der Befestigung ihres osteuropäischen Einflußbereiches und der Erstickung der reformkommunistischen Ansätze im Sommer 1968 legte die Sowjetunion ihre passive Rolle gegenüber Westeuropa ab und warb mit großem Propagandaaufwand für ihr europäisches Sicherheitskonzept.<sup>4</sup> Damit zielte Moskau auf eine deutlich erkennbare Synchronisierung seiner europäischen Zielvorstellungen ab. Der bevorstehende Wahlkampf in der Bundesrepublik, in dessen Zentrum vermutlich der Streit um das Für und Wider einer „neuen Ostpolitik“ stehen würde und die damit verbundene Diskussion in der westdeutschen Öffentlichkeit über den künftigen Kurs der Ost- und Deutschlandpolitik eröffneten der Sowjetunion die Chance, „das ‚defensive‘ Nahziel, die internationale Anerkennung der DDR, auch getrennt von dem zur Zeit unerreichbaren ‚offensiven‘ Fernziel, der Sprengung des westlichen Bündnisses, zu erreichen.“<sup>5</sup>

Das Verhandlungsangebot Moskaus an die Adresse der Bundesrepublik wertete Löwenthal als Signal, „daß sie im Falle ihrer Bereitschaft zu einem Modus vivendi auf der Grundlage des Status quo auch in der Lage sein würde, in Vorverhandlungen Gegenbedingungen zu stellen. Nach der Natur der Lage mußten diese Gegenbedingungen sich vor allen Dingen auf die Sicherheit West-Berlins und die Anerkennung seiner Bindungen an die Bundesrepublik beziehen . . . Es war daher logisch, daß im gleichen Frühjahr 1969, in dem die Sowjetunion das Signal von Budapest gab, sie sich auch zur Aufnahme von Viermächte-Verhandlungen über Berlin grundsätzlich bereit erklärte; und diese Verhandlungen gewannen eine neue Bedeutung, sobald Ende 1969 mit dem Antritt der Regierung Brandt die Auseinandersetzung in der Bundesrepublik grundsätzlich entschieden und die Befürworter von Verhandlungen über einen Modus vivendi auf der Grundlage des Status quo zur Macht gekommen waren.“<sup>6</sup>

Das Umschwenken der sowjetischen Europapolitik muß allerdings auch oder besonders in globalen Dimensionen, d.h. in der weltpolitischen Konstellation betrachtet werden.<sup>7</sup>

Zwei Faktoren der internationalen Politik am Ende der sechziger Jahre scheinen die Ausrichtung der sowjetischen Außenpolitik wesentlich beeinflußt zu haben: Der Rückzug der USA aus dem Vietnamkrieg, die damit der Auseinandersetzung mit der UdSSR in Europa und Nahost wieder höhere Priorität einzuräumen schien und die Rückkehr der Volksrepublik China auf die weltpolitische Bühne. Die darauffolgende diplomatische Offensive Pekings, mit dem Ziel geführt, seine Beziehungen in allen Teilen der Erde wieder zu normalisieren, sparte lediglich Moskau aus. Seit dem Frühjahr 1969 ging die Volksrepublik China auf Konfrontationskurs mit der Sowjetunion – die erbitterten Gefechte am Ussuri im März 1969 machten dies besonders deutlich. Die starken Spannungen zwischen Moskau und Peking bedeuteten für die sowjetische Gesamtpolitik eine erhebliche Belastung.

Auf diese weltpolitische Konstellation reagierten die sowjetischen Entscheidungsträger mit einem globalen Abtasten von Entlastungsmöglichkeiten an beiden Flanken. Als aussichtsreich erwiesen sich die im November 1969 aufgenommenen Gespräche der beiden Supermächte über eine Begrenzung ihrer strategischen Rüstungen. Aus zwei Gründen mußte Moskau an diesem Dialog Interesse haben. Die enorm steigenden Rüstungskosten der Sowjetunion bei im Vergleich zu den USA geringem Bruttosozialprodukt, die der sowjetischen Bevölke-

rung einen permanenten Konsumverzicht auferlegen, sowie der technologische Rückstand vor allem in der Computertechnik, mußten die Bereitschaft der UdSSR steigern, das SALT-Projekt in Angriff zu nehmen. Darüber hinaus dürfte auch die ständig wachsende Belastung der sowjetischen Wirtschaft durch Wirtschafts- und Militärhilfe für Staaten der dritten Welt ein nicht zu unterschätzender Faktor gewesen sein. Moskaus Militärhilfeausgaben lagen allein von 1954 bis 1970 bei etwa 6,8 Milliarden Dollar, seine Wirtschaftshilfeausgaben bei 7 Milliarden Dollar. Pro Jahr wendet die Sowjetunion für Wirtschafts- und Militärhilfe insgesamt zwischen 2,5 und 4 Milliarden Dollar auf, was knapp 1 % des sowjetischen Bruttosozialproduktes entspricht. Während die Belastung des Bruttosozialproduktes durch Rüstungs- und Verteidigungsausgaben in den USA bei 8 % liegt, schneidet die Sowjetunion mit einem Anteil von 11 % wesentlich schlechter ab.<sup>8</sup> Allerdings kommt Höhmann in seiner Studie zum Verhältnis von Wirtschaftslage und Westpolitik in der UdSSR zu dem Schluß, daß die wirtschaftspolitische Entwicklung der UdSSR Entspannungspolitik „zwar plausibel, doch nicht zwingend“<sup>9</sup> mache.

Parallel zu den stattfindenden Gesprächen über eine Begrenzung der strategischen Waffensysteme verstärkte die Sowjetunion ihren Druck auf Peking, indem sie umfangreiche Truppendislozierungen an der sowjetisch-chinesischen Grenze vornahm und das Gerücht eines Präventivschlags gegen Ziele in China ausstreute. Gleichzeitig streckte Moskau seine Fühler in Richtung auf Japan aus.<sup>10</sup>

Auch gegenüber Europa schien sich das Instrumentarium der sowjetischen Politik zu differenzieren. Zunächst sahen die Sowjets vermutlich für absehbare Zeit keine Chance, das westliche Bündnis zu sprengen. Um der sich seit Mitte 1969 zunächst hinter den Kulissen langsam abzeichnenden amerikanisch-chinesischen Annäherung entgegenzuwirken, entschloß sich Moskau offenbar, der Stabilisierung des status quo in Mitteleuropa Vorrang einzuräumen, zumal die Sowjetunion in einer Periode offener Spannung zu Peking wenig Interesse an schlechten Beziehungen zu den meisten westeuropäischen Regierungen haben konnte. Hinzu kam, daß die Aussicht auf einen möglichen Regierungswechsel in Bonn, der höchstwahrscheinlich mit einer Hinwendung zu einer flexibleren ostpolitischen Strategie verbunden sein würde, die Chance bot, auf der Grundlage des sich bisher als stabil erwiesenen status quo zu einem Ausgleich mit der stärksten zentral-europäischen Macht zu kommen und gleichzeitig das Ziel einer inter-

nationalen Anerkennung der DDR mittels einer Verständigung mit Bonn zu erreichen.

Es lag in der Logik der sowjetischen Politik, daß sie parallel zum Budapestener „Angebot“ vom März 1969 der Aufnahme von Viermächte-Gesprächen über Berlin, die von Präsident Nixon während dessen Deutschlandbesuch im Februar 1969 initiiert wurden, zustimmte: „Die Führung der Sowjetunion“ – so Helmut Schmidt – „setzte neue Prioritäten und entschloß sich, im Falle einer Anerkennung des europäischen Status quo durch die Bundesrepublik Deutschland ihrerseits jenen Status quo anzuerkennen, also eine Gegenleistung zu bringen, auf die es uns besonders ankommen müßte: nämlich gegenüber Berlin und seinen Bürgern.“<sup>11</sup>

Als Indiz für den offensichtlichen Zusammenhang zwischen der sowjetisch-chinesischen Konfrontation einerseits und der sowjetischen Westeuropapolitik andererseits kann die Tatsache angeführt werden, daß die sowjetischen Entscheidungsträger die Berlin-Verhandlungen gerade zu jener Zeit – im Sommer 1971 – beschleunigten, als sie die sowjetischen Truppen an der sowjetisch-chinesischen Grenze von 15 auf knapp 50 Divisionen verstärkten und ihre Kampagne gegen Peking auf allen Ebenen intensivierten.

Ob sich die sowjetische Westeuropapolitik in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung geändert hat, erscheint allerdings zweifelhaft. Vermutlich hat die UdSSR bei gleichbleibenden Zielsetzungen lediglich ihr politisches wie taktisches Instrumentarium stärker differenziert, mit dem sie ihren Zielen in Europa näherzukommen hofft.<sup>12</sup>

Sicher aber scheint, daß die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik nur deshalb Resultate zeigen konnte, weil sie realistisch war und glaubhaften Verständigungswillen auf der Basis des status quo demonstrierte. Dies bestärkte wiederum die Sowjetunion in der Absicht, ihre Westeuropapolitik – eine Funktion ihrer globalen Sicherheitspolitik – zu modifizieren und die Lage in Mitteleuropa in ihre weltweite Entlastungsoffensive seit Anfang 1969 miteinzubeziehen.<sup>13</sup> Das Ziel der Stabilisierung des status quo in Mitteleuropa – einschließlich der Lage Berlins – lag sowohl im Interesse der Bundesrepublik, die auf dieser Basis einen modus vivendi anstrebte, als auch der Sowjetunion. Zweifellos hat die sowjetisch-chinesische Konfrontation, die Rückkehr der USA in das europäische Kräftefeld sowie die sich abzeichnende amerikanisch-chinesische Annäherung die Neigung der

sowjetischen Entscheidungsträger verstärkt, ihre Konfrontationsstrategie zu modifizieren und Einvernehmen mit möglichst vielen europäischen Staaten herzustellen. Die Deutschlandpolitik Moskaus ist somit eine Funktion der globalen Sicherheits- und Machtfragen, die von der Sowjetunion bewältigt werden müssen. Die gesamte sowjetische Westeuropapolitik seit 1969 muß demnach als realistische Interessenpolitik verstanden und als Chance gegenüber der Supermacht wahrgenommen werden.

Außenminister Scheel äußerte sich Ende Dezember 1969 in diesem Sinne: „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 vorübergehen lassen.“<sup>14</sup>

Aufgrund dieser Überlegungen ging die neu gewählte Regierung Brandt/Scheel seit ihrem Amtsantritt davon aus, daß man die Gunst der Stunde nutzen müsse, um eventuell einen nur aus taktischen Gründen vorgenommenen Kurswechsel der sowjetischen Europapolitik in Richtung auf eine Änderung ihrer langfristigen Zielsetzungen zu beeinflussen.

Die Sowjetunion konnte im Moskauer Vertrag mit der Bundesrepublik wesentliche Ziele nicht durchsetzen – etwa die völkerrechtliche Anerkennung und Festschreibung des status quo in und um Deutschland. Bei den Vertragsverhandlungen im Frühsommer 1970 gelang es der Bundesregierung, ihre Vorstellung, daß lediglich eine gewaltsame Grenzänderung nicht möglich sein sollte, durchzusetzen. Die Formulierung von der „Unverletzlichkeit“ der Grenzen in Europa markiert einen deutlichen Unterschied gegenüber der ursprünglich von der sowjetischen Seite geforderten Fassung, welche die europäischen Grenzen für „unveränderlich“ erklären wollte und damit den sowjetischen Vorstellungen von einem festgeschriebenen territorialen status quo – unter Ausschaltung der Möglichkeit einer einvernehmlichen Grenzänderung im Wege eines „peaceful change“ – Rechnung getragen hätte. Durch den von der sowjetischen Regierung widerspruchslos akzeptierten „Brief zur deutschen Einheit“, dessen Existenz den Ausschüssen des Obersten Sowjet mitgeteilt worden ist, konnte die deutsche Frage zumindest juristisch offengehalten werden. Die ostpolitischen Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition haben aber immer

wieder darauf hingewiesen, daß der deutsch-sowjetische Vertrag weder die langfristigen Ziele der Sowjetunion vertraglich festgelegt, noch daß eine Seite ihre mittel- oder langfristigen Ziele mit Vertrags-schluß aufgegeben habe:

„Die Vertragsparteien sind untereinander darüber einig, daß sie in ihren politischen Endzielen ebenso wenig übereinstimmen wie in ihren Auffassungen über die Rechtmäßigkeit der gegenwärtigen territorialen Besitzstände in Mitteleuropa und deren Entstehung (einschließlich der Begleitumstände ihrer Entstehung): es besteht ein Konsens über diesen Dissens . . . Ungeachtet ihrer gegensätzlichen Auffassungen über politische Ziele und rechtliche Situationen sind sich die Vertragspartner einig, daß sie ihre Zusammenarbeit auf möglichst vielen Gebieten verstärken, ihre gegenseitigen Beziehungen verbessern und vor allen Dingen ihre Politik auf dem Grundsatz aufbauen wollen, daß die Anwendung und die Androhung von Gewalt verboten sein sollen. Praktischer Ausgangspunkt für die Zusammenarbeit soll die tatsächlich bestehende („reale“) Lage sein – und zwar ohne Rücksicht darauf, wie die Vertragsparteien sie rechtlich beurteilen.“<sup>15</sup>

Es kann mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß die Sowjetunion der Ansicht ist, mit dem Moskauer Vertrag die Akzeptierung des territorialen und politischen status quo durch die Bundesrepublik erreicht und damit die Ausgangsbasis für ihr europäisches Sicherheits- und Ordnungsmuster geschaffen zu haben, das sie unter dem Schlagwort der „europäischen Sicherheit“ seit März 1969 in immer neuen Variationen propagiert.

In überschaubarer Zukunft könnten sich jedoch einige wesentliche Voraussetzungen und Bedingtheiten der sowjetischen Außenpolitik insgesamt und damit auch der sowjetischen Europapolitik ändern. Die chinesische Ermutigung der Eigenständigkeitsbestrebungen in Osteuropa, Pekings positive Einstellung gegenüber der EWG und einer friedlichen Wiedervereinigung Deutschlands<sup>16</sup> sowie die Möglichkeit eines enger werdenden amerikanisch-chinesischen Verhältnisses dürften erheblichen Einfluß auf die Entwürfe einer langfristig angelegten sowjetischen Außenpolitik haben.<sup>17</sup> Allerdings muß offen bleiben, ob diese Faktoren die sowjetische Europapolitik in ihrer strategischen Ausrichtung verändern werden. Daß Moskau weiterhin und besonders in den bereits angelaufenen multilateralen Ost-West-Verhandlungen eine aktive europapolitische Rolle spielen wird, ist unbestritten. Durch die Bestätigung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte

im Berlin-Abkommen, im Moskauer Vertrag und im Grundvertrag zwischen beiden deutschen Staaten wird deutlich, daß die Sowjetunion großen Wert darauf legt, ihre bisherige Rechtsposition aufrechtzuerhalten, weil gerade sie ein wesentliches Element ihres Hegemonialanspruchs darstellt und Moskau auf die legitimierende Kraft des Rechtes hinsichtlich der Sanktionierung der bestehenden „Realitäten“ in Europa setzt.

Weiterhin wird die UdSSR – der Besuch Leonid Breschnews in Bonn im Mai 1973 hat dies noch einmal besonders hervorgehoben – eine enge wirtschaftliche Kooperation mit Westeuropa anstreben, nicht zuletzt in der Absicht, dem amerikanischen Einfluß dort entgegenzutreten und eine Atmosphäre der Entspannung zu schaffen, in welcher das europäische Bedürfnis nach einer starken militärischen Präsenz der USA nachläßt.

Damit kann die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel abschließend nur in einem gesamteuropäischen, ja globalen Rahmen richtig gesehen und ihr politischer Stellenwert bestimmt werden. Erfolg oder Mißerfolg dieser Politik hängen langfristig primär von der künftigen Entwicklung in Europa ab und nicht mehr allein von den beiden deutschen Staaten.<sup>18</sup> Die Politik der sozialliberalen Koalition seit Ende 1969 basiert auf der richtigen Erkenntnis, daß es für alle Beteiligten nachteilig ist, das jeweils andere System in Frage zu stellen, d.h. den außen- und innenpolitischen status quo des Vertragspartners zu verändern, um ihn der eigenen systemaren Ordnung anzupassen. „Nicht in einem Abbau der Inkongruenz der Gesellschaftsordnungen besteht also das politische Problem, das sich für die Zukunft stellt. Die entscheidende Aufgabe ist vielmehr die bessere Bewältigung der Divergenzen und der unterschiedlichen Sichtweisen in Ost und West.“<sup>19</sup>

Diese praktische Bewältigung der systemaren Divergenzen hat die Regierung Brandt/Scheel eingeleitet, indem sie eine Politik der Klärung von Fragen der praktischen Kooperation betrieb und auf eine verstärkte Kommunikation zwischen den getrennten Teilen zielte, um die wesentlichste politische Voraussetzung für ein späteres Zusammenwachsen – in welchem Rahmen auch immer – aufrechtzuerhalten.

Allerdings darf in diesem Zusammenhang die Bahr'sche Formel vom „Wandel durch Annäherung“ nicht als Instrument betrachtet werden, um das politische System der DDR zu verändern<sup>20</sup> – was von der

DDR mit einer totalen Unterbindung jeglicher Kommunikation beantwortet würde —, sondern um einen Wandel in Europa in Richtung auf blocküberspannende vertrauensbildende Kooperation herbeizuführen. Je stabiler das politische System der DDR ist, um so mehr Kommunikation kann es zulassen. Um ihr eigenes Postulat von der Überlegenheit der sozialistischen Gesellschaftsordnung über die kapitalistische in der Praxis glaubhaft zu demonstrieren, wird sich die DDR zur begrenzten Zusammenarbeit unter Wettbewerbszwang bereitfinden und ihren Modellstaat-Charakter im praktischen Vergleich beweisen müssen. Nicht zuletzt deshalb dürfte die Deutschlandpolitik beider deutscher Staaten in naher Zukunft eine starke gesellschafts- und wirtschaftspolitische Komponente aufweisen.

Ob der Machtfaktor China die sowjetische Europapolitik in ihrer Stoßrichtung verändert hat bzw. noch verändert, muß bezweifelt werden. Wettig wertet die sowjetische Militärpolitik als Beweis dafür, „daß Moskau keine Politik konzilianter Interessenausgleich in Europa vorhatte . . . Die an den Grenzen zur Volksrepublik China stationierten sowjetischen Truppenverbände wurden zwar erheblich verstärkt, aber es wurden darum keinerlei Streitkräfte aus Ost- und Mitteleuropa herausgezogen.“<sup>21</sup>

Die Chance, die sich der deutschen Politik 1969 bot, bestand darin, daß sich die Interessenlagen Bonns und Moskaus, wenn auch aus verschiedenen Motiven, zumindest partiell zur Deckung bringen ließen. Das vorsichtige sowjetische Abtasten von Entlastungsmöglichkeiten nach allen Seiten traf in Mitteleuropa mit der Bundesrepublik auf einen Staat, der den gewachsenen status quo nicht mehr in Frage stellte und aus der Sicht der Sowjets eine realistische Politik einzuleiten bereit war, die die bestehende Machtkonstellation in Europa gebührend in Rechnung stellte.

Langfristig gefährlich könnte die Tatsache sein, daß der Westen der aktiven sowjetischen Europapolitik zumindest im Augenblick konzeptionslos gegenübersteht. Es scheint heute unklar, welche politische Struktur Europa auf lange Sicht ansteuern soll. Seit dem Ausscheiden de Gaulles aus der internationalen Politik fehlt es dem Westen an einer konkreten Vision für die Gestaltung Gesamteuropas. Die westlichen Staaten haben die Initiative für die europäische Sicherheitskonferenz den Sowjets überlassen. „Niemand wird heute vorher sagen können“ — so formuliert Altmann zutreffend — „ob diese Politik entwicklungsfähig ist, ob die Sowjets sich ernsthaft auf konstruk-

tive Lösungen einlassen werden. Aber keine verantwortliche Regierung in Westeuropa kann es sich leisten, auf diese Möglichkeit zu verzichten. Sollte dieser Weg erfolgreich sein, hätte Europa eine Chance, bei der alle gewinnen könnten: Westeuropa, die Deutschen und die osteuropäischen Nationen. Solche Möglichkeiten werden sich nicht oft wiederholen.“<sup>22</sup>

## V. Zu den ost- und deutschlandpolitischen Zielvorstellungen der Regierung Brandt/Scheel

Die Äußerungen der führenden Entscheidungsträger der SPD/FDP-Koalition seit Ende 1969 lassen die Vermutung zu, daß zwischen ihnen nur geringe Einigkeit über die Ziele der Ost- und Deutschlandpolitik besteht. Die Bundesregierung insgesamt hat es bis heute unterlassen, ihre Vorstellungen zur Entwicklung der deutschen Frage präzise zu formulieren.

Bei den „decision makers“ der sozialliberalen Koalition gehen die Überlegungen, wie denn ein wiedervereinigtes Deutschland einmal aussehen könnte, auseinander. Die Palette der Meinungen reicht von einem nationalstaatlich wiedervereinigten Deutschland über Lösungen der deutschen Frage im Rahmen einer europäischen Friedensordnung bis hin zu Modellen einer Föderation oder Konföderation.

Egon Bahr, der führende ostpolitische Kopf und Architekt der Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt, setzt sich nachdrücklich für die Wiederherstellung des deutschen Nationalstaates ein und bezeichnet die staatliche Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten als Endziel seines deutschlandpolitischen Konzepts.

Seine Vorstellungen umreißt Bahr in dem bereits erwähnten Fernsehinterview mit Günter Gaus vom 4. Juni 1972:

„Gaus: . . . warum ist die staatliche Wiedervereinigung, warum ist der Nationenbegriff für Sie eine so beherrschende politische Kategorie?

Bahr: Ich sehe noch nicht, daß wir heute die Supranationalität als einen Ersatz haben. Es gibt keinen Ersatz. . .

Gaus: Warum muß dieses auch die staatliche Einheit einschließen?

Bahr: Das ist der natürliche Raum, in dem sich die Nation an sich verwirklicht; und die Tatsache, daß die unnatürliche Lage der Teilung an sich da ist, setzt den Willen noch nicht außer Kraft, ganz abgesehen von unserer Verfassung. . .

Gaus: . . . aber warum ist denn am Ende dieses langwierigen stufenförmigen Prozesses die nationalstaatliche Wiedervereini-

gung für Bahr so wichtig, warum?

Bahr: Ich sehe nicht, daß es bis dahin einen europäischen Bundesstaat geben wird, in dem sich die Identität der Nationen auflöst. . .

Gaus: Sie wollen Nationalist sein?

Bahr: Um Gottes Willen. Ein nationalbewußter Mensch muß nicht ein Nationalist sein.“<sup>1</sup>

In einem Interview mit dem Verfasser vom 26. November 1973 bestätigte Bahr, daß er nach wie vor am Ziel einer nationalstaatlichen Wiedervereinigung festhalte. Die nationale Frage sei aber „nicht das entscheidende Kriterium zur Lösung der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, sondern die entscheidende Frage ist geworden, ob man die beiden Systeme zwischen Ost und West überwinden kann. Nur in diesem Rahmen ist die deutsche Frage wieder neu zu überdenken.“<sup>2</sup> Die Zielvorstellung „Wiedervereinigung“ bestehe heute nicht als Option: „Die Lage, in der ich mich heute befinde, ist die, daß es nur die Erweiterung Europas hin zur Union gibt. Die deutsche Einheit ist gar nicht als Option vorhanden. Niemand bietet die Wiedervereinigung an.“ Die Nation sei noch immer das Element, „in dem sich ein Volk in staatlicher Einheit wiederfindet, identifiziert, bewußt wird . . . Würde Europa nicht ärmer sein, wenn die Idee der Nation dort in einem Schmelztiegel der Integration verschwände?“<sup>3</sup>

Ob es überhaupt gehe, Gebiete aus zwei verschiedenen Gesellschaftssystemen „zusammenzutun“, könne heute niemand beantworten. „Unabhängig davon, daß wir dies nicht beantworten können, wenn wir ehrlich sind, bleibt der Wille zur staatlichen Einheit . . . Es ist völlig richtig, daß wir die Einheit nicht zum obersten aller Ziele gemacht haben. Unter Adenauer war die Sicherung des Restes ein Ziel, das der Einheit vorging. Heute ist klar, daß wir andere Prioritäten haben, die der staatlichen Einheit noch vorgesetzt sind, z.B. unser Gesellschaftssystem.“ Die Wiedervereinigung habe nach dem Kriege in der deutschen Politik nie oberste Priorität gehabt.<sup>4</sup>

Die Bundesregierung arbeite für das Ziel einer gesamteuropäischen Friedensordnung, „weil erst dann neu und sinnvoll über staatliche Einheit nachgedacht werden kann. Ich wüßte nicht, welche andere Hoffnung wir haben könnten.“<sup>5</sup>

Die deutsche Frage ist nach Bahr gegenwärtig nicht lösbar: „Es gibt noch immer die Illusion, als ob die Frage der deutschen staatlichen Einheit auf der Tagesordnung der internationalen Politik stünde – dies ist zu meinem großen Bedauern nicht der Fall –, und es gibt noch immer die Illusion, als ob das deutsche Problem isoliert von der Frage der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes in Europa gelöst werden könnte – und auch dies ist leider nicht der Fall.“<sup>6</sup>

Bahrs Festhalten am Ziel eines nationalstaatlich organisierten, die Nationeneinheiten Osteuropas mit einschließenden Europa – wie Bahr selbst wiederholt erklärte, hat er de Gaulle hinsichtlich der Frage der nationalen Identität „für einen Realisten gehalten“<sup>7</sup> – resultiert vermutlich aus der Einsicht, daß die europäische Idee Anfang der fünfziger Jahre lediglich einen Ersatzwert für die zusammengebrochene Nation darstellte, daß Supranationalität gleichsam konzipiert war als alternativer nationaler Gefühlswert, nicht als organisch gewachsene politische Willensäußerung. „Zum Teil“ – so Bahr im Gespräch mit Gaus – „war Europa am Anfang, also in den frühen 50er Jahren, gewissermaßen der rettende Hafen, in den man sich flüchtete, weil die Nation zusammengebrochen war; und wir hatten es sozusagen leicht, Souveränitäten aufzugeben, die wir nicht hatten.“<sup>8</sup>

Bahr, der die Nation auf lange Sicht für stärker hält als die Ideologie, sieht für die Nation keinen Ersatz. Die staatliche Einheit als höchstes Ziel muß angestrebt werden, weil nur sie der „natürliche Raum“ ist, „in dem sich die Nation an sich verwirklicht“.<sup>9</sup> Hier verweist Bahr auf die Entwicklungsländer, „wo die Bildung einer Nation und ihr Bewußtsein ein großes Ziel ist. . .“<sup>10</sup>

Die nationalstaatliche Wiedervereinigung ist am Ende eines stufenförmigen langfristigen Prozesses des Zusammenwachsens der beiden getrennten deutschen Teile für Bahr deshalb von so entscheidender Bedeutung, weil er keine Alternative sieht, d.h. nicht an die Bildung eines europäischen Bundesstaates in überschaubaren Zeiträumen glaubt, in dem sich die Identität der Nationen auflösen könnte. Das Endziel der staatlichen Wiedervereinigung kann nicht in naher Zukunft – für Bahr ist alles, was über zehn Jahre hinausgeht, Futurologie – erreicht werden. Es ist nur im Rahmen des allmählichen Abbaus der Ost-West-Konfrontation realisierbar. Auf dem Wege dieses multilateralen Spannungsabbaus zwischen den Systemen haben Friedenssicherung und Gewaltverzicht Priorität vor der Erreichung der Einheit. Bahrs Tutzin-

ger Formel von 1963 „Wandel durch Annäherung“ wird von ihrem Urheber heute als „europäisches Konzept“<sup>11</sup> verstanden, als taktisches Mittel für die Schrittmacher-Rolle der deutschen Ostpolitik im Prozeß einer gesamteuropäischen Entspannung. Die Frage der nationalen Einheit, die nach Bahr nicht als Option vorhanden ist, da sie niemand anbiete, muß mittelfristig der europäischen Entspannung untergeordnet werden. Diese wiederum ist Voraussetzung für einen Abbau der Blockkonfrontation und mehr Kommunikation zwischen den getrennten Teilen. Bahr glaubt, „daß sich das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Nation nur in der Begegnung und im Erlebnis manifestiert“.<sup>12</sup>

Der in Egon Bahrs Konzept zunächst vermutete Zielkonflikt zwischen der Aufrechterhaltung des Nationalstaatsgedankens einerseits und der Hinwendung zur supranationalen Integration Europas andererseits, auf den die CDU/CSU-Opposition immer wieder verweist, läßt sich dadurch auflösen, daß man beide Projektionen nicht gleichzeitig gegeneinander setzt, sondern sie verschiedenen Zeiträumen zuordnet.

Mittelfristig gibt es für Bahr als Option „nur die Erweiterung Europas hin zur Union“.<sup>13</sup> Erst danach, nach der Erreichung einer gesamteuropäischen Friedensordnung, kann „neu und sinnvoll über staatliche Einheit nachgedacht werden“.<sup>14</sup>

Eine Politik, die langfristig auf eine Neutralisierung Mitteleuropas zielt und auf diese Weise einen möglichen stufenförmigen Prozeß des Zusammenwachsens der beiden deutschen Staaten eventuell beschleunigen könnte, hält Bahr für unreal, „weil Neutralität nicht geht. Es geht nur mit einem Sicherheitssystem, das dann auch funktioniert, wenn von einer Seite angegriffen wird, d.h. Neutralität heißt: Nichtbeteiligung gerade im Falle des Konflikts und dies geht nicht, denn Europa, Mitteleuropa ist zu wichtig.“<sup>15</sup> Nach Bahr ist die Bundesrepublik Deutschland „wirtschaftlich zu stark, militärisch zu schwach und geographisch unveränderbar zu ungünstig gelegen, um sich eine Neutralität zwischen Ost und West gestatten zu können“.<sup>16</sup>

Bahrs umstrittene Äußerungen gegenüber dem amerikanischen Politologen Prof. Hahn vom Januar 1969<sup>17</sup> und die 1968 unter seiner Leitung angefertigte Studie des Planungsstabes des Auswärtigen Amtes über die deutsche Interessenlage in der Diskussion über die Gestaltung der europäischen Sicherheit, die von der Illustrierten „Quick“ veröffentlicht wurde<sup>18</sup>, werden besonders von der CDU/CSU-Oppo-

sition als Indizien für einen neutralistischen Ansatz in Bahrs Konzept gewertet. Tatsächlich hat Bahr in beiden Äußerungen nur Überlegungen darüber angestellt, was im deutschen Interesse liegt, wenn man zu einer Wiedervereinigung kommen will. Unverständlich ist die innenpolitische Erregung über Bahrs Planspiel, zumal es lediglich von der logischen wie realistischen Erkenntnis ausgeht, daß die Erhaltung und Zementierung der Bündnisblöcke ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem unmöglich machen. Dem von Bahr erkannten negativen Effekt einer Bündniserhaltung auf lange Sicht, der Verfestigung des europäischen und damit auch des deutschen status quo, soll durch alternative Konzeptionen der blocküberspannenden Vereinbarungen – Truppenreduktionen, Gewaltverzicht, Rüstungsverminderung – entgegengewirkt werden. Mit diesen Überlegungen greift Bahr eine Äußerung Konrad Adenauers vom April 1960 auf, in welcher der damalige Bundeskanzler ausführte, daß Warschauer Pakt und NATO „keine Ewigkeitsinstitutionen“<sup>19</sup> seien: „Aber jetzt haben wir die NATO nötig und deshalb sind wir ihr beigetreten.“ Bahr fügte in seiner Tutzinger Rede vom Juli 1973 hinzu: „Dieses ‚Jetzt‘ ist noch immer nicht vorbei und niemand kann absehen, wann es zu Ende ist.“<sup>20</sup>

Die Konzeption, die Bahr in seiner Planstudie von 1968<sup>21</sup> vorschlägt, – Ablösung von NATO und Warschauer Pakt durch ein europäisches Sicherheitssystem, das von den USA und der Sowjetunion garantiert wird und aus der BRD, der DDR, den Beneluxstaaten, Polen und der CSSR besteht – ist ein unkonventionelles Denkmodell zur Überwindung der europäischen Blockbildung, das den Zielvorstellungen einer deutschen Wiedervereinigung optimal entgegenkommt. Bahr bemerkt im Schlußteil seiner Studie einschränkend, „daß eine solche Konzeption auf absehbare Zeit nur geringe Aussicht hat, verwirklicht zu werden . . . Solange wir also ein neues Sicherheitssystem nicht erreichen können, sollten wir . . . an einem Nebeneinander der Bündnisse unter Ausschluß von deren Verklammerung festhalten . . . Wir haben auch in diesem Rahmen noch große Möglichkeiten zu umfangreichen und substantiellen Entspannungsmaßnahmen und halten uns gleichzeitig Möglichkeiten der künftigen Entwicklung und insbesondere Chancen zur Lösung unserer nationalen Anliegen offen.“<sup>22</sup>

In seinen Tutzinger Ausführungen vom Sommer 1973 geht Bahr auch auf die Möglichkeit einer ideologischen Koexistenz bzw. Konvergenz der Systeme ein: „Ich glaube nicht an die übliche Konvergenztheorie,

denn die unterschiedlichen Interessen der Staaten bleiben. Die Möglichkeit oder sogar Wahrscheinlichkeit, daß unterschiedliche Industriegesellschaften bestimmte gleiche Probleme ähnlich lösen, ist zu bejahen und zu begrüßen, aber das schafft noch keine Konvergenz. Der Mangel an Unterschied zwischen der erforderlichen kommunistischen und kapitalistischen Schubkraft, um einen Körper in die Umlaufbahn um die Erde zu bringen, hat nichts mit Glaubens- oder Machtfragen zu tun. Im Gegenteil: Macht- und Glaubensfragen sind auch künftig potentielle Gefahren in der Phase der fruchtbaren Koexistenz, wenn sie – aus welchen Gründen auch immer – sich bemühen sollten, sich wichtiger zu nehmen als die Sicherheit. Hier gilt es, wachsam zu bleiben.“<sup>23</sup>

Willy Brandt definierte die Ziele der deutschen Politik mit Blickrichtung auf eine europäische Friedensordnung, erläutert diesen unscharfen Begriff allerdings nicht näher:

„Was sind die Ziele, an denen deutsche Politik in diesem Zusammenhang orientiert sein soll? Die erste Antwort ist die, daß wir die Teile Deutschlands, die heute freiheitlich geordnet sind, frei halten müssen oder, wie man gesagt hat, daß die Bundesrepublik sich selbst anerkennen muß. Die zweite Antwort ist die, daß wir alle Probleme nur in Frieden lösen wollen und dürfen. Die dritte Antwort ist, daß wir unseren Beitrag leisten, damit mehr Menschenrechte eingeräumt und praktiziert werden. Dies sind die Orientierungspunkte. Hinzu tritt logisch die Frage: Wie kann deutsche Politik diese Ziele durchsetzen? Das geht nicht mehr mit den traditionellen Mitteln des Nationalstaates, sondern nur noch im Bündnis mit anderen. Ich glaube überhaupt, es wird in Zukunft keine politischen Lösungen von Wichtigkeit mehr geben außerhalb von Bündnissen, Sicherheitssystemen oder Gemeinschaften. Nicht nationalstaatlich und in traditionellem Sinn werden in Zukunft deutsche Probleme von Wichtigkeit behandelt werden können, sondern nur in schrittweisem Bemühen um eine europäische Friedensordnung.“<sup>24</sup>

Zum politischen Ziel der Wiedervereinigung äußerte sich Brandt ausführlich in einem Interview mit der Wochenzeitung „Publik“ vom 12. November 1971:

„Heute muß man zweierlei im Auge behalten: einmal den internationalen und europäischen Rahmen, innerhalb dessen sich für die Deutschen ein gemeinsamer staatlicher Verband (oder Verbund) verwirk-

lichen ließe; zum anderen den Willen des Volkes in beiden Teilen, zur staatlich organisierten Gemeinsamkeit zu gelangen. Ob man es nun Wiedervereinigung nennt oder nicht, die nationale Einheit bleibt ein geschichtlicher Auftrag an die deutsche Politik . . . Ich habe ganz bewußt zwei Grundmodelle mit den Ausdrücken Verband oder Verbund angedeutet. Wir haben aus der Erfahrung mit der Entwicklung der westeuropäischen Gemeinschaft gelernt, daß es nicht mehr nur den überkommenen Unterschied zwischen Föderation und Konföderation gibt . . . Deshalb sage ich, daß wir uns trotz der Teilung unseres Landes um die Einheit der Nation bemühen müssen. Dafür gibt es, trotz allem, entwicklungsfähige Ansatzpunkte in beiden Teilen Deutschlands. Es ist mein politisches Ziel, das zu tun, was in dieser internationalen Lage und in diesem Abschnitt der Geschichte möglich ist – im Interesse des Friedens und damit der Menschen. Der Verfassungsauftrag bleibt bestehen. Unsere Politik versucht, ohne Illusionen ihm unter den gegenwärtigen Bedingungen gerecht zu werden.“<sup>25</sup> Obwohl Brandt davon spricht, daß „sich die beiden Staaten in Deutschland nicht automatisch aufeinander zuentwickeln“, schließt er eine systemare Konvergenz nicht aus, „weil die Notwendigkeiten der modernen Industriegesellschaft in West und Ost zu Maßnahmen, Entwicklungen, auch Reformen zwingen, unabhängig davon, welche politischen und gesellschaftlichen Bedingungen gegeben sind“.<sup>26</sup>

Herbert Wehner argumentiert ähnlich, legt den Schwerpunkt seiner Äußerungen aber auf die sozialpolitische Komponente einer möglichen Konvergenz: „Dort, wo man . . . aus der sich entwickelnden und ursprünglich ganz kapitalistischen wirtschaftlichen Ordnung durch zunehmende demokratische Möglichkeiten zu einer immer stärker werdenden sozialen Demokratie, einer sozial fundierten Demokratie kommt, und dort, wo man andererseits von einem doktrinären Kommunismus oder Sozialismus zu mehr und mehr pluralistischen, wenn auch wahrscheinlich sehr qualvoll zu verwirklichenden Formen kommt, wird man sich allmählich aufeinander zubewegen. Wir werden es nicht mehr erleben, daß es Freude machen wird, das wird vermutlich durch schreckliche Konvulsionen erschwert werden.“<sup>27</sup>

An gleicher Stelle setzt sich Wehner dafür ein, „von Deutschland für die Deutschen so viel, wie es die weltpolitischen Verhältnisse erlauben, zu retten und zu erhalten . . . Die Zukunft unseres Volkes liegt in der Intensität, mit der es sich für das Zustandekommen einer euro-

päischen Friedensordnung einsetzt . . . Daß die Formen, die mit dem Begriff der Wiedervereinigung in den Jahren nach dem Kriege und bei der Formulierung der Vorhaben und der Absichten der Bundesrepublik einerseits und auf der anderen Seite der DDR entwickelt worden sind, sich ändern, das ist etwas, was wir mit allen menschlichen Erscheinungen und Formen gemeinsam haben. . .“<sup>28</sup>

Nach Wehners Auffassung „kann man das Zusammenwachsen der getrennten Teile Deutschlands nur in den Prozeß der Überwindung des Ost-West-Konflikts in Europa eingebettet sehen“.<sup>29</sup>

Ein häufig wiederkehrendes Leitmotiv Herbert Wehners ist seine Forderung nach einer „demokratischen Lösung“ der deutschen Frage. Für ihn ist es die unaufgebbare Pflicht der Bundesrepublik, „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. . .“<sup>30</sup> Die Bundesrepublik Deutschland müsse „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“.<sup>31</sup>

Nach Wehner muß die innere Politik „in allen Bereichen so geführt werden, daß sie der demokratischen und sozialen Selbstbehauptung des Volkes dient. Das gehört dazu, wenn wir, wie es unsere Aufgabe ist, von Deutschland für die Deutschen soviel zu retten versuchen, wie angesichts der politischen Machtverhältnisse in Europa und der Welt möglich sein wird.“<sup>32</sup>

Vor einseitigen nationalistischen Lösungen der deutschen Frage warnt Wehner mit Nachdruck: „Jeder Versuch, die Deutschlandfrage nationalistisch zu lösen, führt mit tödlicher Sicherheit zur Isolierung der Deutschen und zur Selbstzerfleischung.“<sup>33</sup> Die Bundesrepublik müsse „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“.<sup>34</sup>

Außenminister Scheel bezeichnet als „Richtschnur unserer Deutschlandpolitik“ den Willen, „die Einheit der Nation zu wahren und zu fördern“.<sup>35</sup>

In einem „Spiegel“-Gespräch nimmt er im Dezember 1969 zur Wiedervereinigung als Zielprojektion der Bonner Deutschlandpolitik Stellung: „Es sträubt sich alles in mir, das Ziel aufzugeben, daß auch die Deutschen in einer Gemeinschaft leben können. Aber ich sehe das als Ende einer sehr langfristigen Entwicklung, wenn die Grenzen in Europa wieder durchlässig geworden sind. Ich halte die Wiedervereinigung unter einem nationalstaatlichen Dach, so wie die Dinge sind, nicht für ein erreichbares Nahziel der Politik und habe deswegen konsequent für die Annäherung der beiden Teile Deutschlands in einer internationalen Entwicklung plädiert. Darauf richtet sich auch die gegenwärtige Politik gegenüber Osteuropa.“<sup>36</sup>

Die Bundesregierung muß nach Scheel „kompromißlos darauf bestehen, daß beide deutschen Staaten die deutsche Nation bilden und die langfristige Option auf die nationale Einheit in einem friedlich geordneten Europa nicht aufgeben dürfen“. Man müsse erkennen, „daß es in unserer Zeit nicht nationalstaatliche Lösungen geben kann, sondern vielleicht nur andere Lösungen“.<sup>37</sup>

Daß die Bundesregierung nicht bereit sei, die Option der staatlichen Einheit aufzugeben, bekräftigt Scheel am 27. Mai 1970 vor dem Bundestag: „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.“<sup>38</sup>

Auch in seiner ersten Rede vor der UN-Vollversammlung vom 19. September 1973 geht Scheel über seine relativ unscharfe deutschlandpolitische Zielvorstellung nicht hinaus. Er definiert als politisches Ziel der Bundesregierung, „auf einen Zustand des Friedens in Europa hin(zu)wirken, in dem das deutsche Volk seine Einheit in freier Selbstbestimmung wiedererlangt“.<sup>39</sup> Diese Formulierung deckt sich mit dem Inhalt des sog. „Briefes zur deutschen Einheit“, den die Bundesregierung anlässlich der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags und des Grundvertrages zwischen den beiden deutschen Staaten ihren Vertragspartnern übergeben ließ.

In einer anderen Passage seiner UNO-Rede bezeichnete Scheel die Bundesrepublik als Staat, „der seine Zukunft in einer Europäischen Union sucht“.<sup>40</sup>

Für wieder andere Gruppierungen in den Regierungsparteien – etwa deren Jugendorganisationen – ist die Wiedervereinigung vermutlich

kein erstrebenswertes Ziel mehr und unter den existierenden Machtverhältnissen illusionär. Konkrete Aussagen hierzu liegen allerdings nicht vor.

Für die relativ unklare Zieldefinition der deutschlandpolitischen Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition sind zwei wesentliche Gründe denkbar. Eine klare Beschreibung der ost- und deutschlandpolitischen Ziele der Regierung Brandt/Scheel würde in politischer und verfassungsrechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten mit sich bringen.

Einerseits würde ein offenes Bekenntnis der Bundesregierung zum Endziel Wiedervereinigung nicht nur in Moskau und Ost-Berlin, sondern auch im Westen erhebliche politische wie psychologische Widerstände schaffen – zu Recht stellt Ludz fest, daß eine Wiedervereinigung Deutschlands „von niemandem in Europa ernsthaft gewünscht wird“<sup>41</sup> – die für die langfristige Erreichung dieses Ziels aller Voraussicht nach abträglich wären und die „deutsche Option“ politisch vollends zuschütten würden.

Auf der anderen Seite würde eine offizielle Aufgabe der Zielvorstellung Wiedervereinigung mit dem Verfassungsauftrag des Grundgesetzes kollidieren, der nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes alle Verfassungsorgane verpflichtet, die Einheit Deutschlands anzustreben. Das BVerfG hat in seinem Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages vom 31. Juli 1973 noch einmal bekräftigt, daß kein Verfassungsorgan die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben dürfe und auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken habe.<sup>42</sup>

Darüber hinaus würde, wie die Bundesregierung wiederholt erklärte, durch eine von der Bundesrepublik völkerrechtlich anerkannte Zweistaatlichkeit Deutschlands in die originären Recht der Drei Mächte bezüglich Deutschland als Ganzes eingegriffen werden, die in Art. 2 des Deutschlandvertrages von 1954 normiert sind. Allerdings ist diese juristisch motivierte „Nichtanerkennungsverpflichtung“ umstritten.



## C. Die allgemeine außenpolitische Lage der DDR und ihre Deutschlandpolitik in der zweiten Hälfte des Jahres 1969

### I. Charakteristika der sozialistischen Außenpolitik der DDR – Zur besonderen außenpolitischen Interessenlage Ost-Berlins

„Wissenschaftliche Grundlage unserer Außenpolitik“ – so formuliert der stellvertretende Außenminister und neben Außenminister Winzer wohl einflußreichste Mann im Außenministerium der DDR, Peter Florin – „ist der Marxismus-Leninismus. Die marxistisch-leninistische Wissenschaft, insbesondere der historische Materialismus, vermittelt uns die Erkenntnis der objektiven Entwicklungsgesetze der menschlichen Gesellschaft und ermöglicht uns, eine richtige Einschätzung der internationalen Lage, der Entwicklung des internationalen Kräfteverhältnisses und der internationalen Beziehungen sowie eine gegenwarts- wie zukunftsbezogene Strategie und Taktik zu erarbeiten und zu verfolgen . . . Die Hauptaufgabe in der DDR besteht darin, im Interesse unseres Volkes, seiner Zukunft, im Interesse des Friedens und des Fortschritts das entwickelte gesellschaftliche System des Sozialismus zu gestalten. Aufgabe der Außenpolitik ist es, hierfür die günstigsten internationalen Bedingungen zu schaffen.“<sup>1</sup>

Ausgehend von diesen Grundsätzen definiert Florin fünf außenpolitische Hauptaufgaben der DDR: „ . . . das feste und unerschütterliche Bündnis mit der Sowjetunion und den Staaten des Warschauer Vertrages ständig zu vertiefen und die Zusammenarbeit mit den anderen Staaten des sozialistischen Weltsystems auszubauen; die Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas in ihrem Kampf gegen Imperialismus und Neokolonialismus, für politische und ökonomische Unabhängigkeit zu unterstützen und auf der Grundlage der gemeinsamen Interessen die staatlichen Beziehungen zu ihnen zu entwickeln; zu den kapitalistischen Staaten gleichberechtigte, völkerrechtliche Beziehungen entsprechend den Grundsätzen der friedlichen Koexistenz herzustellen und zu unterhalten; die Beseitigung jeglicher Diskriminierung der DDR und die völlige Gleichberechtigung der DDR in den internationalen Beziehungen durchzusetzen; durch aktives Eintreten für die Schaffung eines Systems der europäischen Sicherheit und durch Unterstützung der um ihre Unabhängigkeit und die Achtung ihrer Souveränität und territorialen Integrität kämpfenden Völker und Staaten

imperialistische Aggression zu verhindern oder sie zum Scheitern zu bringen und den Frieden zu gewährleisten.“<sup>2</sup>

Für den stellvertretenden Außenminister der DDR, Ewald Moldt, bestehen die außenpolitischen Ziele der DDR darin, „die günstigsten äußeren Bedingungen für den Aufbau des Sozialismus zu schaffen, zur Festigung der sozialistischen Staatengemeinschaft beizutragen, mit den um ihre Freiheit kämpfenden Völkern stets internationalistische Solidarität zu üben, alles zu tun, um den Frieden zu sichern und die Leninschen Prinzipien der friedlichen Koexistenz zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung durchzusetzen und aktiv den Kampf gegen den aggressiven Imperialismus zu führen.“<sup>3</sup>

Mit diesen Ausführungen umreißen beide DDR-Politiker die wesentlichen Triebkräfte und Charakteristika der sozialistischen Außenpolitik der DDR. Da sie ein „fester und unverrückbarer Bestandteil der sozialistischen Staatengemeinschaft“<sup>4</sup> ist, orientiert sich die Außenpolitik der DDR gemeinsam mit jenen sozialistischen Staaten, welche die Führungsrolle der Sowjetunion anerkennen, an den Prinzipien des „sozialistischen Internationalismus“, zu dem sich die DDR in Art. 6 ihrer Verfassung von 1968 ausdrücklich bekennt.

Die Erfolge des internationalen Sozialismus hängen nach den Worten Florins „entscheidend von der Einheit und Geschlossenheit der sozialistischen Länder“ ab. „Das Prinzip des sozialistischen Internationalismus . . . gilt als oberster Grundsatz für die Entwicklung unserer Beziehungen zu den Staaten der sozialistischen Gemeinschaft. Zum sozialistischen Internationalismus gehören die Politik und die Ideologie der internationalen Solidarität der sozialistischen Staaten bei der Errichtung und beim Schutz der neuen, der sozialistischen und kommunistischen Gesellschaftsordnung. Der sozialistische Internationalismus beruht auf den gemeinsamen objektiven Interessen der sozialistischen Staaten und dem Gesamtinteresse des Weltproletariats.“<sup>5</sup>

Nach Moldt umfaßt das „Neue und Besondere in den Beziehungen zwischen den sozialistischen Staaten“ unter anderem auch die „brüderliche gegenseitige Unterstützung“ sowie die „internationalistische Hilfe bei der gemeinsamen Verteidigung des Sozialismus“.<sup>6</sup>

Im Rahmen dieser Prinzipien strebt die Außenpolitik der DDR eine immer enger zu gestaltende Zusammenarbeit mit allen sozialistischen Staaten an. Diese Kooperation basiert auf einer Vielzahl von bilateralen Verträgen über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigem

Beistand. Parallel dazu betrachtet es Ost-Berlin als ein wichtiges Ziel seiner Außenpolitik, die Koordinierung der Militärpolitik im Rahmen der Organisation des Warschauer Vertrages zu vertiefen, um „die friedliche Aufbauarbeit der sozialistischen Staatengemeinschaft gegen jede imperialistische Aggression wirksam zu schützen und alle konterrevolutionären Anschläge gegen den Sozialismus abzuwehren“.<sup>7</sup>

Von besonderer Bedeutung für die Außenpolitik der DDR ist ihr Beziehungsgefüge zur Sowjetunion: „Die Sowjetunion ist die Hauptmacht des sozialistischen Weltsystems. Sie hat das Grundmodell einer sozialistischen Gesellschaftsordnung entwickelt; sie hat die größten revolutionären Erfahrungen und ist die stärkste Macht zur Verteidigung des Friedens. Die Sowjetunion besitzt das größte Forschungs-, Wissenschafts- und ökonomische Potential, das für die Meisterung der wissenschaftlich-technischen Revolution erforderlich ist.“<sup>8</sup> Florin hebt in diesem Zusammenhang besonders „Formen der Zusammenarbeit“ mit der Sowjetunion auf ökonomischem Gebiet hervor, „die über die traditionellen Wirtschaftsbeziehungen der sozialistischen Länder hinausreichen“, und betont die „grundlegende Übereinstimmung der DDR und der UdSSR in Fragen der Planung und Leitung der sozialistischen Volkswirtschaft und der Grundprozesse der ökonomischen Systeme beider Länder“.<sup>9</sup>

Die enge Zusammenarbeit der sozialistischen Staaten mit der gleichen sozio-ökonomischen Ordnung und gemeinsamen Zielen im „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) wird von der DDR als weiteres außenpolitisches Ziel postuliert und deren große Bedeutung für die Systemauseinandersetzung mit dem Imperialismus hervorgehoben. Die sozialistische ökonomische Integration und die Verflechtung der Volkswirtschaften der Länder der sozialistischen Gemeinschaft werden von der DDR maßgeblich unterstützt.

„Als eine wichtige Aufgabe betrachtet die DDR die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zu den unabhängigen Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas.“ Florin bezeichnet diese Beziehungen der DDR „als einen Schwerpunkt ihrer außenpolitischen Tätigkeit. Ausgangspunkt und Kriterium für die prinzipielle Haltung der DDR gegenüber den unabhängigen Staaten und den um ihre nationale Unabhängigkeit kämpfenden Völkern ist der soziale Inhalt der nationalen Befreiungsbewegung und ihr organischer Zusammenhang mit dem weltweiten revolutionären Prozeß des Übergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus.“<sup>10</sup>

Die solidarische Unterstützung des nationalen Befreiungskampfes der Völker der dritten Welt gegen Kolonialismus und Imperialismus durch die DDR hatte bisher vorwiegend zwei Motive. Einmal verfolgte Ost-Berlin national-wirtschaftliche Interessen – Erschließung neuer Rohstoffquellen, Schaffung von günstigen Absatzmärkten für DDR-Produkte usw. –, zum zweiten hatte die DDR durch ihre massive Werbung bei einigen Staaten der dritten Welt die „Hallstein-Doktrin“ der Bundesrepublik zu umgehen vermocht und auf dem Umweg über Handelsmissionen und konsularische Vertretungen häufig die völkerrechtliche Anerkennung durch diese Staaten erreicht.

Das grundlegende Prinzip der Auswärtigen Politik der DDR gegenüber Staaten mit kapitalistischer Gesellschaftsordnung ist die Verwirklichung der Politik der friedlichen Koexistenz: „Lenin begründete die Politik der friedlichen Koexistenz zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung. Er schlußfolgerte, daß der Sozialismus zunächst in einem Lande siegen wird und demzufolge eine längere Periode des Nebeneinanderbestehens von sozialistischen und kapitalistischen Ländern unvermeidlich ist.“<sup>11</sup> Florin verweist besonders auf die Ansicht Lenins, „daß im Interesse des friedlichen Aufbaus des Sozialismus, im Interesse der Schaffung günstiger internationaler Bedingungen für den Befreiungskampf der Werktätigen aller Länder sowie im Interesse der ganzen, durch den imperialistischen Krieg in ihren Existenzgrundlagen bedrohten Menschheit angestrebt werden muß, den unversöhnlichen Kampf zwischen den beiden Systemen unter Ausschluß eines Krieges zu führen“.<sup>12</sup>

Die Politik der friedlichen Koexistenz zielt nach Moldt darauf ab, „dem Weltimperialismus den Ausweg aus seiner sich verschärfenden allgemeinen Krise in neue Kriege zu versperren. Damit werden auch günstige internationale Bedingungen für den Kampf der Arbeiterklasse in den kapitalistischen Ländern zur Beseitigung der Herrschaft der Ausbeuterklasse . . . geschaffen.“<sup>13</sup>

Florins Ausführungen, die im Frühsommer 1970 entstanden, geben exakt die von der DDR bei den innerdeutschen Gipfeltreffen von Erfurt und Kassel im Frühjahr 1970 verfolgte Strategie wieder, der Erreichung der völkerrechtlichen Anerkennung durch die Bundesrepublik absolute Priorität einzuräumen:

„Die Durchsetzung der Prinzipien der friedlichen Koexistenz zu den kapitalistischen Staaten ist unter den gegenwärtigen Bedingungen für

die DDR in erster Linie der Kampf um die Herstellung normaler völkerrechtlicher Beziehungen zu diesen Staaten. Es gibt heute kaum noch eine Regierung in den kapitalistischen Industriestaaten, kaum noch eine der in das imperialistische System integrierten Parteiführungen aller politischen Schattierungen, die die Unausweichlichkeit der Herstellung völkerrechtlicher Beziehungen zur DDR in Zweifel zu stellen vermögen . . . Wie gegenüber den anderen kapitalistischen Staaten läßt sich die DDR in ihrer Politik gegenüber der BRD von der Lehre Lenins über die friedliche Koexistenz zwischen Staaten gegensätzlicher Gesellschaftsordnung leiten. Immer wieder hat die DDR die Initiative ergriffen, um Beziehungen der friedlichen Koexistenz mit dem imperialistischen westdeutschen Staat herbeizuführen, von dem die Hauptgefahr für den Frieden und die Sicherheit in Europa ausgeht . . . Die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Regierung der BRD muß durchgesetzt werden, um den westdeutschen Imperialismus zur Anerkennung der im Ergebnis des zweiten Weltkrieges entstandenen Realitäten in Europa zu zwingen.“<sup>14</sup>

In ihrer Selbstdarstellung versteht sich die DDR als souveräner sozialistischer deutscher Staat, der – völkerrechtlich gleichberechtigt, abgegrenzt von der monopolkapitalistischen BRD und in Übereinstimmung mit den Gesetzmäßigkeiten der Entwicklung der internationalen Beziehungen – alles Fortschrittliche verkörpert, was das deutsche Volk in seiner Geschichte hervorgebracht hat: „Die Arbeiterklasse der DDR hat die politische Macht ergriffen und unter Führung ihrer Partei und im Bündnis mit allen Werktätigen unwiderruflich den Weg des Sozialismus, der Zukunft der gesamten Menschheit, beschritten.“<sup>15</sup>

Da der westdeutsche Staat – nach Ulbrichts Deutung „zerrissen die USA-Imperialisten und die reaktionären Kräfte Westdeutschlands 1949 die deutsche Nation und die Restbestände an Zusammenhang, die zwischen den Besatzungszonen zeitweilig noch bestanden hatten . . . und bildeten in den ihrer Herrschaft unterworfenen Gebieten einen westdeutschen imperialistischen Separatsstaat, der ‚Bundesrepublik Deutschland‘ genannt wurde“<sup>16</sup> – heute erneut von Kräften der Reaktion und des Revanchismus beherrscht wird und dieser Tatbestand für die Außenpolitik der DDR besondere Probleme und Verpflichtungen aufwirft, nicht zuletzt, weil „die DDR ein sozialistischer Staat im Zentrum Europas ist und an seiner Westgrenze die Scheidelinie zwischen dem sozialistischen und dem imperialistischen Weltsy-

stem verläuft“<sup>17</sup>, ist ein großer Teil der auswärtigen Politik der DDR somit Deutschlandpolitik, denn „wie kein anderes europäisches Land wird die DDR in ihrem Bestand durch die innen- und außenpolitische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland beeinflusst“.<sup>18</sup>

Die besondere Bewußtseins- und Interessenlage der DDR, die sie von den übrigen Staaten des sozialistischen Lagers unterscheidet, ist darauf zurückzuführen, daß sie als nationaler Teilstaat einem anderen, größeren nationalen Teilstaat gegenübersteht, der nicht nur eine völlig gegensätzliche politische und sozio-ökonomische Struktur aufweist, sondern durch sein noch immer überlegenes Potential in den internationalen Beziehungen größere Attraktivität besitzt. Das Trauma, in einen permanenten Konflikt auf allen Ebenen mit dem „westdeutschen Separatstaat“, dem Klassenfeind schlechthin, verwickelt zu sein, bedingt die ständige Fixierung der DDR auf ihren westlichen Nachbarn. Bundeskanzler Brandt stellte in seinem zweiten Bericht zur Lage der Nation am 28. Januar 1971 zu Recht fest: „Mit keinem Staat der Welt beschäftigt sich die DDR so ausführlich und so aktiv wie mit unserer Bundesrepublik.“<sup>19</sup>

Manfred Rexin führt drei wesentliche Unterscheidungsmerkmale, drei spezifische Eigenarten an, durch die sich die DDR von ihren osteuropäischen Bündnispartnern unterscheidet: Durch Beschränkungen der eigenen Souveränität, Mangel an nationaler Identität und fehlende Anerkennung durch die Gesamtheit der Staaten.<sup>20</sup> Letzteres Charakteristikum dürfte allerdings durch die Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen fast vollständig abgebaut worden sein.

Das Bewußtsein der unaufhebbaren Konfrontation mit der Bundesrepublik ließ und läßt die Führung der SED Schutz und Rückhalt bei der Sowjetunion suchen, die allein nur die Sicherung der eigenen staatlichen Existenz und den antibundesdeutschen Kurs der DDR zu schützen und zu fördern imstande ist: „Das brüderliche Bündnis mit der Sowjetunion sowie die ständige Vertiefung der Zusammenarbeit auf allen Gebieten ist für die DDR das Unterpfand für die erfolgreiche Verwirklichung ihrer innen- und außenpolitischen Aufgaben unter den Bedingungen des verschärften internationalen Klassenkampfes mit dem Imperialismus und angesichts der Bestrebungen des internationalen und besonders des westdeutschen Monopolkapitals, den Sozialismus auf deutschem Boden zu beseitigen und die DDR in den Herrschaftsbereich des westdeutschen Imperialismus einzugliedern.“<sup>21</sup>

Die starke politische und militärische Bindung an die Sowjetunion ist in der DDR sogar verfassungsrechtlich verankert. In Art. 7 ihrer Verfassung von 1968 wird die „enge Waffenbrüderschaft mit den Armeen der Sowjetunion und anderer sozialistischer Staaten“<sup>22</sup> normiert. Um sich in allen relevanten Fragen der Deutschlandpolitik der Unterstützung der Sowjetunion und ihrer Bündnispartner zu versichern, nahm die DDR häufig spürbare Einschränkungen der eigenen Handlungsfreiheit in Kauf.

„In den Stellungnahmen“ – so beschreibt Gerhard Wettig dieses für die DDR-Entscheidungssträger so charakteristische Verhalten –, „mit denen die großen und die kleinen Funktionäre der DDR vor die Öffentlichkeit treten, ist unaufhörlich von der starken Bindung an die UdSSR als oberster Priorität die Rede. Das sind keine Lippenbekenntnisse für Ulbricht und seine Leute, wie der alles andere als routinemäßige Nachdruck deutlich macht. Auf diesem Hintergrund wird verständlich, warum die SED-Führung wiederholt eigene Bedürfnisse zurückgestellt hat, um auf die Moskauer Linie einzuschwenken . . . und warum sie stets und überall sich zum Verfechter einer übernationalen und überparteilichen Integration im Sinne der sowjetischen Hegemonialbestrebungen macht, selbst wenn Moskau aus taktischen Rücksichten heraus einmal eine weniger exponierte Position bezieht. . .“<sup>23</sup> Das bedingungslose Eintreten Ulbrichts für die sowjetische Entscheidung zum Einmarsch der Truppen der fünf Warschauer Pakt-Staaten in die CSSR im August 1968 kann durchaus als Indiz für Wettigs Erklärung gewertet werden.

Die Beschränkungen der Souveränität der DDR sind aus besatzungsrechtlichen Regelungen abgeleitet. Der im September 1955 abgeschlossene Vertrag über die Beziehungen zwischen der DDR und der UdSSR enthält wie der Generalvertrag der Bundesrepublik mit den drei Westmächten die Einschränkung, daß beide Seiten ihre Verpflichtungen, die sie „gemäß den bestehenden internationalen Abkommen, die Deutschland als Ganzes betreffen, haben“<sup>24</sup> zu berücksichtigen hätten. Obwohl sich die Formel „Deutschland als Ganzes“ im Freundschafts- und Beistandsvertrag zwischen der DDR und der UdSSR vom Juni 1964 nicht mehr findet, legten die vertragsschließenden Seiten Wert auf die Feststellung, daß der Vertrag ihre Rechte und Pflichten aus „geltenden zweiseitigen und anderen internationalen Abkommen einschließlich des Potsdamer Abkommens“<sup>25</sup> nicht berühre.

Auch die Hinweise auf die fehlende friedensvertragliche Regelung in den bilateralen Verträgen der DDR mit den anderen osteuropäischen Staaten und im Truppenstationierungsvertrag mit der UdSSR von 1957 sowie die im Viermächte-Abkommen über Berlin erneut formulierten Vorbehaltsrechte der Vier Mächte sind Indizien dafür, daß die DDR nur über eine beschränkte Souveränität verfügt. Sichtbar dokumentieren sich Fragmente der Viermächte-Verantwortung etwa im beschränkten Stimmrecht der Ost-Berliner Volkskammerabgeordneten, im freien Zugang der Westalliierten zum Ostsektor Berlins und im besonderen Status der westalliierten Militärmissionen in der DDR.

Ein idealtypisches Beispiel für die begrenzte Souveränität der DDR stellt das Viermächte-Abkommen über Berlin vom September 1971 selbst dar. In Teil II A Abs. 1 des Abkommens übernimmt die Sowjetunion erstmals eine eigene Verpflichtung, daß der zivile Verkehr von und nach Berlin von Behinderungen frei sein wird.<sup>26</sup> Damit schränkte die Sowjetunion die 1955 einseitig auf die DDR übertragenen Souveränitätsrechte über die Verbindungswege wesentlich ein und übernahm selbst mit den drei Westmächten die Verantwortung für den zivilen Zugang nach Berlin.

Auf die zweite spezifische Besonderheit der Lage der DDR, den Mangel an nationaler Identität, wird im Zusammenhang mit der Erörterung des Grundvertrages noch einzugehen sein.

Rexins drittes Unterscheidungsmerkmal, die fehlende Anerkennung durch die Gesamtheit der Staaten, kann nach der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UN und der damit verbundenen internationalen Profilierung der DDR, nicht mehr diagnostiziert werden. Während im Dezember 1971 nur 29 Staaten mit Ost-Berlin diplomatische Beziehungen unterhielten, ist die Zahl der Länder, welche den zweiten deutschen Staat völkerrechtlich anerkannt haben, Anfang 1974 auf über 100 gestiegen. Nachdem die Regierung Brandt/Scheel mit der Hallstein-Doktrin jenen „Wall außenpolitischer Isolierung“<sup>27</sup> räumte, der der DDR über eineinhalb Jahrzehnte hinweg die weltweite völkerrechtliche Anerkennung versperrte und mit dem Abschluß des zwischendeutschen Vertragswerkes die Beziehungen der DDR zu Drittstaaten freigab, hat Ost-Berlin einen anerkannten Platz in der internationalen Staatengemeinschaft endgültig gefunden.

Die dargestellten Besonderheiten der Lage der DDR und die dadurch bedingten spezifischen außenpolitischen Interessen Ost-Berlins kulli-

dieren zwangsläufig mit den spezifischen Interessen der Bundesrepublik. Die DDR nimmt unter Hinweis auf das Potsdamer Abkommen für sich das Recht in Anspruch, auf die innere Entwicklung der Bundesrepublik Einfluß zu nehmen und weitgehende sozio-ökonomische Strukturwandlungen zu fordern. Der Interessenkonflikt, in dem sich die Entscheidungsträger der DDR befinden – einerseits einen Kurs der „offensiven Politik der friedlichen Koexistenz gegenüber der BRD“ zu betreiben, andererseits aber extern die Einmischung in die inneren Verhältnisse eines anderen Staates lautstark anzuprangern – offenbart sich hier besonders deutlich.

Vermutlich erscheint der DDR eine gewisse Entspannung wünschenswert, zumal sie Rüstungslasten tragen muß, die über diejenigen der Bundesrepublik hinausgehen. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt beträgt in der Bundesrepublik 3,8 %, in der DDR hingegen 5,9 %.<sup>28</sup> Durch die enge politische Verflechtung mit der Sowjetunion wird die DDR auch in Zukunft ihr Interesse an der Aufrechterhaltung und Verstärkung ihrer Bindungen an das östliche Bündnisystem sichtbar demonstrieren, allerdings um den Preis, daß auch die Bundesrepublik ihre Mitgliedschaft und Kooperation innerhalb der NATO intensiviert. Hier befindet sich die DDR in einem Dilemma: Einerseits muß sie versuchen, sich in das militärische Sicherheitssystem einzubinden, andererseits aber ist sie durch ihre Unterschrift unter den Grundvertrag zu verstärkter Kooperation mit dem Westen gezwungen, dies sicherlich nicht immer zur Freude der übrigen osteuropäischen Staaten. Die Beziehungen zwischen der DDR und ihren sozialistischen Bruderstaaten werden auch für überschaubare Zeiträume nicht unproblematisch sein.

Auch die wirtschaftliche Verflechtung der DDR im Rahmen des „Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) dürfte zumindest partiell Konfliktstoff freisetzen. Bis Ende 1966, dem Beginn der „neuen“ deutschen Ostpolitik, war die DDR auf den östlichen Absatzmärkten nahezu ohne Konkurrenz: Ihre Monopolstellung, die sie besonders auf den Gebieten der Maschinen-, Werkzeug- und Elektronikindustrie unangefochten innehatte, wurde seitdem erheblich reduziert und durch Standardisierungskonzepte innerhalb des RGW abgebaut.

Die Haltung der DDR auf der Europäischen Sicherheitskonferenz (KSZE) dürfte auch weiterhin vom Wunsch Ost-Berlins bestimmt sein, ihre Gleichberechtigung und Gleichrangigkeit im Kreise der europäischen Staaten deutlich hervorzuheben. Aus diesem Grunde wird

sie eine bedingungslose Konfrontation gegenüber Bonn vor diesem Forum vermeiden und eine mittlere Linie finden müssen. Da sich nach Auffassung der SED der ideologische Konflikt im Herzen Europas ständig verschärft, ist eine gesamt europäische Ordnung, die diesem deterministisch perzipierten Umstand nicht Rechnung tragen würde, für die DDR indiskutabel. „Im allgemeinen ist das politische Denken der Ost-Berliner Führung so stark der herkömmlichen Zwei-Lager-Theorie verhaftet, daß Entwürfe für eine gesamt europäische Ordnung, die über ein Abkommen zur Friedenssicherung hinausreichen, sie kaum zu überzeugen vermögen.“<sup>29</sup> In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, daß das Grundmotiv des außenpolitischen Verhaltens der DDR-Entscheidungsträger das Bedürfnis nach Sicherheit schlechthin ist. Dieses Sicherheitsmotiv, das die harte Haltung der SED-Führung bei blockinternen Aufweichungserscheinungen erklärt und sich wie ein roter Faden durch alle relevanten außen- und deutschlandpolitischen Entscheidungen der DDR zieht, hat nicht nur eine militärisch-strategische, sondern auch eine ideologische und gesellschaftspolitische Komponente.

Hinsichtlich der Berlin-Strategie Ost-Berlins fällt seit Inkrafttreten des Viermächte-Abkommens vom 3. September 1971 auf, daß neben der propagandistischen Herausstreichung der von der DDR als positive Ergebnisse perzipierten Vertragsinhalte – „Mit Befriedigung stellt das Zentralkomitee der SED fest, daß die drei Westmächte in dem Abkommen zum erstenmal in völkerrechtlich gültiger Form die Existenz der Deutschen Demokratischen Republik als einem souveränen Staat, seine Grenzen, sein Territorium und seine Beziehungen zur BRD und zu West-Berlin bestätigt haben“ und „die erstmalige völkerrechtlich verbindliche Erklärung der drei Westmächte, daß West-Berlin kein Bestandteil der BRD ist und nicht von ihr regiert wird“<sup>30</sup> –, die Absicht der SED-Führung unverkennbar ist, die für sie unerwünschten Vertragsauswirkungen – Souveränitätseinbußen auf den Transitwegen und Bestätigung der Bindungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik und deren Weiterentwicklung – abzuwehren und die erstmalig völkerrechtlich fixierte Intensivierung der Kommunikation zwischen West-Berlin und dem Bundesgebiet einerseits und zwischen West-Berlin und Ost-Berlin andererseits, administrativ einzuschränken. Die drastische Heraufsetzung der Zahl der DDR-„Geheimnisträger“, denen Westkontakte untersagt sind sowie die zumindest versuchten Behinderungen des Transitverkehrs, die allerdings bis heute noch nicht völlig geklärt werden konnten, sind Symptome für eine Strategie

der Profilierung der eigenen Souveränität, die gleichsam als äußere Reaktion auf die im Viermächte-Abkommen erlittenen Souveränitätsbeschränkungen diesen Verlust zu kompensieren sucht.

Die politischen Zielsetzungen der DDR in der Berlin-Frage haben sich seit Inkrafttreten des Abkommens nicht geändert.<sup>31</sup> Die Tatsache, daß Ost-Berlin das im authentischen englischen Vertragstext aufgeführte Wort „ties“ mit „Verbindungen“ statt mit „Bindungen“ übersetzt und diesen Teil des Abkommens fast nie zitiert, immer jedoch auf jene Abschnitte verweist, in welchen festgelegt sei, daß West-Berlin kein Teil der Bundesrepublik sei, von ihr nicht regiert werden dürfe und die Präsenz des Bundes in West-Berlin „abgebaut“ werden müsse<sup>32</sup> – im amtlichen Text ist von „Abbau“ nicht die Rede –, zeigt, daß es der DDR noch immer darum geht, die Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin zu schwächen, die Kontrolle auf die Transitwege auszudehnen und West-Berlin weiterhin als selbständige politische Einheit zu betrachten. Allerdings hat die Sowjetunion mit ihrer Unterschrift unter das Berlin-Abkommen das früher fast unbegrenzte „Störpotential“ der DDR erheblich reduziert und deutlich gemacht, daß sie zumindest für einen überschaubaren Zeitraum kein Interesse an einer Wiederbelebung dieses Krisenherdes hat.<sup>33</sup>

In einem permanenten latenten Interessenkonflikt dürften sich die Entscheidungsträger in Ost-Berlin hinsichtlich der Beziehungen zur Bundesrepublik befinden. Während die SED-Führung ein starkes Interesse daran haben muß, daß ihr als Folge von sog. „menschlichen Erleichterungen“ nicht wichtige Disziplinierungsinstrumente für die Bevölkerung aus der Hand genommen werden, muß sie andererseits auch erkennen, daß derartige Erleichterungen langfristig nicht nur die Gesellschaft der DDR und damit auch die Regierenden stabilisieren, sondern auch das sich langsam herausbildende Staatsbewußtsein der Bürger ihres Staates fördern. Gelingt es den Verantwortlichen in Ost-Berlin, diese Tendenzen systematisch in ihrem Sinne zu beeinflussen und eine „gefahrlose“ und langfristig angelegte Demokratisierung ihres Herrschaftsapparates einzuleiten, die die Masse der Bevölkerung stärker an den politischen, ökonomischen und sozialen Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen beteiligt, dann dürften sich für die Weiterentwicklung des zwischendeutschen Verhältnisses vermutlich neue Chancen eröffnen.

## II. Die DDR im Sommer 1969

Der Einmarsch der fünf Warschauer-Pakt-Staaten, darunter auch Truppen der Nationalen Volksarmee der DDR, in die Tschechoslowakei beendete nicht nur abrupt die seit Ende 1966 eingeleitete „neue Osteuropapolitik“ der Regierung Kiesinger/Brandt, er bedeutete zugleich das Ende jeder realen Möglichkeit, den seit September 1967 ohnedies unterbrochenen innerdeutschen Dialog wieder aufzunehmen. Die Verhandlungen über eine neue Grundlage der Interzonenhandelsvereinbarung, die im Dezember 1968 erfolgreich abgeschlossen werden konnten, bildeten bis zum Ende der Großen Koalition den letzten offiziellen Kontakt zwischen Bonn und Ost-Berlin.

Da sich die vorher sehr aktive sowjetische Europapolitik durch die Prager Ereignisse in ihrer Aktionslage selbst einschränkte und mit der Entscheidung für eine militärische Unterbindung des tschechoslowakischen Reformkommunismus den entgegengesetzten Effekt dessen erreichte, was sie eigentlich beabsichtigte – das westliche Bündnis, das vom Zerfall bedroht schien, stabilisierte sich durch den Einmarsch in die CSSR – schien sich die Sowjetunion um die Jahreswende 1968/69 zu einer Aktivierung und Revitalisierung ihrer Westeuropapolitik zu entschließen. Die Konsolidierung der chinesischen Führung um Mao Tse-tung nach Abschluß der Kulturrevolution und die sich abzeichnende direkte Konfrontation der beiden kommunistischen Großmächte im sowjetisch-chinesischen Grenzgebiet veranlaßten die Entscheidungsträger in Moskau vermutlich dazu, eine Offensive gegen die bundesdeutsche Präsenz in West-Berlin vorzeitig abubrechen.

Vorbereitet wurde die geplante teilweise Abschnürung der Zufahrtswege nach Berlin durch ein am 8. Februar 1969 vom DDR-Innenminister erlassenes Durchreiseverbot für Mitarbeiter und Mitglieder der Bundesversammlung, der Bundeswehr und des Verteidigungsausschusses des Bundestags sowie durch gemeinsame Übungen der in der DDR stationierten sowjetischen Truppen und Einheiten der Nationalen Volksarmee, die Anfang März stattfanden und zu einer vorübergehenden Sperrung der Interzonenstraßen führten.

Auf der Mitte März 1969 in Budapest stattfindenden Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses der Teilnehmerstaaten des Warschauer Paktes gelang es der DDR offensichtlich nicht, erneut scharfe anti-

bundesdeutsche Formulierungen, wie sie noch in den Erklärungen von Bukarest (Juli 1966) und Karlsbad (April 1967) zu finden waren, durchzusetzen. Im Budapester Kommuniqué wurden die in Karlsbad erwähnten Forderungen nicht mehr erwähnt und statt der von Ost-Berlin permanent vorgetragenen Forderung nach „völkerrechtlicher Anerkennung der DDR“ lediglich das Verlangen nach „Anerkennung der Existenz der DDR und der westdeutschen Bundesrepublik“ übernommen.<sup>1</sup> Die nur schwache Würdigung des Budapester Appells durch die DDR-Presse und der vermutlich gegen den Willen der DDR entschärfte Berlin-Passus lassen den Schluß zu, daß die SED-Führung vom Budapester Gipfeltreffen offensichtlich enttäuscht war. Daß auf der Tagung auch oder im besonderen über die sowjetisch-chinesische Konfrontation am Ussuri gesprochen wurde, bestätigte Walter Ulbricht in einer Rede in Ost-Berlin Ende März. In den publizierten Schlußdokumenten wird dieses Problem jedoch nicht erörtert.

Als der polnische Parteichef Gomulka am 17. Mai der Bundesregierung einen Vertrag über die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie anbot und erstmalig nicht mehr die Erfüllung von DDR-Forderungen zur Voraussetzung einer Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik machte und die polnischen und sowjetischen Massenmedien in der Folgezeit differenzierter über den SPD-Teil der Großen Koalition berichteten, schien für die Entscheidungsträger der DDR eine als bedrohlich perzipierte Situation entstanden zu sein. Mit Moskau und Warschau begannen die verlässlichsten Stützen der Deutschlandpolitik der DDR auf eine Lockerung der starren anti-westdeutschen Front hinzuarbeiten und die Blocksolidarität gegenüber der Bundesrepublik aufzuweichen.

Außer Polen neigte auch Ungarn in der Frage der Anerkennung der DDR als Vorbedingung für eine Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik zu Konzessionen. „Einzelne DDR-Verbündete waren offenbar nicht bereit, die Einschätzung der innenpolitischen Verhältnisse in der Bundesrepublik durch die SED zum Ausgangspunkt der Gestaltung ihrer Kontakte zur Bundesrepublik zu machen.“<sup>2</sup>

Obwohl diese Entwicklung zu Beginn des Jahres 1969 nur bescheidene Modifizierungen der allgemeinen deutschlandpolitischen Linie der Warschauer-Pakt-Staaten aufwies, versuchte die DDR, offenbar unsicher geworden, sich einerseits mit differenzierten Formulierungen,

andererseits aber mit der besonderen Herausarbeitung des „Feindbildes Bundesrepublik“ auf die neue Lage einzustellen.

In seiner Schlußansprache auf der 10. Tagung des ZK der SED am 7. Mai begrüßt Ulbricht „die Bestrebungen sozialdemokratischer Funktionäre, von Gewerkschaftern und Anhängern der Aktion demokratischer Fortschritt, in Aussprachen mit Vertretern der Deutschen Demokratischen Republik die Grundprobleme einer fortschrittlichen Politik zu erörtern“ und verurteilt gleichzeitig die „Politik der imperialistischen Expansion . . . der Herren Abs, Kiesinger und Strauß“ als einen Weg, der „schon zu zwei Weltkriegen und Katastrophen für die deutsche Nation geführt hat“.<sup>3</sup>

In seiner Botschaft an das vom 21. bis 24. Juni in Ost-Berlin stattfindende „Welttreffen für den Frieden“, an dem 100 Delegierte aus 101 Ländern teilnehmen, bezeichnet Walter Ulbricht die Bonner Regierung als „die einzige in Europa, die territoriale Forderungen erhebt. Ihr ganzes Trachten geht darauf aus, die Ergebnisse des zweiten Weltkrieges rückgängig zu machen. Aber das heißt Krieg! Sie sträubt sich, den Kernwaffensperrvertrag zu unterschreiben, und sie maßt sich ein Alleinvertretungsrecht für alle Deutschen an, gleichgültig, in welchem der beiden deutschen Staaten sie leben. Diese Anmaßung ist eine potentielle Kriegserklärung an die DDR . . . Wir sind nicht der Meinung, daß die Mauer Ewigkeitswert habe. Aber sie wird so lange ihren Dienst tun, bis die Macht des westdeutschen Imperialismus überwunden ist.“<sup>4</sup>

Der sowjetische Außenminister Gromyko versucht am 10. Juni in einer Rede vor dem Obersten Sowjet die latenten Befürchtungen der DDR zu entkräften und hebt wiederholt die unverbrüchliche Freundschaft und Partnerschaft zwischen Moskau und Ost-Berlin hervor. Gleichzeitig aber bietet er in relativ unpolemischem Ton der Bundesrepublik die Fortsetzung des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches über einen Gewaltverzicht bis hin zum Abschluß eines bilateralen Abkommens an: „Die Sowjetunion hat wiederholt festgestellt, daß die BRD nicht weniger Möglichkeiten besitzt als andere Länder, normale Beziehungen zur Sowjetunion zu entwickeln. Die Schwierigkeiten in den Beziehungen werden nicht von uns hervorgerufen . . . Ein Umschwung in unseren Beziehungen, den wir begrüßen würden, ist nur möglich, wenn die BRD den Weg des Friedens beschreitet . . . Von diesen Positionen ausgehend ist die Sowjetregierung bereit, den Meinungsaustausch mit der BRD über den Gewaltverzicht bis zum Ab-

schluß eines entsprechenden Abkommens fortzusetzen sowie einen Meinungsaustausch über andere Fragen der sowjetisch-westdeutschen Beziehungen zu führen und entsprechende Kontakte herzustellen. Es versteht sich von selbst, daß die Sowjetunion im Verlauf des Meinungsaustausches voll und ganz den Interessen unserer Verbündeten – der sozialistischen Bruderländer – Rechnung tragen wird.“<sup>5</sup>

In einer „Gemeinsamen Erklärung über die Ergebnisse des Besuches der Partei- und Regierungsdelegation der DDR in der UdSSR“ vom 14. Juli wird festgestellt: „Gerade die gegenwärtige imperialistische Expansionspolitik der BRD ist die Ursache dafür, daß die Last des Mißtrauens gegenüber Westdeutschland so groß ist, daß seine Beziehungen zu den östlichen Nachbarn bisher nicht normalisiert sind.“ Gleichzeitig aber nehmen beide Seiten zur Kenntnis, „daß im Volk der BRD selbst das Verständnis für die Notwendigkeit wächst, den offiziellen außenpolitischen Kurs entschieden zu verändern, auf die Pläne zur Revision der Ergebnisse des zweiten Weltkrieges zu verzichten, die in Europa bestehenden Realitäten anzuerkennen und die friedliche Zusammenarbeit mit den sozialistischen Staaten herzustellen.“<sup>6</sup>

Das sowjetische Verhalten zu dieser Zeit war offensichtlich von der Absicht gekennzeichnet, der DDR auf der einen Seite volle Rücken- deckung für ihren kompromißlosen Kurs gegenüber Bonn zu geben, andererseits aber unabhängig davon die Kontakte zwischen Bonn und Moskau zu intensivieren.

Auf der Festveranstaltung zum 20. Jahrestag der DDR-Gründung am 6. Oktober betont Ulbricht in seiner Festrede besonders das Erfordernis der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik: „Es wäre in der Tat ein Wendepunkt zum Guten in der bedrohlichen Entwicklung, wenn Westdeutschland die historischen Realitäten in Europa einschließlich der sozialistischen Deutschen Demokratischen Republik anerkennen würde . . . Wir sind und bleiben zur Zusammenarbeit und Normalisierung der Beziehungen mit allen Staaten bereit . . . Wir stehen – auch der westdeutschen Bundesrepublik gegenüber – auf einer Position der friedlichen Koexistenz, der Herstellung gutnachbarlicher Beziehungen – geregelt und gesichert durch völkerrechtlich gültige Verträge –, so wie das zwischen souveränen Staaten notwendig ist.“<sup>7</sup>

Überzeugende außenpolitische Erfolge konnte die DDR im 20. Jahr ihres Bestehens hinsichtlich ihrer völkerrechtlichen Anerkennung durch eine Reihe von nichtkommunistischen Staaten der dritten Welt verbuchen. Erstmals gelang ihr der Einbruch in die arabische Welt – dies allerdings erst nach jahrelangem Zögern der Araber. Am 30. April 1969 nahm der Revolutionäre Kommandorat der Republik Irak diplomatische Beziehungen zur DDR auf. Nur wenig später folgten Kambodscha, der Sudan, Syrien, der Südjemen und die Vereinigte Arabische Republik. In den lateinamerikanischen Ländern gelang es der DDR auch 1969 trotz erhöhter Aktivität nicht, auf Regierungsebene Fuß zu fassen.

### III. Die Ost-Berliner Reaktion auf den Regierungswechsel in Bonn

Die osteuropäischen Staaten reagierten auf den Amtsantritt der Regierung Brandt/Scheel und auf die ersten Erklärungen und Maßnahmen der neuen Bundesregierung mit Zurückhaltung und Skepsis, jedoch nicht abweisend. Die Ablösung der Großen Koalition wurde in Osteuropa wie in Moskau als Ergebnis eines Meinungswandels in der westdeutschen Wählerschaft begrüßt und die Erwartung geäußert, daß Bonn seine Politik nun endlich den „Realitäten“ anpasse.

In diesem Sinne äußerte sich am 6. November das sowjetische Staatsoberhaupt Podgorny in einer Rede anlässlich des 52. Jahrestages der Oktoberrevolution: „Die Sowjetunion erklärte wiederholt ihre Bereitschaft, ihre Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln. Bis vor kurzem fand das nicht den entsprechenden Widerhall in Bonn. Die Bundestagswahlen zeigen, daß sich ein immer größerer Teil der westdeutschen Bevölkerung darüber klarzuwerden beginnt, wie gefährlich – und das besonders für die BRD selbst – der Kurs auf die Spannung in europäischen Angelegenheiten ist, an den man sich in Bonn zwei Jahrzehnte lang beharrlich geklammert hat . . . Wir sind überzeugt, daß eine Politik der neuen Regierung der BRD, die von den tatsächlich in Europa existierenden Realitäten ausgeht, in nicht geringem Maße dazu beitragen könnte, dieses Ziel zu erreichen.“<sup>1</sup>

Die Reaktion aus Ost-Berlin war zunächst vorsichtig – abwartend. Das Zustandekommen der Koalitionsregierung aus SPD und FDP muß die SED offenbar überrascht haben, denn es gab zunächst keine offiziellen Stellungnahmen. Vermutlich wollten die Entscheidungsträger in Partei und Regierung eine Stellungnahme Moskaus zum Bonner Regierungswechsel abwarten. Indiz hierfür ist die Tatsache, daß Ulbricht als zentraler „decision-maker“ Mitte Oktober einen mehrwöchigen Urlaub antrat. Auch das Verhandlungsangebot, das Bundeskanzler Brandt der DDR in seiner Regierungserklärung gemacht machte, wurde der Öffentlichkeit mehrere Wochen lang nicht zur Kenntnis gebracht.

Die Tatsache, daß im Kommunique<sup>2</sup> einer zweitägigen Konferenz der Außenminister der Warschauer Pakt-Staaten, die sich am 30. und 31. Oktober in der Nähe von Prag trafen und über die Einberufung

einer gesamteuropäischen Konferenz zu Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa berieten, die Frage der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR nicht erwähnt wurde, schien für die führenden Politiker in Ost-Berlin Anlaß zu sein, auf die Gefährlichkeit und Doppeldeutigkeit der Bonner Gewaltverzichtsangebote hinzuweisen.

Außenminister Winzer artikulierte die Befürchtungen seiner Regierung in einem aufschlußreichen Leitartikel im SED-Zentralorgan „Neues Deutschland“ vom 4. November: „Die Bonner Regierung ließ gleichzeitig erklären, daß sie den erfolgreichen Abschluß bilateraler Gewaltverzicht als einen ‚wichtigen Schritt auf dem Wege zu einer Sicherheitskonferenz für Europa‘ betrachte. Diese Bonner Auffassung ruft einige Zweifel hervor. Zwar schließt ein gesamteuropäisches Abkommen über Gewaltverzicht bilaterale Abkommen nicht aus, aber es wäre jedenfalls falsch, bilaterale Abkommen als notwendige Etappe auf dem Wege zur Sicherheitskonferenz und einem durch sie zu vereinbarenden gesamteuropäischen Gewaltverzicht zu betrachten.“<sup>3</sup>

Nach diesen Äußerungen befürchtete die DDR offensichtlich, durch bilaterale Gewaltverzichtsgespräche der Bundesrepublik mit der Sowjetunion und Polen übergangen zu werden.

Erst am 9. November, zwölf Tage nach Brandts Regierungserklärung, nahm das „Neue Deutschland“ in einem Leitartikel offiziell „Zur neuen Regierung in Bonn“ Stellung: „Der neue westdeutsche Bundeskanzler hat sich in der Regierungserklärung von seinem Vorgänger Kiesinger dadurch unterschieden, daß er von der Existenz zweier deutscher Staaten sprach. Wollen wir nicht darüber rechten, daß in Bonn mit erheblichem Zeitverlust eine politische Tatsache zur Kenntnis genommen wird, die in der Welt ohnehin seit langem zum politischen Abc gehört. Immerhin kann das ein Schritt zu einer realistischen Betrachtung der Dinge sein.“

Gleichzeitig wurden aber Kritik und Vorbehalte geäußert: „Aber warum fehlt eigentlich der neuen Bonner Regierung der Mut, diese ganze Wahrheit zu erkennen? Warum weigert sich die Regierung Brandt/Scheel wie alle ihre Vorgängerinnen kategorisch, die Deutsche Demokratische Republik völkerrechtlich anzuerkennen? Zu umgehen ist dieser Schritt – das pfeifen auch in Westdeutschland die Spatzen schon von allen Dächern – auf die Dauer sowieso nicht.“<sup>4</sup>

Bereits einen Tag vorher hatte Erich Honecker, der für Sicherheitsfragen zuständige Sekretär des ZK der SED, für einen harten Kurs gegenüber der neuen Bonner Regierung plädiert: „Immer noch gibt es einflußreiche Kräfte, die am ‚kalten Krieg‘ festhalten und die auf expansive Machtausdehnung nicht verzichten wollen. Gerade die Politik der bisherigen Regierungen der westdeutschen Bundesrepublik unter Führung der CDU/CSU hat Westdeutschland bekanntlich zum Hauptstörenfried für die europäische Sicherheit gemacht.“<sup>5</sup>

Ministerpräsident Stoph beschäftigte sich am 12. November anlässlich der Festveranstaltung zum 550. Jubiläum der Universität Rostock mit dem Verhältnis zwischen beiden deutschen Staaten. Er nahm zwar positiv zur Kenntnis, daß Brandt von der Existenz zweier deutscher Staaten gesprochen habe, warf der Bundesregierung aber gleichzeitig die Fortführung der „friedensfeindlichen NATO-Politik“ und die Einmischung in die Angelegenheiten der DDR vor. Stoph forderte den Verzicht der Bundesregierung auf die „völkerrechtswidrige Alleinvertretungsanmaßung“, die Herstellung „normaler völkerrechtlicher Beziehungen“ zwischen der DDR und der BRD und die Beendigung der „Einmischung“ der Bundesregierung in die Angelegenheiten der „selbständigen politischen Einheit“ West-Berlin.<sup>6</sup>

Als am 15. und 21. November die Bundesregierung in Noten an die Sowjetunion und Polen ihre Bereitschaft bekundete, auf diplomatischer Ebene Gespräche über einen Austausch von Gewaltverzichtserklärungen aufzunehmen, stand Ost-Berlin vor einer neuen Situation. Um auf die Reaktionen Moskaus, Warschaws und der anderen sozialistischen Bruderstaaten auf die Bonner Offerte Einfluß nehmen zu können, war nach Ansicht der SED-Führung eine kollektive Abstimmung der Warschauer Pakt-Staaten dringend erforderlich.

Zu der am 3. Dezember in Moskau anberaumten Konferenz der Partei- und Regierungschefs der Staaten des Warschauer Vertrages reiste Ulbricht bereits einen Tag früher an, um vermutlich in internen Gesprächen mit der sowjetischen Führung die Konferenzteilnehmer auf eine gemeinsame Linie hinsichtlich ihrer Haltung gegenüber der neuen Regierung in Bonn festzulegen. Auf diese Absicht der DDR-Vertreter deutet auch der Umstand hin, daß die übrigen osteuropäischen Delegationen zunächst getrennte Gespräche mit der Ost-Berliner Abordnung führten.

Im Abschlußkommunique der Moskauer Konferenz wurden zwar die Befürchtungen der DDR formuliert, jedoch keine Vorbedingungen für

den Beginn des Dialogs mit Bonn erhoben. Es wurde festgestellt, „daß die Wahlergebnisse in der Bundesrepublik Deutschland und die Bildung der neuen Regierung Ausdruck von Veränderungen sind, die sich in einem Teil der Öffentlichkeit der BRD zeigen, Ausdruck der in diesem Teil der Öffentlichkeit zunehmenden Tendenzen, die auf eine realistische Politik der Zusammenarbeit und Verständigung zwischen den Staaten gerichtet sind . . . Zugleich brachten die Teilnehmer des Treffens ihre einmütige Meinung zum Ausdruck, daß die in der BRD fortdauernden gefährlichen Erscheinungen des Revanchismus und die Aktivierung der neonazistischen Kräfte nicht außer acht gelassen werden dürfen und daß ihnen gegenüber ständig die gebotene Wachsamkeit geübt werden muß.“<sup>7</sup>

Diese Phase des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in den Partei- und Regierungsgremien der DDR war den offiziellen Äußerungen der relevanten Entscheidungsträger zufolge gekennzeichnet von der Festlegung und Verfolgung eines außenpolitischen Doppelzwecks, den die Verantwortlichen in Partei- und Regierungsspitze zu erreichen beabsichtigten. Einerseits sollte die Bereitschaft zu begrenzter Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik angezeigt, andererseits aber deutlich gemacht werden, daß man sich von einer Kooperation nicht viel versprach.

Die erste ausführliche Antwort auf die Regierungserklärung des Bundeskanzlers gab Staatsratsvorsitzender Walter Ulbricht in einem Referat auf der 12. Tagung des ZK der SED am 12. Dezember 1969 in Ost-Berlin: „Zur Genugtuung ist noch kein Anlaß. Schließlich müssen wir noch die Taten abwarten . . . Eine Prüfung der amtlichen Dokumente und Erklärungen ergibt, daß als Modell für das Wunschbild von ‚Beziehungen besonderer Art‘ zwischen den beiden deutschen Staaten, die füreinander angeblich kein Ausland sein können, offenbar die Beziehungen zwischen Vormund und Mündel angesehen werden . . . Notwendig und allein möglich sind also zwischenstaatliche Beziehungen auf der Grundlage völliger Gleichberechtigung unter Ausschaltung jeglicher Diskriminierung, das heißt eben solche völkerrechtlichen Beziehungen, wie sie zwischen souveränen Staaten üblich sind . . .

. . . die USA-Imperialisten und die reaktionären Kräfte Westdeutschlands zerrissen 1949 die deutsche Nation und die Restbestände an Zusammenhang, die zwischen den Besatzungszonen zeitweilig noch bestanden hatten . . . und bildeten in den von ihnen unterworfenen

Gebieten einen westdeutschen imperialistischen Separatstaat, die ‚Bundesrepublik Deutschland‘ . . .

Angesichts der fortgeschrittenen Auseinanderentwicklung ist es auch eine Illusion, etwa über den ersten deutschen Friedensstaat, die DDR, und die von militärischen und monopolkapitalistischen Kräften beherrschte westdeutsche Bundesrepublik ein künstliches gemeinsames Dach – so ungefähr im Sinne des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation – konstruieren zu wollen . . . Eine Vereinigung des sozialistischen deutschen Staates mit dem noch unter Herrschaft des Monopolkapitals befindlichen westdeutschen Staat ist unmöglich . . .

Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten, das heißt Anerkennung der Staatsgrenzen, Anerkennung der DDR als gleichberechtigter souveräner deutscher Staat, Beseitigung aller diskriminierenden Gesetze und Verordnungen in Westdeutschland, die gegen die DDR und ihre Bürger gerichtet sind, Verzicht beider deutscher Staaten auf Atomwaffen, auf Mitverfügung über Atomwaffen auf die Herstellung, Lagerung und Anwendung von B- und C-Waffen . . . Wir halten es jedenfalls für notwendig, daß ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der westdeutschen Bundesrepublik auf der Grundlage der uneingeschränkten gegenseitigen staatlichen Anerkennung, der Anerkennung der Staatsgrenzen, der völligen Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung beruhen muß.“<sup>8</sup>

Diese Äußerungen weisen erneut auf Differenzen innerhalb der Gemeinschaft des Warschauer Paktes hin. Während sich Polen und die Sowjetunion zu ersten konkreten Kontakten mit der neuen Bonner Regierung anschickten, argumentierten die Ost-Berliner Entscheidungsträger immer wieder von neuem, daß der Regierungswechsel in der Bundesrepublik kein echter Machtwechsel sei, von dem man eine neue Politik erwarten könne. Indirekt wurden sogar diejenigen sozialistischen Staaten attackiert, die Bereitschaft zeigten, mit der neuen Bundesregierung Sondierungsgespräche aufzunehmen.<sup>9</sup>

Die Auftürmung von immer neuen Forderungen auf die Anerkennungsforderung schien die taktische Absicht der SED-Führung zu dokumentieren, daß ihr vorerst nicht an einer Anerkennung durch Bonn gelegen war, da eine Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik automatisch mehr Kommunikation mit sich gebracht hätte. Da Bonn auf den Ulbricht'schen Forderungskatalog nicht eingehen konnte und

die DDR sich dessen bewußt war, schien die Bundesrepublik zumindest in den Augen der SED als „Entspannungsfeind“ entlarvt zu sein.

Während die Regierung Brandt/Scheel zunächst ihre Absichten und Ziele klarstellte und beschrieb, ergriff Ost-Berlin von sich aus die Initiative und konterte am 17. Dezember 1969 mit einem politischen Schachzug. Einem Brief an Bundespräsident Heinemann, in dem „die Aufnahme gleichberechtigter, völkerrechtlicher Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten“<sup>10</sup> gefordert wird, fügte Ulbricht in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Staatsrats der DDR den „Entwurf eines Vertrages über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland“ bei. Der neun Artikel umfassende Vertragsentwurf sieht in Artikel I die „Aufnahme normaler gleichberechtigter Beziehungen, frei von jeder Diskriminierung, zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des Völkerrechts“, in Artikel V den Austausch von Botschaftern zwischen Bonn und Ost-Berlin und in Artikel VII die Anerkennung West-Berlins als „selbständige politische Einheit“ vor.<sup>11</sup>

Im Vergleich zu jenem Vertragsentwurf, den DDR-Ministerpräsident Stoph am 18. September 1967 der Regierung Kiesinger/Brandt übersandt hatte, erscheint der neue Entwurf in einigen Punkten gemäßiger formuliert. Allerdings ist von sog. „menschlichen Erleichterungen“ an keiner Stelle der neuen Fassung die Rede. Auch fehlt jeder Hinweis darauf, daß die Beziehungen zwischen der BRD und der DDR Beziehungen zwischen Staaten einer deutschen Nation sind. Bundespräsident Heinemann teilte Ulbricht in seinem Antwortschreiben vom 19. Dezember mit, daß es „unser gemeinsames Anliegen“ sei, die „Einheit der deutschen Nation zu wahren“. Er habe das „Schreiben und seine Anlage an die Bundesregierung weitergeleitet“.<sup>12</sup>

Aufschlußreich hinsichtlich der positiven Haltung der übrigen sozialistischen Staaten gegenüber der neuen Bonner Politik ist ein Kommentar des polnischen Parteiorgans „Trybuna Ludu“ vom 3. Januar 1970, der sich mit den ersten westdeutschen Reaktionen auf den DDR-Vertragsentwurf beschäftigt:

„Wenn die Bundesrepublik den Gedanken einer Anerkennung der DDR auf der Grundlage des Völkerrechts ablehnt, schließt das jedoch

einen Austausch von Gesichtspunkten und Verhandlungen nicht aus.“<sup>13</sup>

Auch der ungarische Außenminister Peter vermied es in einem Interview mit dem Deutschen Fernsehen vom 5. Januar 1970, von „Vorbedingungen“ für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und Budapest zu sprechen.<sup>14</sup>

Bundeskanzler Brandt ging in seinem ersten „Bericht zur Lage der Nation“ am 14. Januar 1970 nicht im einzelnen auf den DDR-Vertragsentwurf ein und betonte, daß ein Vertrag nicht am Anfang, sondern am Ende von Verhandlungen stehen könne: „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.“<sup>15</sup>

Ob Ulbrichts Vertragsentwurf vom 17. Dezember lediglich ein Akt der „Abschreckungstherapie“<sup>16</sup> war, kann nicht schlüssig nachgewiesen werden. Ebenso könnte zwischen dem 13. und 18. Dezember eine sowjetische Intervention erfolgt sein oder es zeigen sich hier bereits erste Auswirkungen von gegensätzlichen Auffassungen innerhalb der SED-Führung und der Regierungsspitze. Wahrscheinlich ist, daß eine innerparteiliche Auseinandersetzung über die Beurteilung der Politik der sozialliberalen Koalition in Bonn stattgefunden hat. Nur eine Minderheit von Fachleuten – etwa die außenpolitischen Experten Doernberg und Kröger – neigte vermutlich zu differenzierterer Bewertung, während Funktionäre, Sicherheitsexperten und Ideologen wie Honecker, Verner, Hoffmann, Hager und Norden die politischen Absichten der Regierung Brandt/Scheel nur für eine neue Variante einer alten Politik, für eine alte Taktik „mit etwas veränderter Phraseologie“<sup>17</sup> hielten.

Die nachfolgenden Ereignisse zeigen deutlich, daß Ost-Berlin im Dialog mit Bonn vom Ulbricht'schen Vertragsentwurf aus operierte.

Der Staatsratsvorsitzende der DDR antwortete den Ausführungen des Bundeskanzlers über die Lage der Nation am 19. Januar 1970 auf einer eigens dafür einberufenen internationalen Pressekonferenz in Ost-Berlin. Da Brandt in seinem Lagebericht vom 14. Januar keine

Stellung zum DDR-Vertragsentwurf genommen hatte, beschäftigte sich Ulbricht in einer vorbereiteten Rede ausführlich mit dem Bericht des Bundeskanzlers, den Beziehungen zwischen der DDR und der BRD sowie mit dem Begriff der deutschen Nation. Wahrscheinlich wurden die Grundzüge von Ulbrichts Erklärung während dessen Treffen mit dem sowjetischen Botschafter in der DDR, Abrassimov, am 16. Januar festgelegt.

Bemerkenswert war die Pressekonferenz Ulbrichts auch in technischer Hinsicht: Erstmals seit neun Jahren wurden westliche Pressevertreter eingeladen, 400 Journalisten waren insgesamt anwesend, die Dauer von 150 Minuten war ungewöhnlich. Aktuelle Fragen nach den parallel stattfindenden Viermächteverhandlungen wurden absichtlich ausgeklammert. Neu war Ulbrichts Definition der Nation: „Das ist die historische Realität: Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer deutscher Nationalstaat, die westdeutsche Bundesrepublik ist ein kapitalistischer NATO-Staat . . . Es ist ein Staat mit beschränkter nationaler Souveränität.“<sup>18</sup>

Damit begründete Ulbricht zum ersten Mal öffentlich einen nationalen Alleinvertretungsanspruch, der logischerweise nur von einem der beiden deutschen Staaten erhoben werden konnte. Ulbrichts neue Definition verfolgte vornehmlich das Ziel, das Bonner Konzept, nach dem innerdeutsche Beziehungen von besonderer Qualität möglich waren, mit einem eigenen Alleinvertretungsanspruch zu unterlaufen.

„Herr Brandt“ – so Ulbricht auf seiner Pressekonferenz – „sollte sich übrigens klarwerden, daß auch in der westdeutschen Bundesrepublik von einer Einheit der Nation nicht die Rede sein kann. Zwischen den Krupps und den Krauses, zwischen den Milliardären und Multimillionären und dem werktätigen Volk gibt es keine nationale Einheit. Sie hat es auch im untergegangenen Deutschen Reich nicht gegeben.“<sup>19</sup>

Auch zum Verhandlungsvorschlag Brandts äußerte sich Ulbricht: „Wenn die Bonner Regierung wirklich Gewaltverzicht gegenüber der DDR will, dann muß sie die Ernsthaftigkeit ihrer Absicht in allererster Linie dadurch beweisen, daß sie die DDR als souveränen deutschen Staat anerkennt und mit ihr gleichberechtigte, d.h. völkerrechtliche Beziehungen aufnimmt . . . Daher ist es wohl verständlich, daß wir zunächst das Ergebnis der Verhandlungen Sowjetunion – Bundesrepublik abwarten, ehe wir auf der Grundlage des Ergebnisses der

sowjetischen Verhandlungen einen Vertrag mit der BRD abschließen.“<sup>20</sup>

Dieser Hinweis Ulbrichts schloß zwar den umgehenden Abschluß eines Vertrages mit der BRD aus, aber sicher nicht mehr Gespräche mit ihr.

Am Schluß seiner Rede präsentierte Ulbricht fünf Forderungen der DDR: „ . . . vorbehaltlose Anerkennung des Status quo in Europa, insbesondere völkerrechtliche Anerkennung der staatlichen Existenz der DDR; vorbehaltlose Anerkennung der Grenzen zwischen der DDR und der Bundesrepublik als Staatsgrenzen; vorbehaltloser Verzicht auf die Alleinvertretungsanmaßung in jeder Form und auf die Hallstein-Doktrin; Verzicht auf jeden Versuch der Diskriminierung der DDR und ihrer Bürger; Aufnahme normaler gleichberechtigter Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten auf völkerrechtlicher Grundlage.“<sup>21</sup>

Zum ersten Mal bezeichnete Ulbricht den Vertragsentwurf der DDR vom 17. Dezember 1969 nicht mehr als ausschließliche Gesprächsgrundlage. In seinen Ausführungen definierte er ihn lediglich als „Entwurf“.<sup>22</sup> Offenbar begann die SED-Führung ihre starre Haltung etwas zu modifizieren.



## D. Erfurt und Kassel

### I. Die ersten deutschlandpolitischen Schritte der Regierung Brandt/Scheel

Mitte Januar 1970 hatten die Bundesregierung und die Regierung in Ost-Berlin ihre grundsätzlichen Positionen zum gegenseitigen Verhältnis im Bericht Bundeskanzler Brandts über die Lage der Nation und in der internationalen Pressekonferenz Walter Ulbrichts vom 19. Januar 1970 abgesteckt. Auf dem Tisch lag ferner das Schreiben Ulbrichts an Bundespräsident Heinemann vom 17. Dezember 1969, dem ein „Entwurf für einen Vertrag über die Aufnahme gleichberechtigter Beziehungen zwischen der DDR und der BRD“ beigelegt war.

Die Regierung Brandt/Scheel eröffnete den innerdeutschen Dialog am 22. Januar 1970 mit einem Brief des Bundeskanzlers an den Vorsitzenden des Ministerrats der DDR, Willi Stoph. Brandt schlug darin vor, „daß unsere Regierungen Verhandlungen über den Austausch von Gewaltverzichtserklärungen aufnehmen. Diese nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu führenden Verhandlungen sollen Gelegenheit zu einem breit angelegten Meinungs-austausch 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.“<sup>1</sup>

Stoph nahm am 11. Februar in seinem Antwortschreiben die von der neuen Bundesregierung bekundete Bereitschaft zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der DDR und der BRD zur Kenntnis und forderte die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik: „Der Grundsatz der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung erfordert selbstverständlich, daß die DDR und die BRD sich wechselseitig als das anerkennen und respektieren, was sie sind, nämlich gleichberechtigte, souveräne Subjekte des Völkerrechts . . . 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 Ministerrats 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 . . . Ich erlaube mir deshalb, Ihnen, Herr Bundeskanzler, vorzuschlagen, diese Zusammenkunft am 19. oder 26. Februar 1970, um 11 Uhr im Hause des Ministerrats in der Hauptstadt der DDR, Berlin, durchzuführen.“<sup>2</sup>

Bundeskanzler Brandt erklärte sich in seiner schriftlichen Antwort vom 18. Februar zu einem Zusammentreffen mit Stoph bereit, lehnte aber ab, sich Vorbedingungen stellen zu lassen: „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 . . . Es scheint 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.“<sup>3</sup>

Der Sprecher der Bundesregierung gab am selben Tag eine Erklärung zum Briefwechsel zwischen Brandt und Stoph ab und betonte, daß mit dem Antwortschreiben des Bundeskanzlers „der von der Bundesregierung eingenommene Standpunkt bestätigt“ würde, „daß vertragliche Abmachungen erst das Ergebnis von Verhandlungen, nicht aber der Ausgangspunkt für Gespräche sein können“.<sup>4</sup>

Der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen erläuterte in einem Interview mit dem Norddeutschen Rundfunk am 19. Februar, was mit dem Terminus „Vorbedingungen“ in Brandts Antwortbrief gemeint sei: „Damit ist gemeint, daß es nicht zu dem weiteren nutzlosen Austausch von einseitigen Standpunkten kommen soll, sondern daß man ohne jede Vorbelastung Gespräche beginnt, aus denen sich Verhandlungen entwickeln können und daraus Verträge.“<sup>5</sup>

Einen Tag später benennen beide Seiten Beauftragte für die technischen Fragen der Vorbereitung der Zusammenkunft zwischen beiden

deutschen Regierungschefs. Der Bundeskanzler selbst nimmt zu dem sich abzeichnenden ersten innerdeutschen Treffen auf höchster Ebene am 25. Februar vor dem Bundestag Stellung: „... den Gang nach Ost-Berlin ... und ich denke, es wird zu ihm kommen —, werde ich in dem Bewußtsein antreten, daß 25 Jahre nach der erzwungenen Teilung unseres Landes der Versuch gewagt werden muß, an das Problem heranzukommen, ob man und wie man die Last der Teilung abbauen könnte. Ich habe gestern an anderer Stelle gesagt und darf es hier wiederholen: Um mehr als einen allerdings sehr ernst gemeinten Versuch kann es sich nicht handeln.“<sup>6</sup>

Doch die Vorverhandlungen zu der in Aussicht genommenen Zusammenkunft drohten an der Berlin-Frage zu scheitern. Die DDR-Regierung verlangte, daß der Bundeskanzler bei seiner Reise nach und von Ost-Berlin West-Berlin nicht berühren dürfe: „Ein Besuch von Bundeskanzler Brandt in Westberlin wäre eine Provokation, auf die wir nicht eingehen können und wollen.“<sup>7</sup>

Bonn lehnte diese Vorbedingung ab. Schließlich einigten sich am 12. März beide Delegationen „entsprechend einem Vorschlag der Regierung der DDR, daß das Treffen am 19. März 1970 in Erfurt stattfindet“.<sup>8</sup>

Die Begegnung der beiden deutschen Regierungschefs in Erfurt erschöpfte sich inhaltlich weitgehend in der Beschreibung der gegenseitigen Positionen. Indem Ministerpräsident Stoph aber schon in seiner Eröffnungsrede die Bereitschaft zu einem zweiten Treffen „in einem grenznahen Ort der BRD“<sup>9</sup> erkennen ließ, zeichnete sich zumindest ein positives Element im innerdeutschen Dialog ab. Die Erfurter Begegnung hat darüberhinaus auch gezeigt, daß direkte Verhandlungen zwischen beiden deutschen Staaten auf höchster Ebene, möglich sind.

Der Besuch des sowjetischen Außenministers Gromyko in Ost-Berlin in der Vorbereitungsphase des Erfurter Treffens (24. - 27. Februar) unterstreicht demonstrativ, daß bei dessen viertägiger Zusammenkunft mit der gesamten Ost-Berliner Führung die endgültigen Beschlüsse für das Verhalten gegenüber Bonn getroffen wurden. Im Abschlußkommunique unterstützte die Sowjetunion ohne Einschränkungen den Vertragsentwurf der DDR vom 17. Dezember 1969 und die Forderung Ost-Berlins nach völkerrechtlicher Anerkennung.<sup>10</sup>

Der Dialog, den Brandt und Stoph in Erfurt miteinander führten, zielte in Wirklichkeit nicht darauf ab, die Gegenseite von den eigenen Vorstellungen zu überzeugen, sondern die jeweilige Position im Verhältnis zu Moskau zu wahren oder zu verbessern. Im Themenkatalog der DDR, den Stoph in seinen Ausführungen vortrug, ist nur der letzte Punkt von insgesamt sieben eine Forderung, die ein spezifisches Eigeninteresse erkennen läßt, nämlich die Forderung nach „Begleichung aller Schulden der BRD gegenüber der DDR und Regelung der Wiedergutmachungsverpflichtungen durch die BRD“.<sup>11</sup> Alle übrigen Wünsche und Forderungen stellen Teilaspekte der von Moskau propagierten europäischen Sicherheitskonzeption dar.

Bundeskanzler Brandt legte in seiner Grundsatzerklärung die Position der Bundesregierung in sechs Hauptpunkten dar: Wahrung der Einheit der deutschen Nation, Ausschluß jeglicher Diskriminierung und Respektierung der territorialen Integrität, keine gewaltsame Änderung der beiderseitigen Grenzen und der gesellschaftlichen Struktur im Gebiet des Vertragspartners, Regelung der fachlich-technischen Zusammenarbeit sowie Respektierung und Unterstützung der bestehenden Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin und der Vier-Mächte-Verhandlungen über eine Verbesserung der Lage in und um Berlin.<sup>12</sup>

Im letzten Teil seiner grundsätzlichen Ausführungen erläuterte Brandt seine Vorstellungen von einer innerdeutschen Normalisierung: „In meiner Vorstellung muß eine wirkliche Normalisierung zur Überwindung innerdeutscher Grenzverhaue und Mauern beitragen. Sie symbolisieren die beklagenswerte Besonderheit unserer Lage. Daran läßt sich von heute auf morgen vermutlich nichts ändern. Es muß aber Ziel und Sinn unserer Bemühungen sein, Fortschritte zu erzielen, die mehr Freizügigkeit bringen und den Menschenrechten Raum schaffen. Wir werden jedenfalls unsere Auffassungen hierzu weiter vertreten. Ich gehe davon aus, daß unsere Beziehungen auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung und der Gleichberechtigung errichtet werden müssen. Niemand von uns kann für den anderen handeln, keiner von uns kann den anderen Teil Deutschlands draußen vertreten. Dies ist das Ergebnis einer Entwicklung, die wir – mit welchen Gefühlen auch immer – erkennen.“<sup>13</sup>

Ministerpräsident Stoph nahm – so das gemeinsame Kommuniqué über das Treffen in Erfurt – „eine Einladung des Bundeskanzlers der

BRD zu einem weiteren Gespräch am 21. Mai 1970 in Kassel an.“<sup>14</sup>

Die in Erfurt freigesetzten emotionalen Kräfte, die spontanen Ovationen der Bevölkerung für Bundeskanzler Brandt, von denen die SED-Führung offenkundig überrascht wurde – zumindest glaubte man bei der Einladung Brandts kaum Vorsichtsmaßnahmen ergreifen zu müssen – gaben den politischen Führern der DDR unerwartet ein zusätzliches taktisches Instrument an die Hand. Seit der Erfurter Begegnung kann Ost-Berlin Moskau darauf hinweisen, daß die Stabilität und die innere Sicherheit der DDR bei einer Forcierung des sowjetischen Entspannungstemplos in Gefahr geraten könnte. Die Begeisterung für Brandt mußte die Befürchtungen derjenigen, dem Erfurter Treffen von Anfang an skeptisch gegenüberstehenden SED-Führern noch verstärken, daß eine sich abzeichnende Entspannung zwischen Bonn und Ost-Berlin eine innenpolitische Lawine auslösen könnte. Die spontanen Reaktionen der Erfurter Bevölkerung beim Erscheinen Willy Brandts warnte die verantwortlichen Partei- und Regierungsstellen der DDR plastisch davor, die psychologisch wichtige „Buhmann-Funktion“ der Bundesrepublik zu rasch abzubauen, da man sich offensichtlich der uneingeschränkten Loyalität der Bevölkerung nicht sicher war.<sup>15</sup>

Der Bundeskanzler zieht einen Tag nach dem Erfurter Gespräch vor dem Bundestag eine erste Bilanz: „Es war von vornherein klar, daß es sich in Erfurt nur um einen beginnenden Gedankenaustausch handeln konnte, bei dem die tiefgreifenden Differenzen zwischen den beiden Seiten offen zutage treten mußten. Niemand konnte erwarten, daß über generelle Feststellungen zur Sicherheit des Friedens und über die Erörterung einiger praktischer Fragen hinaus eine Annäherung der Standpunkte erreicht werden könnte, und niemand hat dies erwartet. Es wird zahlreicher solcher Gespräche, auf welchen Ebenen auch immer, bedürfen, wenn wir vorwärtskommen und eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland erreichen wollen. Erfurt konnte nur ein Anfang sein. Es war ein Anfang.“<sup>16</sup>

Mit der Feststellung, daß nicht zu sehen sei, wie eine Annäherung in prinzipiellen Fragen erreicht werden könne, beschreibt Brandt die Haltung der DDR beim Erfurter Treffen:

„Die Regierung der DDR konzentriert sich ganz und gar auf die Anerkennung, wie sie sie auffaßt, ohne zu erkennen zu geben, welche positiven Veränderungen sie für das Zusammenleben der Deutschen und die Zusammenarbeit der beiden Staaten in Deutschland ins Auge faßt. Die Regierung der DDR hat auch eine Reihe von Forderungen angemeldet, die unerfüllbar sind, weil sie entweder keine rechtliche oder keine moralische Grundlage haben. Man geht dort überdies von völlig falschen Vorstellungen über die Lage in der Bundesrepublik und die Politik der Bundesregierung aus, die zurückzuweisen sind und die ich in Erfurt auch eindeutig zurückgewiesen habe.“<sup>17</sup>

Trotz der offen zutage getretenen gegensätzlichen Auffassungen bezeichnet der Bundeskanzler die Erfurter Begegnung als nützlich: „ . . . ich bin davon überzeugt, daß wir jede nur denkbare Chance nutzen müssen, um über ein geregeltes Nebeneinander zu einem friedlichen Miteinander zu kommen. Viel mehr läßt sich, dessen bin ich sicher, in absehbarer Zeit nicht erreichen . . . Niemand kann nach dem gestrigen Tag wissen . . . ob langsam eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den getrennten Teilen möglich sein wird.“<sup>18</sup>

Aus den Ausführungen von Bundesminister Franke am gleichen Tag vor der Bundespressekonferenz zum Erfurter Gipfel geht hervor, daß Brandt der DDR drei große Themengruppen für weitere Besprechungen vorgeschlagen hat: Regelung der Beziehungen zwischen BRD und DDR, Verbesserung der Kommunikation zwischen beiden deutschen Staaten und Abbau von Diskriminierungen in den Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin und im Verhältnis beider Staaten nach außen. In einem Zeitschriftenbeitrag mit dem Titel „Deutsche Bestandsaufnahme: Von Erfurt nach Kassel“ äußert Franke am 29. April: „Die Tatsache, daß in Deutschland wieder über Sachprobleme geredet wird, ist schon als solche zu begrüßen.“<sup>19</sup>

Ebenfalls am 29. April 1970 wird zwischen der Deutschen Bundespost und der Deutschen Post der DDR eine Vereinbarung erzielt, die eine Neuschaltung von 40 Telefonleitungen und 16 Telexleitungen vorsieht.

Am 5. Mai läßt Ministerpräsident Stoph dem Bundeskanzler einen Brief überbringen, in welchem er die Bundesregierung auffordert, das „System von Gesetzen und anderen normativen Akten, die die DDR diskriminieren“, aus der Welt zu schaffen. Stoph spricht die Erwartung aus, daß die Bundesregierung die erforderlichen Maßnahmen er-

greift, um eine normale, von jeder Diskriminierung freie Durchführung des Treffens von Kassel zu ermöglichen.<sup>20</sup>

Der Antwortbrief Brandts wird am 6. Mai 1970 einem Beauftragten Stophs übergeben. Der Kanzler stellt in seinem Schreiben fest, daß die von dem Vorsitzenden des Ministerrats angesprochenen Fragen der zukünftigen Behandlung der als Diskriminierung empfundenen Gesetze beider Seiten und der Mitwirkung in internationalen Organisationen in den weiteren Gesprächen in Kassel zu behandeln sein werden. Brandt sichert Stoph und seiner Delegation die gleichen Rechte und die gleiche Behandlung zu, wie sie ihm selbst in Erfurt gewährt worden sei.<sup>21</sup>

Auch die zweite innerdeutsche Gesprächsrunde auf der Ebene der Regierungschefs am 21. Mai 1970 in Kassel brachte keine konkreten Ergebnisse. Auch hier erwies sich die Kluft zwischen den Positionen der Bundesrepublik und der DDR als noch nicht überbrückbar. Wieder machte Stoph die Regelung anderer Fragen von der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik abhängig. Als Antwort auf den Vertragsentwurf der DDR vom Dezember 1969 legt Bundeskanzler Brandt ein 20-Punkte-Memorandum — die sog. „20 Punkte von Kassel“ — über „Grundsätze und Vertragselemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der BRD und DDR“ als Gegenstand des weiteren Meinungs austausches vor.

Die wichtigsten Elemente des 20-Punkte-Katalogs der Bundesregierung waren die Vereinbarung eines Vertrages, der die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland regelt, die Ordnung der gegenseitigen Beziehungen auf der Grundlage der Menschenrechte, der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung, Gewaltverzicht — die Achtung der territorialen Integrität eingeschlossen —, die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches Bonns — „keiner der beiden deutschen Staaten kann für den anderen handeln oder ihn vertreten“ —, die Forderung, daß der angestrebte Vertrag davon ausgehen müsse, daß die Deutschen „in zwei Staaten leben und sich dennoch als Angehörige einer Nation verstehen“, die Respektierung der Vier-Mächte-Vereinbarungen über Berlin und Deutschland, die Erweiterung des Reiseverkehrs mit dem Ziel der Freizügigkeit, die Lösung des Problems der Familienzusammenführung, die Ernennung von Bevollmächtigten am Sitz der jeweiligen Regierung und der Beitritt der DDR und der BRD zu internationalen Organisationen.<sup>22</sup>

Im Verlauf seiner Entgegnung ging Ministerpräsident Stoph auf die ihm auch schriftlich überreichten „20 Punkte“ nicht ein und erklärte sich nur bereit, in Verhandlungen über den Vertragsentwurf der DDR einzutreten. Daraufhin forderte Brandt seinen Gesprächspartner auf, von seiner „Position des Alles oder Nichts“ abzurücken und klarzustellen, „welche positiven Folgen für die Bevölkerung in den beiden deutschen Staaten sich aus der Tatsache gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR ergeben würden“.<sup>23</sup> Ferner schlug der Bundeskanzler vor, „trotz der Feststellung, daß unsere Meinungsverschiedenheiten sehr groß und auch prinzipieller Natur sind . . . den Gesprächsfaden nicht abreißen“<sup>24</sup> zu lassen.

Ministerpräsident Stoph regte daraufhin eine „Denkpause“ im deutsch-deutschen Dialog an, der Brandt zustimmte.

Beide Seiten vermieden es, nach ihren Gesprächen in Kassel von einem Scheitern der zwischendeutschen Gipfelbegegnungen zu sprechen und stellten trotz des substantiellen Mißerfolgs ihrer beiden Zusammenkünfte ein drittes Treffen für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht.

Mit einer Erklärung vor der Bundespressekonferenz nimmt Bundeskanzler Brandt am 22. Mai 1970 zu seinen Gesprächen mit Stoph Stellung: „Daß es, eigentlich zum ersten Mal seit dem Bestehen der beiden deutschen Staaten, innerhalb von zwei Monaten zu so ausführlichen und intensiven Aussprachen gekommen ist, hat schon in sich mehr Bedeutung, als man bei oberflächlicher Betrachtung annehmen mag. Erfurt und Kassel waren wichtige Beiträge zu dem Bemühen, mehr voneinander zu wissen, die Position des anderen besser beurteilen zu können und die Handlungen der Regierungen richtiger einzuordnen. Kassel hat auch für mich eine Reihe von zusätzlichen Erkenntnissen gebracht . . . Daß es nicht zu konkreten Verabredungen gekommen ist, beweist einmal mehr, wie tief der Graben ist, der zwischen beiden Teilen Deutschlands besteht, und wieviel Geduld wir werden aufbringen müssen.“<sup>25</sup>

Stoph hingegen bezeichnet in einem Interview mit DDR-Chefkommentator Karl Eduard von Schnitzler vom Deutschen Fernsehfunk am 21. Mai den DDR-Vertragsentwurf vom 17. Dezember 1969 als „die einzige Grundlage für jegliches Übereinkommen mit der Bundesregierung“. Die Regierung der DDR sei bereit, „die Gespräche der Re-

gierungschefs fortzusetzen, sobald die Regierung der BRD in dieser Grundfrage realistische Haltung erkennen läßt“.<sup>26</sup>

Das wichtigste Ergebnis der ersten beiden „innerdeutschen“ Gipfel-treffen von Erfurt und Kassel bestand in der danach einsetzenden Modifizierung der eigenen Vorstellungen. Erfurt erbrachte den Beweis, daß man nicht nur in der Lage war, einander zur Kenntnis zu nehmen, sondern auch miteinander zu reden. Egon Bahr bezeichnete nicht zuletzt deshalb die Erfurter Begegnung als „Eisbrechertreffen“.<sup>27</sup> Beide Gipfelbegegnungen haben unzweifelhaft zu einer Verringerung der Kluft zwischen den jeweiligen Vorstellungen und der Wirklichkeit sowie zu einem Gewinn von mehr Information über den Verhandlungspartner, dessen Selbstverständnis, dessen Erwartungen und Zielvorstellungen geführt. Gleichzeitig brachte besonders das Kasseler Treffen – so Bahr – „die Erkenntnis, daß es sinnlos sein würde, weiter öffentlich sich anzureden, sondern, daß Sachverständige ruhig arbeiten und Abkommen vorbereiten müßten, ehe es Sinn hat, daß Spitzenbegegnungen stattfinden“.<sup>28</sup>

Auch nach der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags am 12. August 1970 zeigte die DDR keine Bereitschaft, die seit dem Kasseler Treffen unterbrochenen innerdeutschen Gespräche wieder aufzunehmen, obwohl Ulbricht am 16. Juli erklärte, daß „die Dauer der Denkpause . . . nur von der Frist“ abhängt, „die die Bundesregierung für die Unterzeichnung des Gewaltverzichtsabkommens mit der Sowjetunion braucht“.<sup>29</sup>

Bis Ende Oktober 1970 ruhten die offiziellen Kontakte zwischen Bonn und Ost-Berlin.

## II. Die Ost-Berliner Gegenposition

Mit der Pressekonferenz Ulbrichts und Brandts „Bericht über die Lage der Nation“ waren Mitte Januar 1970 die grundsätzlichen Positionen von DDR und Bundesrepublik zum gegenseitigen Verhältnis abgesteckt.

Als der zwischen dem 22. Januar und 18. Februar stattfindende Briefwechsel zwischen Bundeskanzler Brandt und Ministerpräsident Stoph ein innerdeutsches Gipfeltreffen in Aussicht stellte, begann die DDR-Regierung, die sich abzeichnenden direkten Gespräche mit Bonn innenpolitisch und ideologisch vorzubereiten. Im Mittelpunkt der öffentlichen Angriffe gegen die neue Bundesregierung und ihre Politik stand die Behauptung, Bonn setze die aggressive Politik der früheren Regierungen gegenüber Ost-Berlin fort.

Am 16. Februar 1970 erklärte Erich Honecker in einer Rede vor der Parteihochschule „Karl Marx“ in Ost-Berlin: „Das Scheitern seiner Politik hat den westdeutschen Imperialismus aber nicht veranlaßt, seine Pläne etwa aufzugeben. Er versucht vielmehr, sie mit verfeinerten, der neuen Kräftelage angepaßten Methoden dennoch durchzusetzen. Nach außen ist es die sogenannte ‚neue Ostpolitik‘, hinter der sich die alte revanchistische und konterrevolutionäre Politik verbirgt; nach innen ist es die sogenannte ‚Reformpolitik‘, mit der den westdeutschen Werktätigen ein ‚Wandel in Bonn‘ vorgegaukelt werden soll . . . Will man also den Platz der Regierung Brandt in der Strategie und Taktik des westdeutschen Imperialismus bestimmen, so dürfen alle schön klingenden Worte und neu erfundenen Begriffe nicht von der Tatsache ablenken, daß die Regierung der kleinen Koalition – wie auch ihre bisher praktizierte Politik beweist – vom Monopolkapital dazu ausersehen ist, im wesentlichen zwei Aufgaben zu erfüllen: Einmal soll sie im Sinne des langfristigen Eindringens in die sozialistischen Länder ‚das Tor nach dem Osten öffnen‘. Zweitens soll sie angesichts der wachsenden Widersprüche das staatsmonopolistische System in Westdeutschland für die Auseinandersetzung mit dem Sozialismus effektiver machen.“<sup>1</sup>

Mit dieser Argumentation nahm Honecker zum Teil schon die Hauptpunkte der Grundsatzserklärung Stophs in Erfurt vorweg. Daß seine scharfe Rede erst sechs Tage später, am 22. Februar, im „Neuen

Deutschland“ veröffentlicht wurde, läßt die Vermutung zu, daß im Politbüro Unklarheit darüber bestand, ob die Veröffentlichung der Ausführungen Honeckers – gekürzt oder in vollem Wortlaut – ratsam sei.

Durch entsprechende Erklärungen bei Besuchen ungarischer Parteipolitiker in Ost-Berlin, einem Besuch Außenminister Winzers in Prag sowie durch das Kommunique, das im Anschluß an einen viertägigen Besuch des sowjetischen Außenministers Gromyko in der DDR herausgegeben wurde, sicherte die Regierung in Ost-Berlin ihre Hauptforderungen gegenüber der Bundesrepublik bei ihren Verbündeten ab. Die Tatsache, daß Gromykos Visite ungewöhnlich lange dauerte, könnte ein Zeichen dafür sein, daß die Abstimmung über das gemeinsame Vorgehen große Schwierigkeiten bereitete. Auffallend ist ferner, daß sich der Inhalt des Abschlußkommunikes in seinem flexiblen Ton deutlich von der Unversöhnlichkeit der Honecker-Rede vom 16. Februar abhebt.<sup>2</sup>

Für die Bereitschaft der DDR zu einem innerdeutschen Gipfelgespräch waren drei Motive wahrscheinlich: Zunächst schien die Intensivierung des deutsch-sowjetischen Meinungsaustausches zwischen Januar und März 1970 über ein Gewaltverzichtsabkommen die SED-Führung von der Notwendigkeit überzeugt zu haben, selbst den Kontakt mit Bonn zu suchen. Obwohl ein Treffen mit dem westdeutschen Bundeskanzler nicht ohne Sicherheitsrisiko war, konnte die DDR damit ihre Verständigungsbereitschaft plastisch dokumentieren und darüber hinaus eine Verbesserung ihres internationalen Ansehens – eine Art „Anerkennung“ – erreichen. Am 19. März 1970 kam es schließlich – auf Vorschlag Stophs und sicherlich nicht gegen den Willen Ulbrichts – zur ersten innerdeutschen Spitzenbegegnung in Erfurt.<sup>3</sup>

Der Vorsitzende des DDR-Ministerrats wiederholte und bekräftigte dort in einer ausführlichen Grundsatzerklärung die Position Ost-Berlins: „Das Ziel unserer Besprechungen sollte sein, uns darüber zu einigen, daß die DDR und die BRD gleichberechtigte völkerrechtliche Beziehungen zueinander aufnehmen.“<sup>4</sup> Die Forderungen seiner Regierung faßte er in sieben Punkten zusammen:

- „1. Herstellung normaler gleichberechtigter Beziehungen zwischen der DDR und der BRD auf der Grundlage des Völkerrechts . . . Die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruchs der Regierung der BRD in allen Formen;

2. Nichteinmischung in die außenpolitischen Beziehungen des anderen Staates. Endgültiger, eindeutiger Verzicht auf die Hallstein-Doktrin;
3. . . . Gewaltverzicht zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland . . .
4. Beantragung der Mitgliedschaft der DDR und der BRD in der Organisation der Vereinten Nationen;
5. Verzicht, Kernwaffen zu erlangen oder in irgendeiner Form über diese zu verfügen . . .
6. Erörterung aller Fragen, die mit der notwendigen Beseitigung aller Überreste des zweiten Weltkrieges zusammenhängen;
7. Begleichung aller Schulden der BRD gegenüber der DDR und Regelung der Wiedergutmachungsverpflichtungen durch die BRD.“<sup>5</sup>

Am Schluß seiner Ausführungen erklärte sich Stoph bereit, „für eventuelle weitere Beratungen“ der Regierungschefs „zu einem weiteren Gespräch . . . in einem grenznahen Ort der BRD zusammenzukommen“.<sup>6</sup>

Die Vereinbarung, sich am 21. Mai 1970 in Kassel wieder zu treffen – Stoph nahm eine entsprechende Einladung Brandts an – war gleichzeitig das wichtigste Ergebnis einer Begegnung, die sich in der Beschreibung gegensätzlicher Auffassungen erschöpfte. Trotzdem bezeichnete Ministerpräsident Stoph in seinem Bericht über das Erfurter Treffen vor der Volkskammer am 21. März die Begegnung als „nützlich“. Ohne von seiner Position abzurücken, bekundete er seine Bereitschaft zur Fortsetzung des innerdeutschen Gesprächs: „Ich habe Herrn Brandt angeboten, unverzüglich diplomatische Beziehungen zwischen der DDR und der BRD aufzunehmen. Aber er war dazu nicht bereit . . . Ich habe die Einladung angenommen, mich zu einem weiteren Gespräch mit dem Kanzler der BRD, Herrn Brandt, am 21. Mai 1970 in einem grenznahen Ort der Bundesrepublik, nämlich in Kassel, zu treffen . . . Nach wie vor sind in den Grundfragen der Sicherung des Friedens und der Herbeiführung der friedlichen Koexistenz zwischen der DDR und der BRD die gegensätzlichen Auffassungen vorhanden. Nach wie vor gibt es in der Bundesrepublik, das zeigte die gestrige Debatte im Bonner Bundestag, die Revanchepolitik, ganz gleich, in welchen Formen oder nationalistischen Verpackungen sie dargelegt wird. Darum müssen wir wachsam sein.“<sup>7</sup>

Am 1. April unterstützte der sowjetische Botschafter in der DDR und Vertreter Moskaus bei den am 25. März 1970 begonnenen Gesprächen der Vier Mächte über Berlin, Abrassimov, in einem Artikel für das SED-Zentralorgan „Neues Deutschland“ die Forderung Ost-Berlins nach völkerrechtlicher Anerkennung: „Die Anerkennung der Unantastbarkeit der europäischen Grenzen, insbesondere der Grenzen zwischen der DDR und der BRD, sowie der Oder-Neiße-Grenze, die völkerrechtliche Anerkennung der DDR, die Ratifizierung des Vertrages über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, die Aufgabe der unsinnigen und widerrechtlichen Ansprüche auf West-Berlin, die Annullierung des Münchner Abkommens als ungültig von Anfang an – all das entspricht vollständig der realen Lage in Europa und stellt jenen unerläßlichen Beitrag dar, den die BRD zur Sache der Gewährleistung und Festigung des Friedens auf unserem Kontinent leisten kann und leisten muß . . . Der Initiativvorschlag der Deutschen Demokratischen Republik an die BRD, einen Vertrag über die Herstellung gleichberechtigter Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten auf völkerrechtlicher Grundlage abzuschließen, nimmt einen zentralen Platz auf dem Verhandlungstisch zwischen DDR und BRD ein.“<sup>8</sup>

Mit dem Näherrücken des zweiten Gesprächs zwischen Brandt und Stoph in Kassel verstärkte die DDR-Regierung ihre Angriffe gegen die Politik der Bundesregierung. Das Scheitern eines Antrags der DDR auf Mitgliedschaft in der Weltgesundheitsorganisation (WHO) nahm das Außenministerium in Ost-Berlin zum Anlaß, um in einer Erklärung vom 15. Mai gegen den „international geführten kalten Krieg“ und die „Methoden der Intrige und der Erpressung“ der Bundesregierung zu protestieren: „Die dreiste Anmaßung irgendwelcher Vorrechte der Regierung der BRD in den internationalen bilateralen oder multilateralen Beziehungen ist in der Tat ein schlechtes Omen für die in Aussicht genommenen Gespräche zwischen den Regierungschefs der DDR und der BRD.“<sup>9</sup>

Daneben versuchte die DDR mit taktischen Mitteln auf die parallel stattfindenden deutsch-sowjetischen und deutsch-polnischen Verhandlungen Einfluß zu nehmen. In einem Interview mit dem polnischen Fernsehen betonte DDR-Außenminister Winzer am 29. April, für Polen und die DDR sei „allein bindend, was wir in Übereinstimmung mit den Festlegungen von Jalta und Potsdam im Görlitzer Abkommen und in unserem Freundschafts- und Beistandspakt vereinbart haben.“<sup>10</sup>

Der Kurs der DDR für das kurz bevorstehende Treffen in Kassel wurde wahrscheinlich in den vertraulichen Gesprächen festgelegt, die Ulbricht und Stoph am 15. Mai in Moskau mit der sowjetischen Staats- und Parteispitze führten.

Auch bei der zweiten Gesprächsrunde der beiden deutschen Regierungschefs am 21. Mai 1970 in Kassel forderte Stoph ohne Einschränkung die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch Bonn als Grundvoraussetzung für die Beratung „zweit- oder dritrangiger Fragen“. Am Schluß seiner Ausführungen faßte er die Position der DDR noch einmal zusammen: „Die Regierung der DDR ist zum sofortigen Abschluß eines Vertrages über die Herstellung gleichberechtigter, völkerrechtlicher Beziehungen mit der BRD bereit. Der Vorsitzende des Staatsrates der DDR hat dafür einen geeigneten Entwurf unterbreitet. Er enthält alle Elemente, die für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der DDR und der BRD erforderlich sind. Die Regierung der DDR tritt für die sofortige Aufnahme der DDR und der BRD als gleichberechtigte Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen ein. Alles in allem: Betrachtet man den Verlauf unserer Gespräche sowohl in Erfurt als auch heute in Kassel, so kommt man leider zu der Schlußfolgerung, daß die Bundesregierung zur Herstellung völkerrechtlicher Beziehungen zwischen der DDR und der BRD noch nicht bereit ist. Von einer solchen Regelung der Beziehungen hängt aber die Regelung einer Reihe anderer Fragen ab. Es erhebt sich die Frage, was zu tun ist. Offensichtlich braucht die Regierung der BRD eine gewisse Zeit, um ihre Haltung zu überdenken. Ich gebe der Hoffnung Ausdruck, daß Ihre Regierung, Herr Bundeskanzler, im Ergebnis einer solchen Denkpause zu der Erkenntnis kommt, daß der Vorschlag der DDR den bestmöglichen Weg für die Herbeiführung der friedlichen Koexistenz zwischen beiden Staaten bietet. Die Regierung der DDR ist bereit, die Gespräche der Regierungschefs fortzusetzen, sobald die Regierung der BRD in dieser Grundfrage eine realistische Haltung erkennen läßt.“<sup>11</sup>

Da Bundeskanzler Brandt die Haltung der DDR als eine Politik „des Alles oder Nichts“ bezeichnete und es nach seinen Worten „nicht klar wird, welche positiven Folgen für die Bevölkerung in den beiden deutschen Staaten sich aus der Tatsache der gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR ergeben würden“<sup>12</sup>, brachte auch das Kasseler Treffen keine konkreten Ergebnisse. Beide Seiten sprachen aber wiederum nicht direkt

von einem Scheitern des innerdeutschen Dialogs, sondern stellten ein drittes Treffen für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht.

Das Presseamt beim Vorsitzenden des Ministerrats der DDR nahm am 25. Mai in einer Presseerklärung zu den Kasseler Gesprächen Stellung: „Der Verlauf der Gespräche in Kassel hat gezeigt, daß die Regierung der BRD noch Zeit braucht, um ihre Haltung zu überdenken und zu einem realistischen Standpunkt zu gelangen . . . In diesem Zusammenhang erklärt der Ministerrat der DDR die Bereitschaft, die Gespräche der Regierungschefs fortzusetzen, sobald die Regierung der BRD in der Grundfrage des Verhältnisses zwischen beiden Staaten, der Herstellung gleichberechtigter, völkerrechtlicher Beziehungen eine realistische Haltung erkennen läßt.“<sup>13</sup>

Der Vorschlag, eine „Denkpause“ einzulegen, der von Stoph gemacht wurde, hat ein logisches Motiv. Einen Tag nach dem Treffen in Kassel, am 22. Mai, gingen in Moskau die deutsch-sowjetischen Vorgespräche über den Abschluß eines Gewaltverzichtsabkommens zu Ende, die Staatssekretär Bahr mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko führte. Stophs „Denkpause“ war in Wirklichkeit höchstwahrscheinlich eine Abwartepause. Die SED-Spitze wollte vor innerdeutschen Abmachungen erst den genauen Stand der deutsch-sowjetischen Vorverhandlungen in Erfahrung bringen, zumal Bahr am 22. Mai äußerte, daß alle vorzuklärenden Fragen bereinigt worden seien und die Bundesregierung wenig später bestätigte, daß Bahr aus Moskau ein „fast reifes Ergebnis“ mitgebracht habe.<sup>14</sup>

Positiv äußerte sich auch der sowjetische Parteichef Breschnew am 12. Juni auf einer Wahlkundgebung in Moskau: „Einige ermutigende Perspektiven haben sich in letzter Zeit auch in unseren Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland eröffnet. Wenn die positiven Elemente in der Politik der BRD eine Weiterentwicklung erfahren und wenn die revanchistischen Kräfte gezügelt werden, wird sich dies auf die gesamte Lage in Europa positiv auswirken.“<sup>15</sup>

Die DDR konnte durch die Begegnungen von Erfurt und Kassel eine weitere Konsolidierung ihrer de facto-Anerkennung durch Bonn erreichen, was sich positiv auf ihre verstärkten Anerkennungs Bemühungen in einigen Ländern der dritten Welt auswirken mußte. Radio Budapest unterstrich am 25. Mai 1970 diesen Prestigeerfolg Ost-Berlins: „In ganz Europa wird der bloßen Tatsache eine große Bedeutung beigemessen, daß der Ministerpräsident der DDR zum ersten Mal offiziell in einer einem Regierungschef gebührenden Weise in der Bundes-

republik empfangen wurde, wodurch vor aller Welt die Existenz von zwei deutschen Staaten, ja sogar die diplomatischen Beziehungen zwischen ihnen auf höchster Ebene demonstriert wurden.“<sup>16</sup>

Auf der 13. Tagung des ZK der SED, die vom 9. bis 11. Juni 1970 in Ost-Berlin stattfand, gingen Albert Norden, Willi Stoph und Walter Ulbricht ausführlich auf den bisherigen Stand der Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin ein. Norden wies in seiner Rede in scharfer Form die „Parole von einer angeblichen ‚Einheit der Nation‘ zurück und führte aus: „Wenn Herr Brandt jetzt mit einem 20-Punkte-Katalog kommt, der das Entscheidende, die Aufnahme völkerrechtlicher Beziehungen zwischen der DDR und der BRD, stur ablehnt, dann will er faktisch, daß sich die DDR durch Annahme der 20 Punkte unter Kuratel der westdeutschen Imperialisten begibt. Das ist die unseriöse Forderung einer unseriösen Politik . . . Das Volk der DDR ist davon überzeugt, daß der Zeitpunkt kommen wird, da die konservativen und reaktionären Kräfte, die gegenwärtig noch die Aufnahme gleichberechtigter, völkerrechtlicher Beziehungen zwischen der DDR und der BRD verhindern, zurückgedrängt werden.“<sup>17</sup>

Ministerpräsident Stoph bezeichnete in seinem Referat die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch Bonn als „das notwendige Minimum an Realismus“ und beschäftigte sich dann mit dem 20-Punkte-Memorandum der Bundesregierung: „Man kann auch 60 oder 120 Punkte vorschlagen, wenn der entscheidende Punkt für die Beziehungen zwischen zwei Staaten mit gegensätzlicher Gesellschaftsordnung, nämlich die Aufnahme von Beziehungen auf der Grundlage des Völkerrechts, ausgeklammert wird, dann nutzen andere Punkte herzlich wenig . . . Genau betrachtet sind die 20 Punkte von Herrn Brandt ein geschlossenes Programm gegen gleichberechtigte völkerrechtliche Beziehungen zwischen der DDR und der BRD . . . Alles in allem, liebe Genossen, haben der Ablauf und die Begleitumstände des Gesprächs in Kassel erneut bewiesen, daß sich in Gestalt der DDR und der BRD zwei völlig entgegengesetzte politische Systeme, zwei Welten gegenüberstehen.“<sup>18</sup>

Walter Ulbricht beschuldigte in seinen Ausführungen die Regierung Brandt/Scheel, „sich noch nicht von der revanchistischen Adenauer-Politik getrennt“ zu haben und stellte fest: „Ohne völkerrechtliche Absicherung der gegenseitigen Beziehungen – das wurde in Kassel demonstriert – sind die Würde und die Interessen der DDR, ihrer Bürger, ihrer staatlichen Embleme usw. in der westdeutschen Bundes-

republik vogelfrei . . . Wenn man in Westdeutschland die Frage stellt, was nun werden soll, so hoffen wir, daß die Denkpause in Westdeutschland dazu benutzt wird, den faschistischen Kräften, die in Kassel die Kontakte gestört haben, das Handwerk zu legen und die Rechtsgruppierung, die gegen den Frieden wirkt, zurückzudrängen. Wir hoffen, daß eine dritte Tour der Gespräche zwischen den Regierungschefs der DDR und der BRD zu konkreten Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der DDR und der BRD führt.“<sup>19</sup>

Entgegen einer Ankündigung Ulbrichts vom 16. Juli, die Dauer der Denkpause hänge nur von der Frist ab, die die Bundesregierung für die Unterzeichnung des Gewaltverzichtsabkommens mit der UdSSR brauche<sup>20</sup>, zeigte die DDR-Regierung auch nach Abschluß des Moskauer Vertrages am 12. August keine Bereitschaft, die seit der Begegnung von Kassel unterbrochenen innerdeutschen Gespräche wieder aufzunehmen.

In einer Ansprache auf der Kundgebung zum „Internationalen Gedenktag für die Opfer des faschistischen Terrors“ am 13. September 1970 in Ost-Berlin spricht der Sekretär des ZK der SED, Hermann Axen, zum ersten Mal von der Notwendigkeit der „Abgrenzung“ der DDR von der Bundesrepublik: „Der antifaschistische Grundzug der DDR verpflichtet uns daher, in Gegenwart und Zukunft erst recht, unseren sozialistischen Arbeiter- und Bauern-Staat weiterhin auf allen Gebieten von der imperialistischen Bundesrepublik abzugrenzen.“<sup>21</sup>

Am 6. Oktober bekräftigt Ministerpräsident Stoph in einer Rede zum 21. Jahrestag der DDR in Ost-Berlin die Forderung seiner Regierung nach „normalen diplomatischen Beziehungen“ zwischen Bonn und Ost-Berlin: „Wenn im Vertrag zwischen der UdSSR und der BRD in völkerrechtlich verbindlicher Form die Unverletzlichkeit der Staatsgrenzen zwischen der DDR und der BRD verankert ist und die uneingeschränkte Achtung der territorialen Integrität auch der DDR durch die Bonner Regierung anerkannt wird, dann ist es nur folgerichtig, auch die Beziehungen zwischen der DDR und der BRD auf der Grundlage des Völkerrechts zu gestalten und normale diplomatische Beziehungen aufzunehmen.“<sup>22</sup>

Auch Stoph greift dann den Begriff der „Abgrenzung“ auf: „Die DDR ist der sozialistische deutsche Nationalstaat, der fest mit der Sowjet-

union verbündet ist und der in der Gemeinschaft der sozialistischen Staaten voranschreitet beim Aufbau der sozialistischen Gesellschaft. Die BRD ist ein imperialistischer Staat, der der NATO angehört und in seiner gesellschaftlichen Entwicklung um eine ganze historische Periode zurück ist. Angesichts der Gegensätzlichkeit der Staats- und Gesellschaftssysteme vollzog und vollzieht sich unvermeidlich ein objektiver Prozeß der Abgrenzung und nicht der Annäherung.“<sup>23</sup>

Seit diesen Äußerungen Axens und Stophs ist die Absicht der SED unverkennbar, in jeder programmatischen Aussage zur Deutschlandpolitik den Begriff der „Abgrenzung“ herauszustellen.

- E. Die Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik bis zum Abschluß des Grundvertrages im Dezember 1972**
- I. Von der Wiederaufnahme des deutsch-deutschen Dialogs im Oktober 1970 bis zur Unterzeichnung des „Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR“**

Am 29. Oktober 1970 wurde in Bonn und Ost-Berlin eine kurze Mitteilung über die Fortsetzung des gegenseitigen Meinungsaustausches – die innerdeutschen Gespräche waren seit dem Treffen von Kassel unterbrochen – veröffentlicht: „Zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik wurde vereinbart, auf offiziellem Wege einen Meinungsaustausch über Fragen zu führen, deren Regelung der Entspannung im Zentrum Europas dienen würde und die für die beiden Staaten von Interesse sind.“<sup>1</sup>

Walter Ulbricht wies wenige Tage später in einem Fernsehgespräch mit zwei Parteisekretären der SED auf die Bereitschaft der DDR-Regierung hin, „unter der Voraussetzung, daß in West-Berlin jede Tätigkeit anderer Staaten eingestellt wird, die dem völkerrechtlichen Status dieser Stadt widerspricht und die Interessen der DDR und anderer sozialistischer Staaten verletzt, mit der Regierung der BRD in Verhandlungen über Fragen des gegenseitigen Transits von Personen und Waren einzutreten“.<sup>2</sup> Gleichzeitig forderte er erneut die völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch Bonn.

Am 27. November 1970 traf Staatssekretär Egon Bahr in Ost-Berlin mit dem Staatssekretär beim Ministerrat der DDR, Michael Kohl, zu einem ersten vertraulichen Meinungsaustausch zusammen.

Bundeskanzler Brandt erklärte am 1. Dezember vor dem „Verein der ausländischen Presse in Deutschland“ in Bonn, er habe den Eindruck, daß die DDR im innerdeutschen Dialog „jetzt auch den Meinungsaustausch über praktische Fragen des Verkehrs vorzuziehen bereit ist.“ Erst wenn die Vier Mächte eine „Grundsatzregelung“ getroffen hätten, „ist die Bundesregierung bereit, mit der DDR über ein Zusatzabkommen zu sprechen, das seiner Natur nach in die Zuständigkeit der deutschen Behörden fällt.“<sup>3</sup>

Mit diesen Äußerungen bezog sich Brandt auf das Verhalten Ost-Berlins, das eine Fraktionssitzung der CDU/CSU in West-Berlin zum Anlaß nahm, den Berlin-Verkehr auf den Zufahrtswegen nur noch schleppend abzufertigen.

Am 2. Dezember nahmen die Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes in einer Erklärung anläßlich der Konferenz des Politischen Beratenden Ausschusses in Ost-Berlin zur internationalen Position der DDR Stellung: „Die Teilnehmer der Beratung erklärten sich einmütig mit der Friedenspolitik der Deutschen Demokratischen Republik solidarisch. Die gesamte Entwicklung in Europa zeugt davon, daß es unmöglich ist, ohne die Teilnahme der DDR das Gebäude eines dauerhaften Friedens in diesem Raum zu errichten. Die Herstellung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und anderen Staaten, die solche Beziehungen bisher nicht hergestellt haben, darunter auch die Herstellung von Beziehungen zwischen der DDR und der BRD auf der Grundlage der allgemeingültigen Normen des Völkerrechts, die Aufnahme der DDR als gleichberechtigtes Mitglied in die Organisation der Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen sind lebensnotwendige Forderungen der Zeit und wären ein gewichtiger Beitrag zur europäischen und internationalen Sicherheit.“<sup>4</sup>

Am 7. Dezember 1970 wird in Warschau der deutsch-polnische Vertrag unterzeichnet.

Auf der 14. Tagung des ZK der SED, die vom 9. bis 11. Dezember in Ost-Berlin stattfindet, befassen sich Ulbricht und Honecker mit den Beziehungen zwischen der DDR und der BRD. Der Staatsratsvorsitzende und Erste Sekretär des ZK der SED stellt in seiner einleitenden Rede fest, daß die Regierung Brandt/Scheel damit begonnen habe, „einige schwere Brocken von dem auch für die BRD unerträglich gewordenen Ballast der Revanchepolitik über Bord gehen zu lassen . . . Unsere Einschätzung der Hintergründe der Bonner ‚neuen Ostpolitik‘ und der Absichten, mit Hilfe des Sozialdemokratismus in die sozialistischen Länder einzudringen, bleibt unverändert . . . Falls die Regierung der BRD ihre rechtswidrige staatliche Einmischung in West-Berlin beenden würde, wäre der Weg zu einem Abkommen zwischen der DDR und der BRD über den gegenseitigen Transitverkehr freigelegt.“<sup>5</sup>

Zwei Redner des 14. ZK-Plenums greifen den Begriff der „Abgrenzung“ auf: Neben ZK-Sekretär Paul Verner betont Erich Honecker in

seiner Rede am 10. Dezember die Notwendigkeit der „Abgrenzung“ von der Bundesrepublik:

„Wer von der marxistisch-leninistischen Lehre vom Klassenkampf ausgeht, der weiß, daß es zwischen Imperialismus und Sozialismus nichts Gemeinsames und deshalb auch keine Annäherung geben kann. Das betrifft die Systeme, und das betrifft gleichermaßen die Staaten, die diese Systeme repräsentieren. Die Feststellung, daß sich zwischen der sozialistischen DDR und der imperialistischen BRD ein objektiver Prozeß der Abgrenzung und nicht der Annäherung vollzieht, ist deshalb sowohl für die Politik als auch für die ideologische Arbeit unserer Partei von großer prinzipieller Bedeutung.“<sup>6</sup>

Ulbricht erläutert sieben Tage später vor der Kommission zur Vorbereitung des 25. Jahrestags der Gründung der SED noch einmal die Politik der „Abgrenzung“: „Im Prozeß der Entwicklung der Arbeiter- und Bauern-Macht und des sozialistischen Aufbaus hat sich die DDR als sozialistischer deutscher Nationalstaat herausgebildet. Die bürgerliche Nation, die . . . von 1871 bis 1945 bestanden hatte, existiert nicht mehr. Die DDR ist der sozialistische deutsche Nationalstaat, in ihr vollzieht sich der Prozeß der Herausbildung einer sozialistischen Nation . . . Wenn die Politik des Gegners auf Verklammerung mit der DDR hinausläuft, kann es uns nur um entschiedene Abgrenzung gehen. Das ist die Voraussetzung für eine offensive Politik der friedlichen Koexistenz gegenüber der BRD.“<sup>7</sup>

Mit diesen Äußerungen knüpft Ulbricht inhaltlich an die Entscheidung des 14. ZK-Plenums der SED vom 11. Dezember an, die zur Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrags in Ost-Berlin verabschiedet wurde und in der es heißt: „Die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands versichert den Parteien und Regierungen der sozialistischen Bruderstaaten, daß sie alles in ihren Kräften stehende tun wird, um in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Politischen Beratenden Ausschusses ihre auf Frieden und Entspannung gerichtete Politik konsequent fortzusetzen, den deutschen Arbeiter- und Bauernstaat politisch, ökonomisch, kulturell und militärisch weiter zu stärken, seine Zugehörigkeit zur sozialistischen Staatengemeinschaft allseitig zu festigen und ihn von der imperialistischen Bundesrepublik vollständig abzugrenzen.“<sup>8</sup>

Bundeskanzler Brandt führt am 12. Dezember in einer Ansprache vor dem Berliner Abgeordnetenhaus aus, daß sich die DDR nun entschei-

den müsse, „ob sie den Weg der Entspannung blockieren oder ob sie ihn mit freigeben will. Unsere Vorschläge liegen seit langem auf dem Tisch. Konkrete Verhandlungen könnten jeden Tag beginnen. In sie würden, sobald die vier Mächte soweit wären, dann auch solche Themen einfließen, die sich aus deren Vereinbarungen ergeben . . .“<sup>9</sup>

Demgegenüber vertritt Walter Ulbricht in seiner Neujahrsansprache die Ansicht, daß jetzt zunächst einmal die Ratifizierung der Verträge von Moskau und Warschau „im Vordergrund“ stehe. „Die Regierung der DDR hat erklärt, daß sie bereit ist, ein Abkommen über den beiderseitigen Transitverkehr zwischen der DDR und der BRD zu vereinbaren, selbstverständlich unter der Voraussetzung, daß jede Störtätigkeit, insbesondere jede unrechtmäßige staatliche Tätigkeit der BRD in West-Berlin eingestellt wird und revanchistische und faschistische Umtriebe dort unterbunden werden.“<sup>10</sup>

Bundeskanzler Brandt faßt in seinem zweiten „Bericht zur Lage der Nation“ am 28. Januar 1971 die Hauptelemente seiner Deutschlandpolitik zusammen:

„Für das Verhältnis zur DDR gilt: Wie es nach den Grundsätzen der Vereinten Nationen im Verhältnis zwischen den Staaten vorgesehen ist, muß auch in diesem Fall im Vordergrund aller Anstrengungen die friedliche Regelung der Beziehungen auf der Grundlage der Menschenrechte, der Gleichberechtigung, des friedlichen Zusammenlebens und der Nichtdiskriminierung stehen . . .

. . . die Begegnungen von Erfurt und Kassel im vergangenen Jahr waren für das Nebeneinander der beiden staatlichen Ordnungen auf deutschem Boden wichtig, auch wenn sie nur ein Beginn des Gesprächs waren. Ende Oktober haben wir folgerichtig die Absprache mit der Regierung der DDR getroffen, auf offiziellem Wege einen Meinungsaustausch über Fragen zu führen, deren Regelung der Entspannung im Zentrum Europas dienen würde und die für beide Staaten von Interesse sind . . .

Nation ist eine Frage von Bewußtsein und Willen. Die Polemik in Ost-Berlin gegen die Nation bestätigt die Existenz von Bewußtsein und Willen, die auch drüben weithin erhalten geblieben sind. Die verschiedenen Auffassungen zu diesem Thema brauchen die Bemühungen um ein geregeltes, sachliches Nebeneinander der beiden deutschen Staaten nicht zu stören. Zusammenfassend möchte ich feststellen, daß wir von folgenden Tatsachen und Erwartungen ausgehen: Erstens. Das in der

Charta der Vereinten Nationen niedergelegte Recht auf Selbstbestimmung muß im geschichtlichen Prozeß auch den Deutschen zustehen. Zweitens. Die deutsche Nation bleibt auch dann eine Realität, wenn sie in unterschiedliche staatliche und gesellschaftliche Ordnungen aufgeteilt ist. Drittens. Die auf Bewahrung des Friedens verpflichtete Politik der BRD erfordert eine vertragliche Regelung der Beziehungen auch zur DDR. Die in den 20 Punkten von Kassel niedergelegten Grundsätze und Vertragselemente bleiben die für uns gültige Grundlage für Verhandlungen. Viertens. Der rechtliche Status von Berlin darf nicht angetastet werden . . . Fünftens. Ein befriedigendes Ergebnis der Viermächte-Verhandlungen über die Verbesserung der Lage in und um Berlin wird es der Bundesregierung ermöglichen, den am 12. August 1970 in Moskau unterzeichneten Vertrag mit der Sowjetunion den gesetzgebenden Körperschaften zur Zustimmung zuzuleiten. Sechstens. Im gleichen zeitlichen und politischen Zusammenhang werden die gesetzgebenden Körperschaften über den am 7. Dezember 1970 in Warschau unterzeichneten Vertrag mit der Volksrepublik Polen zu entscheiden haben.“<sup>11</sup>

Ebenfalls am 28. Januar findet in Ost-Berlin die 15. Tagung des ZK der SED statt. Honecker und Ulbricht bekräftigen in ihren Reden erneut die Notwendigkeit der Abgrenzung von der Bundesrepublik.

In einem Briefwechsel zwischen Ministerpräsident Stoph und dem Berliner Regierenden Bürgermeister Schütz vereinbaren beide Seiten Ende Februar, Gespräche zwischen dem Senat von West-Berlin und der DDR-Regierung über die Besuchsmöglichkeiten für West-Berliner in der DDR aufzunehmen.

Am 13. April wirft die Bundesregierung angesichts neuer Zwischenfälle an der Mauer in einer Erklärung zum Stand des Berlin-Problems der DDR vor, „Schwierigkeiten auf dem Wege zur Entspannung“ zu bereiten: „Die Verhaftung von Bundesbürgern, der Fortbestand des unmenschlichen Minengürtels und die Fortdauer des Schießbefehls sind keine Zeichen für eine Bereitschaft der Verantwortlichen in Ost-Berlin, zu einem geregelten Nebeneinander zu kommen. Die Bundesregierung verurteilt die jüngsten Übergriffe und die Tatsache, daß die Teilung Deutschlands immer noch Menschenopfer fordert.“<sup>12</sup>

Auf der am 3. Mai 1971 stattfindenden 16. ZK-Tagung der SED bitet Walter Ulbricht das Zentralkomitee, ihn „aus Altersgründen von der Funktion des Ersten Sekretärs des Zentralkomitees der SED zu

entbinden, um diese Funktion in jüngere Hände zu geben. Das Zentralkomitee stimmte einstimmig der Erklärung des Genossen Walter Ulbricht zu und beschloß auf Vorschlag des Politbüros, seinem Ersuchen stattzugeben . . . Das Zentralkomitee wählte einstimmig Genossen Erich Honecker zum Ersten Sekretär des Zentralkomitees der SED.“<sup>13</sup>

Für Ulbricht wird der 1954 abgeschaffte Posten eines Parteivorsitzenden neu eingerichtet. Ferner bleibt er Vorsitzender des Staatsrats der DDR.

Obwohl die offizielle Begründung des Rücktritts angesichts des fortschreitenden physischen Verfalls des 77-jährigen auf den ersten Blick durchaus zutreffen scheint, deuten die Begleitumstände allerdings darauf hin, daß der Erste Sekretär des ZK der SED gestürzt wurde. Für seinen Sturz sind viele Motive denkbar.<sup>14</sup>

Ob der greise Parteichef, der innerhalb des Ostblocks zur profiliertesten politischen Autorität geworden war, der sowjetischen Entspannungspolitik in Europa und deren Kompromißbereitschaft bei den Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte zu heftigen Widerstand entgegengesetzte, ob er aufgrund der starken ökonomischen Position der DDR deren Modellstaat-Charakter für die anderen sozialistischen Staaten zu stark hervorhob und damit mit dem absoluten ideologischen Führungsanspruch Moskaus kollidierte oder ob er an seinen innenpolitischen Utopien scheiterte – Ulbricht schien in den letzten Jahren über seiner Vision einer zufriedenen Gesellschaft ohne Widersprüche die Aufgaben der Gegenwart zu vergessen –, keine dieser möglichen Ursachen seiner Ablösung ist schlüssig nachzuweisen; vermutlich spielten alle, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung, eine Rolle. Sicher ist nur, daß Ulbrichts Sturz im sowjetischen Interesse gelegen haben muß.

Offenkundig war im Herbst 1970 die Erfolglosigkeit der deutschlandpolitischen Konzeption Ulbrichts. Die Tatenlosigkeit und wohl auch Ratlosigkeit Ost-Berlins im Sommer und Frühherbst 1970 zeigte auffallend deutlich, wie lange die SED brauchte, um eine neue Position zu beziehen. Was sicherlich manche Entscheidungsträger der DDR zu jener Zeit dachten, sprachen die Chinesen aus: Moskau habe seinen deutschen Verbündeten verraten und skrupellos die Souveränität der DDR verkauft.<sup>15</sup>

Mit den Verträgen von Moskau und Warschau durchbrachen jene beiden Staaten die sogenannte „Ulbricht-Doktrin“, mit denen Ost-Berlin am stärksten politisch und ökonomisch verklammert ist. Erst als Moskau im Verlauf der deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen die Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik fallen ließ – Ulbricht hatte in diese Forderung seit geraumer Zeit viel persönliches Prestige investiert – und der SED-Chef durch die an Tempo zunehmenden intensiven Berlin-Verhandlungen und den Besuch des sowjetischen Außenministers Gromyko in Hessen in die Defensive gedrängt wurde, entschloß sich die Parteilspitze Ende Oktober 1970, den abgerissenen „innerdeutschen“ Gesprächsfaden wieder aufzunehmen. Mit dem vermutlich von Moskau geförderten Angebot Ulbrichts, „Fragen des gegenseitigen Transits von Personen und Waren“ mit der Bundesregierung erörtern zu wollen, hatte sich die DDR-Regierung Brandts 20-Punkte-Fahrplan von Kassel – keine völkerrechtliche Anerkennung der DDR, zunächst Regelung der praktischen gegenseitigen Beziehungen und Verbesserungen der Verbindungen zwischen der Bevölkerung beider Staaten – in den Grundzügen zu eigen machen müssen.

Daß Ulbricht der sowjetischen Entspannungspolitik im Wege stand, könnte auch aus der Tatsache geschlossen werden, daß der sowjetische Vertreter bei den Vier-Mächte-Gesprächen über Berlin, Abrassimow, die substantiell entscheidende Konzession Moskaus, die oberste Souveränität auf den Verkehrswegen von und nach Berlin den Vier Mächten und nicht der DDR zu lassen, erst machte, nachdem Erich Honecker die Nachfolge Ulbrichts angetreten hatte. Zwar begann mit dem Austausch der Verhandlungspapiere vom 5. Februar (Westmächte) und 26. März 1971 (Sowjetunion), die in der politisch-rechtlichen Grundkonzeption weit auseinanderklafften, die eigentlich harte Verhandlungsphase der Berlin-Gespräche, aber erst am 28. Mai 1971, knapp vier Wochen nach Honeckers Amtsantritt, gelang es, ein gemeinsames Verhandlungspapier herzustellen, das die Grundlage für das Einvernehmen über ein Viermächte-Abkommen und ein Schlußprotokoll bildete, die am 3. September 1971 in Berlin unterzeichnet bzw. paraphiert wurden.<sup>16</sup>

Die noch auf dem 15. ZK-Plenum Ende Januar 1971 beschlossene und von Ulbricht maßgeblich beeinflusste Tagesordnung für den VIII. Parteitag der SED, der Mitte Juni in Ost-Berlin stattfinden sollte, wurde von der 16. ZK-Tagung nicht nur umgestoßen, sondern Ulbricht

selbst wurde vom Hauptredner zum Eröffnungsredner zurückgestuft. Ferner zeigt die Abänderung des Hauptreferats, das Ulbricht unter dem Titel „Das entwickelte gesellschaftliche System des Sozialismus in den 70er Jahren“ auf dem Parteitag vortragen und das nach seinen Vorstellungen die eigenständige sozio-ökonomische Entwicklungs- etappe der hochindustrialisierten DDR besonders herausstellen sollte, daß der Führungswechsel in der Parteispitze der SED eine deutliche Verstärkung des sowjetischen Einflusses und gleichzeitig die Unter- ordnung unter die Führungsrolle Moskaus dokumentierte. Ebenso be- mühte sich Ulbrichts Nachfolger Honecker, das unter seinem Vorgän- ger entworfene Programm für die Gestaltung des gesellschaftlichen Systems in der DDR wieder stärker der sowjetischen Linie anzupas- sen.

Honeckers Bericht auf der 16. ZK-Tagung über den XXIV. Parteitag der KPdSU war ein einziges Bekenntnis zur Führungsposition der Sowjetunion:

„Mit aller Klarheit verdeutlichte der XXIV. Parteitag die welthistori- sche Rolle der Kommunistischen Partei der Sowjetunion als des kampfgestählten Vortrupps der Erbauer des Kommunismus in der UdSSR, als der führenden Kraft im internationalen revolutionären Prozeß unserer Epoche, als der Avantgarde des Fortschritts der ge- samten Menschheit . . . Die von der KPdSU in Einheit von revolutio- närer Theorie und Praxis dargelegten Erfahrungen, tiefgründigen Er- kenntnisse und umfassenden Schlußfolgerungen sind für die erfolg- reiche Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft in unserer Deut- schen Demokratischen Republik von unschätzbarem Wert . . . Über- zeugender denn je bewahrheitet sich der Grundsatz unserer Politik: ‚Von der Sowjetunion lernen, heißt siegen lernen‘, und bewahrheitet sich, daß unser fester, unverrückbarer Platz an der Seite der Sowjet- union und in der sozialistischen Staatengemeinschaft die Garantie da- für ist, alle gegenwärtigen und künftigen Aufgaben beim Aufbau des Sozialismus in unserer Deutschen Demokratischen Republik erfolg- reich zu lösen.“<sup>17</sup>

Nur wenige Tage später, am 18. Mai, traf eine Partei- und Regierungs- delegation der DDR mit Honecker und Stoph an der Spitze zu poli- tischen Gesprächen in Moskau ein. Im Abschlußkommunique wurden zwar in einem Nebensatz die „revanchistischen Kräfte in der BRD“ angesprochen, gleichzeitig aber betont, „daß die Probleme, die die Beziehungen zwischen Ost- und Westeuropa komplizieren, parallel

und gleichzeitig in allen Richtungen, ohne Vorbedingungen und ohne künstliche Verbindung einer Frage mit den anderen, gelöst werden. Die Sowjetunion und die Deutsche Demokratische Republik werden auch fernerhin ihre außenpolitischen Aktionen im Interesse beider Länder, im Interesse der Festigung der Kräfte des Friedens, der Demokratie und des Sozialismus vereinbaren und eng koordinieren.“<sup>18</sup>

Vom 15. bis 19. Juni 1971 findet in Ost-Berlin der VIII. Parteitag der SED statt. Walter Ulbricht, der die Eröffnungsansprache halten sollte, erschien – krankheitshalber, wie es hieß – nicht.

Der Rechenschaftsbericht des ZK, den Erich Honecker erstattet, bestätigt die schon auf dem 16. ZK-Plenum zu beobachtende Tendenz einer auffallend starken Anpassung an sowjetische Vorstellungen<sup>19</sup> auch im theoretisch-ideologischen Bereich: „Wir sind stolz darauf, mit einer so kampfgestählten und erfahrenen Partei wie der KPdSU aufs engste verbunden zu sein, die ihre Rolle als Avantgarde der internationalen Arbeiterbewegung und der gesamten Menschheit durch die Beschlüsse des XXIV. Parteitages aufs neue eindrucksvoll unter Beweis gestellt hat . . . Die KPdSU erwies sich in mehr als 50jähriger Anwendung der Theorie des Marxismus-Leninismus auf die Probleme des revolutionären Weltprozesses und in der Praxis beim Aufbau der neuen Gesellschaftsordnung als die erfahrenste und kampferprobteste Partei, als Avantgarde der internationalen kommunistischen und Arbeiterbewegung. Wir machen uns die großen theoretischen und praktischen Erfahrungen der Sowjetunion zu eigen und wenden sie auf unsere konkreten Bedingungen an. So ergibt sich für uns eine völlige Einheit zwischen dem Vorrang der allgemeingültigen Grundsätze für den sozialistischen Aufbau und der Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten in jedem Land.“<sup>20</sup>

Gleichzeitig erteilt Honecker allen Vorstellungen über eine einheitliche deutsche Nation eine Absage: „Alles Gerede im Westen von der sogenannten ‚Einheit der deutschen Nation‘ und einem angeblich besonderen Charakter der Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der BRD soll offensichtlich jenen Vorschub leisten, deren Politik nach wie vor auf die Untergrabung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fundamente unserer Republik gerichtet ist. Die prinzipielle Linie unserer Partei geht davon aus, daß der gesamte Verlauf der Entwicklung und die Festigung unseres sozialistischen Staates objektiv dahin führt und führen muß, daß die Gegen-

sätzlichkeit zwischen uns und der BRD, die den kapitalistischen Weg geht, sich verstärkt und daß darum der Prozeß der Abgrenzung zwischen beiden Staaten in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens immer tiefgehender wird. Wenn man über die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der BRD spricht, so kann sich eine solche Entwicklung lediglich auf die Prinzipien der friedlichen Koexistenz zwischen souveränen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung stützen . . . Im Gegensatz zur BRD, wo die bürgerliche Nation fortbesteht und wo die nationale Frage durch den unversöhnlichen Klassenwiderspruch zwischen der Bourgeoisie und den werktätigen Massen bestimmt wird, der – davon sind wir überzeugt – im Verlauf des welthistorischen Prozesses des Übergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus seine Lösung findet wird, entwickelt sich bei uns in der Deutschen Demokratischen Republik, im sozialistischen deutschen Staat, die sozialistische Nation.“<sup>21</sup>

In der Entschließung des VIII. Parteitags zum Bericht des Zentralkomitees werden die Äußerungen Honeckers offiziell bestätigt: „Die Deutsche Demokratische Republik erstrebt die Herstellung gleichberechtigter Beziehungen zur BRD auf der Grundlage des Völkerrechts. Zwischen der sozialistischen DDR, in der sich die sozialistische deutsche Nation entwickelt, und der monopolkapitalistischen BRD, in der die alte bürgerliche Nation existiert, kann und wird es niemals sogenannte besondere ‚innerdeutsche Beziehungen‘ geben. Der Parteitag erklärt: Zwischen der DDR und der BRD, zwei voneinander unabhängigen Staaten mit entgegengesetzter Gesellschaftsordnung, vollzieht sich gesetzmäßig ein Prozeß der Abgrenzung. Zwischen ihnen kann es daher nur Beziehungen der friedlichen Koexistenz auf der Grundlage des Völkerrechts geben.“<sup>22</sup>

Am 3. September 1971 unterzeichnen die Botschafter der Vier Mächte in Berlin das Rahmenabkommen für eine Berlin-Regelung.

Die Haltung der DDR zu den Viermächteverhandlungen war noch Ende 1970 von der Absicht gekennzeichnet, den Vier Mächten durch bilaterale Regelungen mit der Bundesregierung und dem Senat von West-Berlin zuvorzukommen und damit eine mögliche Viermächterege- lung zu präjudizieren bzw. zu erübrigen.<sup>23</sup>

Zu Beginn des Jahres 1971 schien sich die Haltung Ost-Berlins etwas zu differenzieren. In einem Schreiben an den Berliner Regierenden

Bürgermeister Schütz vom 24. Februar bestand DDR-Ministerpräsident Stoph nicht mehr darauf, daß Vereinbarungen zwischen der DDR und dem West-Berliner Senat vor einer Regelung durch die Vier Mächte in Kraft gesetzt werden müßten: „Eine Vereinbarung in dieser Frage kann verständlicherweise in dem Falle verwirklicht werden, wenn Vereinbarungen über andere Westberlin betreffende Fragen, die in entsprechenden Verhandlungen beraten werden, in Kraft gesetzt sind.“<sup>24</sup>

Seit dem Frühjahr 1971 versuchte die SED-Führung die laufenden Viermächtegespräche mehr oder weniger zu ignorieren. Honecker ging auf dem VIII. Parteitag der SED mit keinem Wort auf die Verhandlungen über Berlin ein. Vermutlich schienen sich die Entscheidungsträger der DDR die sowjetische Erkenntnis zu eigen gemacht zu haben, daß die weiteren europäischen Entspannungsziele der östlichen Seite und damit auch eine verstärkte internationale Anerkennung Ost-Berlins nur über eine für alle Seiten befriedigende Regelung der Berlin-Frage zu erreichen sein würden.

In einem Schreiben an den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, vom 8. September 1971 zum Viermächte-Abkommen über Berlin, betont Honecker, die DDR schätze die Tatsache hoch ein, „daß mit dem Vierseitigen Abkommen die drei Westmächte erstmalig die Souveränität der Beziehungen der DDR zum anderen deutschen Staat und zu West-Berlin bestätigt haben“.<sup>25</sup>

Breschnew äußert sich in seinem Antwortschreiben an Honecker vom 10. September über die Vorteile des Abkommens für die DDR: „Das Abkommen geht von den auf dem europäischen Kontinent entstandenen territorialen und politischen Realitäten aus, berücksichtigt voll und ganz die souveränen Rechte und Interessen der Deutschen Demokratischen Republik. Es trägt zur Erhöhung der internationalen Autorität des sozialistischen deutschen Staates, seiner Rolle und seines Einflusses in den internationalen Angelegenheiten bei.“<sup>26</sup>

Am 6. September 1971 nehmen Vertreter der Bundesregierung und der DDR einerseits – die Staatssekretäre Bahr und Kohl – sowie des Berliner Senats und der DDR-Regierung andererseits – Senatsdirektor Müller und Staatssekretär Kohrt – Verhandlungen über die im Berlin-Abkommen vorgesehenen innerdeutschen Vereinbarungen und Regelungen zur Durchführung und Ergänzung dieses Abkommens auf.

Bundeskanzler Brandt erörtert während eines Aufenthalts auf der Krim vom 16. bis 18. September mit dem sowjetischen Parteichef Breschnew die aktuelle politische Lage. Im Abschlußkommunique über die Gespräche in Oreanda wird auch auf die „innerdeutschen“ Beziehungen Bezug genommen: „Die allgemeine Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik auf der Grundlage der vollen Gleichberechtigung, der Nichtdiskriminierung, der Achtung der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit der beiden Staaten in Angelegenheiten, die ihre innere Kompetenz in ihren entsprechenden Grenzen betreffen, erscheint heute möglich und wird eine große Bedeutung haben. Einer der wichtigsten Schritte in dieser Richtung wird im Zuge der Entspannung in Europa der Eintritt dieser beiden Staaten in die Organisation der Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen sein.“<sup>27</sup>

Der amerikanische Botschafter in der Bundesrepublik, Kenneth Rush, gibt am 22. September in einer Rede vor der Berliner Industrie- und Handelskammer eine Interpretation des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin: „Der Wortlaut läßt keinen Zweifel, daß Ost-Berlin nicht als ein Teil der DDR behandelt wird, und er stützt damit die juristische Interpretation des Westens, derzufolge ganz Berlin ein Gebiet darstellt, das nicht Teil Ostdeutschlands ist . . . Ich kann . . . unwiderruflich erklären, daß das Viermächte-Abkommen bezüglich Berlins in keiner Weise eine Anerkennung der Souveränität der DDR durch die drei westlichen Alliierten darstellt – weder de facto noch anderweitig . . . Wenn uns die Ergebnisse der innerdeutschen Verhandlungen nicht befriedigen, werden wir das Schlußprotokoll nicht unterzeichnen.“<sup>28</sup>

Die „innerdeutschen“ Verhandlungen zum Berlin-Abkommen erhalten durch den Besuch Breschnews in Ost-Berlin einen spürbaren Impuls. Das Kommunique der vom 30. Oktober bis 1. November dauernden Visite des sowjetischen Parteichefs in der DDR geht auf die aktuelle politische Landschaft in Europa ein: „Es wurde die große Bedeutung der von der Sowjetunion und der Volksrepublik Polen mit der BRD abgeschlossenen Verträge hervorgehoben, die die Unantastbarkeit der europäischen Grenzen einschließlich der Grenze zwischen der DDR und der BRD sowie der Westgrenze der Volksrepublik Polen bekräftigen . . . Der gesamte Verlauf der Ereignisse in Europa, bei denen der Abschluß des Vierseitigen Abkommens über West-Berlin

einen hervorragenden Platz einnimmt, zeugt davon, daß es nicht nur notwendig, sondern auch möglich ist, komplizierte internationale Fragen auf dem Verhandlungswege zu lösen . . . Beide Seiten betonen die besondere Aktualität der Frage der Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland in die Organisation der Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen.“<sup>29</sup>

Die Bundesregierung begrüßt zwei Tage später in einer Stellungnahme zum Besuch Breschnews in Ost-Berlin einzelne Formulierungen des Kommunique: „Der Hinweis im Ostberliner Kommunique, daß schwierige Fragen auf dem Verhandlungswege gelöst werden können und müssen, gilt nach Auffassung der Bundesregierung nicht nur für die gegenwärtigen Verhandlungen über den Zugang von und nach Berlin, sondern für alle Fragen, welche die Normalisierung des Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik und der DDR betreffen.“<sup>30</sup>

Bereits am 30. September wird in Ost-Berlin eine Vereinbarung über die Regelung technischer Fragen und Verbesserungen auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens unterzeichnet, wobei die DDR erstmals eine Mitvertretung von West-Berliner Interessen durch die Bundesregierung akzeptierte.

Am 17. Dezember unterzeichnen die Staatssekretäre Bahr und Kohl in Bonn ein fertiggestelltes Transitabkommen zwischen der Bundesrepublik und der DDR, das den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin regelt. Drei Tage später findet in Ost-Berlin die Unterzeichnung des entsprechenden Abkommens zwischen der DDR und dem Senat von West-Berlin statt.

Das Transitabkommen schafft erstmals für den zivilen Verkehr auf Schiene, Straße und Wasserweg zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin eine Rechtsgrundlage. Die Vereinbarung über den Reise- und Besucherverkehr gestattet den West-Berlinern beliebig häufige Besuche in Ost-Berlin und der DDR bis zu einer Gesamtdauer von 30 Tagen im Jahr. Das Transitabkommen stellt das erste umfassende Regierungsabkommen zwischen der DDR und der BRD überhaupt dar.

Während der „innerdeutschen“ Verhandlungen über die Ausfüllung des Berlin-Abkommens geht die ideologische Auseinandersetzung zwischen beiden deutschen Staaten mit unverminderter Schärfe weiter.

Bundeskanzler Brandt wendet sich in einem Interview mit der Wochenzeitung „Publik“ am 12. November gegen die Auffassung der SED von der totalen „Abgrenzung“ und nennt die nationale Einheit einen geschichtlichen Auftrag an die deutsche Politik.<sup>31</sup>

Den vorläufigen Höhepunkt der Abgrenzungskampagne der DDR bildet eine in ungewöhnlich scharfer Form gehaltene Rede Honeckers, die der SED-Chef am 6. Januar 1972 vor Angehörigen der Nationalen Volksarmee auf der Insel Rügen hält: „Durch alle diese Verträge und Abkommen gewinnen alle, die Frieden und Entspannung wollen, und gewinnt unser sozialistischer Staat selbst höhere internationale Autorität. Mit ihnen – das trifft insbesondere auf den Vertrag UdSSR-BRD zu, der eindeutig die Unverletzbarkeit der Grenzen zwischen der DDR und der BRD bestätigt – wird unsere Republik noch deutlicher von der BRD abgegrenzt . . . Es ist also völlig sinnlos, daß manche Leute in der BRD immer wieder die alte Platte von irgendwelchen sogenannten innerdeutschen Beziehungen auflegen. Von solchen seltsamen ‚Beziehungen‘ kann keine Rede sein. Im Gegenteil . . . Die Dinge sind einfach so: Es gibt die sozialistische DDR und die imperialistische BRD. In der Deutschen Demokratischen Republik, in der die Arbeiter und Bauern herrschen, entwickelt sich die sozialistische Nation. Zwischen der sozialistischen Deutschen Demokratischen Republik und der imperialistischen BRD gibt es keine Einheit und kann es keine Einheit geben . . . Die Dinge liegen doch ganz klar. Unsere Republik und die BRD verhalten sich zueinander wie jeder von ihnen zu einem anderen dritten Staat. Die BRD ist somit Ausland, und noch mehr: sie ist imperialistisches Ausland . . . Ich sage ganz klar: Wir haben, was Brandt und die Sozialdemokratie der BRD betrifft, keinerlei falsche Vorstellungen, und niemand sollte sie haben. Man darf Illusionen gar nicht erst aufkommen lassen.“<sup>32</sup>

Zum ersten Mal bezeichnete damit ein SED-Politiker die Bundesrepublik expressis verbis als Ausland. Wie entschieden Honecker seit seinem Amtsantritt im Mai 1971 die Abgrenzungspolitik vorangetrieben hat, zeigen die praktischen Maßnahmen, die die DDR-Regierung seit Sommer 1971 getroffen hat:

Am 7. Juli 1971 stellt das DDR-Staatssekretariat für westdeutsche Fragen seine Tätigkeit ein. Am 16. August wird der „Ständige Ausschuß der deutschen Arbeiterkonferenzen zur Förderung der Aktionseinheit der Arbeiterklasse“ aufgelöst. Sechs Wochen später, am 1. Oktober, beendet der „Deutsche Freiheitssender 904“ seine Sendetätig-

keit, er wird am 15. November in die „Stimme der DDR“ umgewandelt.

Zwölf Tage nach Honeckers „Abgrenzungsrede“, am 18. Januar 1972, setzt sich die Bundesregierung in einer Erklärung mit Einwänden der CDU/CSU-Opposition gegen die Ostverträge auseinander und führt zu den deutschlandpolitischen Initiativen der Regierung aus: „Der einzig realistische Weg ist der Weg der Verhandlungen. Ausgangspunkt für eine aktive Politik des Ausgleichs in Deutschland muß die Respektierung der Grenze zur DDR und der territorialen Integrität der DDR sein. Ohne das ist eine Politik der Verhandlungen nicht zu führen und ohne Politik der Verhandlungen ist der Ruf nach Selbstbestimmung und Wiedervereinigung reines Lippenbekenntnis . . . Die Akzeptierung dieser Lage muß Voraussetzung einer Politik des Friedens, der Entspannung und der Verhandlungen sein. Nur eine solche Politik wird dem Auftrag des Grundgesetzes gerecht.“<sup>33</sup>

Am 20. Januar 1972 nehmen die Unterhändler Bahr und Kohl vertrauliche Verhandlungen über den Abschluß eines allgemeinen Verkehrsvertrages zwischen beiden deutschen Staaten auf.

Bundeskanzler Brandt erstattet am 23. Februar vor dem Bundestag den dritten Bericht seiner Regierung zur „Lage der Nation 1972“, der mit der ersten Lesung der Ostverträge zusammenfällt. Nachdem der Regierungschef zu Beginn seiner Ausführungen feststellt, daß sich von den sechs Punkten, mit denen er den „Bericht zur Lage der Nation 1971“ abschloß – Selbstbestimmungsrecht für alle Deutschen, Einheit der Nation, vertragliche Regelung der Beziehungen zur DDR, Sicherung des rechtlichen Status von Berlin, Einleitung des Ratifizierungsverfahrens für die Verträge mit der Sowjetunion und Polen nach einer befriedigenden Berlin-Lösung – „die drei letzten erledigt“ hätten, nimmt er zu den umstrittenen Begriffen der „Abgrenzung“ und der „nationalen Einheit“ Stellung:

„In Ost-Berlin hat man es für erforderlich gehalten, sich von uns in der Bundesrepublik politisch und ideologisch noch schärfer abzugrenzen. Wir müssen das hinnehmen und lassen uns unsererseits ja auch nicht davon abbringen, die Trennungslinie deutlich zu ziehen. Und das heißt, gerade die junge Generation auf die unersetzlichen Werte einer freiheitlich-demokratischen Staats- und Lebensform hinzuweisen. Aber wir geben die Hoffnung nicht auf, daß die in der DDR Verantwortlichen es in der weiteren Entwicklung doch für möglich hal-

ten, einem Abbau der physischen Schranken zwischen den Menschen weniger furchtsam zu begegnen . . . Die Deutschen in ihrer Gesamtheit sind in unseren Jahren keine Staatsnation, sie sind dennoch durch viel mehr als bloß die gemeinsame Sprache verbunden: im menschlichen Bereich noch immer durch unzählige familiäre Bande, im geistigen durch eine gemeinsame Geschichte und Literatur. Daß sich dies nicht ändert, bis in der Zukunft eine politische Verbindung möglich sein wird, dazu bedarf es jener Politik, die die Bewahrung der Nation erstrebt . . . Ein geregeltes Verhältnis, einen vertraglich fixierten Modus vivendi zwischen den beiden deutschen Staaten herbeizuführen und dadurch die trennenden Schranken abzubauen, damit die Begegnung zwischen den Menschen einer Nation leichter wird, bleibt eine wichtige Aufgabe nationaler Politik. Sie hat auch europäische Bedeutung; sie ist jedenfalls nur europäisch zu lösen.“<sup>34</sup>

Die DDR rückt in den folgenden Wochen von ihrer Abgrenzungskampagne ab und bemüht sich zumindest verbal, das Ratifizierungsverfahren für die Ostverträge in Bonn zu erleichtern. Der DDR-Ministerrat setzt am 23. Februar als „Geste des guten Willens“ eine Verordnung über die zeitweilige Einreise von Westberlinern in die DDR in Kraft, nach der die Regierung in Ost-Berlin beabsichtigte, den Reise- und Besucherverkehr zu Ostern und Pfingsten 1972 entsprechend dem im Berlin-Abkommen festgelegten Verfahren abzuwickeln.

SED-Chef Honecker stellt am 10. März auf einer Großveranstaltung in Leipzig sogar eine Entwicklung in Aussicht, „die zu einem friedlichen Nebeneinander zwischen der DDR und der BRD führt, also letzten Endes zu gutnachbarlichen Beziehungen im Interesse des Friedens, die bei voller Respektierung des Völkerrechts Ausdruck sind für die Zusammenarbeit aller europäischen Staaten, unabhängig von ihrer sozialen Ordnung. Gerade das verstehen wir unter der Politik der friedlichen Koexistenz.“<sup>35</sup>

In einer Tischrede anlässlich eines offiziellen Freundschaftsbesuches in Bulgarien geht Honecker am 18. April noch einen Schritt weiter: „Die Deutsche Demokratische Republik ist bereit, nach der Ratifizierung der Verträge zwischen der UdSSR und der VR Polen mit der BRD in einen Meinungs austausch über die Herstellung normaler Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland einzutreten und die hierfür erforderlichen völkerrechtsmäßigen Vereinbarungen zu treffen. Es könnte eine Entwicklung eingeleitet werden – das möchte ich hier ausdrücklich

wiederholen —, die zu einem friedlichen Nebeneinander zwischen der DDR und der BRD führt, zu normalen gutnachbarlichen Beziehungen mit dem Ausblick zu einem Miteinander im Interesse des Friedens, im Interesse der Bürger beider Staaten.“<sup>36</sup>

Die hier signalisierte Bereitschaft Honeckers, mit der Bundesrepublik einen Grund- oder Generalvertrag abzuschließen, war eines der wichtigsten deutschlandpolitischen Ergebnisse seit Ende 1970. Die Tatsache, daß Staatssekretär Kohl am 26. April — an diesem Tag konnten die Verhandlungen über den Abschluß eines Verkehrsvertrages erfolgreich beendet werden — seinem Verhandlungspartner Bahr den Text der Sofioter Rede Honeckers offiziell überreichte, läßt den vorsichtigen Schluß zu, daß auf beiden Seiten die Möglichkeit positiv beurteilt wurde, zu einem *modus vivendi* zwischen beiden deutschen Staaten zu kommen.

Wie sehr sich die SED im Frühjahr 1972 bemühte, einen günstigen Einfluß auf die Ratifizierung der Ostverträge im Bundestag auszuüben, wird in einem Interview Erich Honeckers mit der DDR-Nachrichtenagentur ADN deutlich, dem sich der Parteichef einen Tag nach dem Beschluß der CDU/CSU-Fraktion über ein konstruktives Mißtrauensvotum gegen Bundeskanzler Brandt stellte:

„Die Herren Barzel und Strauß unternehmen mit ihrem Vorstoß den gefährlichen Versuch, das Rad der Geschichte zurückzudrehen und Europa in die Zeit des kältesten Krieges zurückzuwerfen. Das zielt direkt gegen die Entspannung und gegen den Frieden in Europa . . . Weder die Sowjetunion noch Volkspolen noch die DDR werden auf neue Verhandlungen über die Verträge eingehen. Ich wiederhole daher, was ich bereits in Sofia sagte: Die Herren Barzel und Strauß sind für uns keine Partner . . . Es sind in der Tat Politiker des Unheils gewesen und geblieben. Ihr heimtückischer Angriff gegen die Ratifizierung der Verträge in diesen Tagen beweist es vor der ganzen Welt aufs neue.“<sup>37</sup>

Daß die zumindest verbale Abgrenzung der SED nach innen jedoch Grundvoraussetzung für jedes weitere Entgegenkommen der DDR in Richtung Bundesrepublik ist, betont der Bericht des Politbüros der SED auf der 5. Tagung des ZK der SED, die am 27. und 28. April 1972 in Ost-Berlin stattfindet:

„Wir bleiben uns stets bewußt, daß die Abgrenzung der sozialistischen DDR von der imperialistischen BRD sowie die aktive Politik der fried-

lichen Koexistenz ein dialektischer Prozeß sind. Es ist in unserer Zeit nicht zu übersehen, daß der Prozeß der Entspannung begleitet ist von der Verschärfung der ideologischen Auseinandersetzung . . . Das bedeutet, daß die Politik der friedlichen Koexistenz keinesfalls zu einer Minderung unseres politisch-ideologischen Kampfes gegen den Imperialismus und für die allseitige Stärkung der DDR als sozialistischer Staat führen darf.“<sup>38</sup>

Diese Aussage deckt sich inhaltlich weitgehend mit dem Satz Honeckers aus seiner Rede vom 6. Januar vor Volksarmisten auf Rügen: „Unser Feindbild stimmt genau.“<sup>39</sup>

Nach der Ratifizierung der Verträge von Moskau und Warschau taucht die „Sofioter Formel“ Honeckers in ihrer ursprünglichen Form nicht mehr auf. Lediglich am 6. Juni 1972, einen Tag nach dem Besuch des sowjetischen Außenministers Gromyko in Ost-Berlin, ist in einem Interview Honeckers mit ADN wieder von „gutnachbarlichen Beziehungen“ die Rede. Der inhaltliche Kern des Interviews zeigt aber, daß der SED-Chef nicht mehr an die qualitative Substanz seiner Sofioter Aussage anknüpft, wo noch Parallelen zu entsprechenden Formulierungen Brandts auszumachen waren. Jetzt weist Honecker jedes „innerdeutsche Etikett“ für den beginnenden Meinungsaustausch zwischen Bonn und Ost-Berlin zurück:

„Es gibt genügend Gebiete, auf denen wir uns zum Nutzen beider Staaten eine Zusammenarbeit vorstellen könnten, genauso wie mit anderen kapitalistischen Staaten . . . Gerade die völkerrechtliche Anerkennung der bestehenden Staatsgrenzen in Europa schafft die Voraussetzung für ein friedliches Nebeneinander und Miteinander der europäischen Staaten.“<sup>40</sup>

ZK-Abteilungsleiter Paul Markowski formuliert in einem Zeitschriftenartikel die ideologische Grundposition der SED für die Verhandlungen über den Grundvertrag, deren Aufnahme von Bahr und Kohl am 26. Mai 1972 anläßlich der Unterzeichnung des Verkehrsvertrages vereinbart wurde: „Der Sinn der Forderung nach ‚freiem Informations- und Meinungsaustausch‘ ist nur allzu gut aus der Zeit des kalten Krieges als Mittel der ideologischen Diversion bekannt.“<sup>41</sup>

Am 15. Juni nehmen die Staatssekretäre Bahr und Kohl in Ost-Berlin ihre Gespräche über eine grundsätzliche Regelung der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten auf.

Am 8. November 1972 wird der „Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR“ in Bonn paraphiert und am 21. Dezember 1972 in Ost-Berlin von den Unterhändlern Bahr und Kohl unterzeichnet.

## II. Resultate nach drei Jahren Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition – Die deutschlandpolitische Lage nach Abschluß ihrer bilateralen Kernphase 1972/73

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel seit Ende 1969 stellt die Tatsache dar, daß diese Politik zum ersten Mal seit Gründung der Bundesrepublik deutschlandpolitischen Anspruch und praktisch-politisches Vermögen zur Deckung gebracht hat. Erstmals wurden Teilziele, die erreichbar schienen und dem gegenwärtig nicht realisierbaren deutschlandpolitischen Hauptziel vorgeschaltet wurden, postuliert und mit Hilfe einer realistischen politischen Strategie erreicht. Gemessen an den realen Möglichkeiten – und nur sie können der politische Maßstab sein – hat die Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition ein beträchtliches Stück Weg zurückgelegt. Ein Blick auf die deutschlandpolitischen Aktivitäten früherer Bundesregierungen stützt diese These.

Die sog. „Politik der Stärke“ – von Hoffnungen genährt, die „Herausgabe der SBZ“ oder ihre „Befreiung“ zu erreichen – war bereits Ende der fünfziger Jahre aufgrund der gegebenen Macht- und Interessenkonstellation gescheitert. Es war der Versuch gegen die Sowjetunion den sich in Europa herausgebildeten status quo mit Hilfe konventioneller Machtpolitik, der sog. „Politik der Stärke“ zu verändern. Die militärische Patt-Situation zwischen beiden Weltmächten ließ seit dieser Zeit konventionelle Machtpolitik gegenüber einer der Supermächte nicht mehr mit Aussicht auf Erfolg zu.

Bereits Mitte der fünfziger Jahre hatte die Bundesrepublik versucht, ihre Nichtanerkennungspolitik gegenüber der DDR mit der sog. „Hallstein-Doktrin“ – die offiziell den Regierungen, die diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik unterhielten, nie notifiziert wurde – zu instrumentalisieren und mit einer internationalen Blockadepolitik gegenüber der DDR ihren Alleinvertretungsanspruch zu untermauern und zu demonstrieren. Diese Strategie hatte aber eine zunehmende Einschränkung des eigenen außenpolitischen Handlungsspielraumes zur Folge, denn mit der Anwendung der „Hallstein-Doktrin“ als politisches Abschreckungsinstrument ordnete die Bundesrepublik ihre Beziehungen zu den neutralen und osteuropäischen Staaten ihrem eigenen deutschlandpolitischen Konzept unter.

Als sich Anfang der sechziger Jahre der Stellenwert der deutschen Frage in den außenpolitischen Konzeptionen der Westmächte veränderte und der allgemeinen Ost-West-Entspannung Priorität eingeräumt wurde, begann sich die Bundesrepublik zunächst in ihren eigenen deutschlandpolitischen Vorstellungen einzuigeln und jeden Fortschritt in der internationalen Entspannungspolitik mit Fortschritten in der deutschen Frage zu koppeln. Die Illusion einer machtpolitisch durchsetzbaren Lösung schien zu jener Zeit noch immer ihren Platz im Zentrum der deutschlandpolitischen Überlegungen der Regierungen in Bonn einzunehmen. Die politisch wie psychologisch nicht überbrückbare Kluft zwischen verbalem, moralisch und juristisch untermauertem Anspruch und praktisch-politischer Ohnmacht ließ die Deutschlandpolitik der Regierungen Adenauer und Erhard fast zur Bewegungslosigkeit erstarren. Übrig blieb eine deklamatorische Wiedervereinigungspolitik, deren absolut gesetztes Ziel in krassem Mißverhältnis zur Fähigkeit stand, es zu realisieren. Dieses für die Deutschlandpolitik der Bundesrepublik so charakteristische Mißverhältnis zwischen Wunsch und Wirklichkeit und seine fragwürdige Überbrückung beschreibt treffend Eberhard Menzel:

„Die Diskrepanz zwischen Wirklichkeit und Hoffnung überbrückt man im politischen Denken der BRD durch die Flucht in Theorien: Dachtheorie, Identitätstheorie, Kernstaatstheorie, Staatskerntheorie, Schrumpfstaatstheorie mit jeweils verschiedenen Modifizierungen.“<sup>1</sup>

Da es der Bundesrepublik aufgrund der veränderten Interessenlage ihrer Partner nicht gelang, die von ihr bezogene Rechtsposition international zu institutionalisieren und den Erosionsprozeß, der infolge einer sich immer deutlicher abzeichnenden Interessendivergenz die meisten Rechtspositionen der Bundesrepublik einer systematischen Abnutzung unterwarf, aufzuhalten, reduzierte sich ihre deutschlandpolitische Manövrierfähigkeit zusehends.

Wolfgang Pfeiler bezeichnete diesen Abnutzungsprozeß zutreffend als einen „historisch nicht ungewöhnlichen Erosionsprozeß, der keine weitere Beachtung verdiente, wenn nicht gerade in der Bundesrepublik das Denken in Rechtskategorien vielfach das politische Denken überlagerte“.<sup>2</sup>

Der Leiter der Politischen Abteilung des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen, Jürgen Weichert, sieht den hohen Stellenwert von Kodifizierungen in der deutschen Politik ähnlich: „Emotio-

nen und Rechtsargumentationen haben in der Situation dieses Landes heute eine merkwürdig ähnliche Kraft. Bei der Suche nach dem Konzept für den Weg der Verständigung in den deutschen Fragen sind sie die retardierenden Momente.“<sup>3</sup>

Alfred Grosser spricht im gleichen Zusammenhang von einem „Konglomerat von moralischen und juristischen Erwägungen, die im Widerspruch stehen zur Realität“,<sup>4</sup> welche Brandt als Vermächtnis der Vergangenheit aus dem Wege räumen müssen.

Das Festhalten an den eigenen normativen Erwartungen gefährdete in der Bonner Deutschlandpolitik nicht nur die eigentlichen politischen Positionen, es behinderte auch bis zur zweiten Hälfte der sechziger Jahre den Entwurf einer langfristig angelegten realistischen deutschlandpolitischen Konzeption.

Erst im letzten Drittel der sechziger Jahre setzte sich in Bonn die Erkenntnis durch, daß das nach der Westintegration zweite Hauptziel der deutschen Außenpolitik, die Wiedervereinigung, kein kurzfristiger Vorgang, kein operatives Nahziel der Bonner Diplomatie mehr sein könne und daß man lediglich die Voraussetzungen für eine Wiedervereinigung – wie immer sie aussehen möge – offenzuhalten imstande sei. Theo Sommer brachte den Grundsatz dieser Politik auf die Formel:

„Wo die Teilung schon nicht überwindbar war, mußte sie wenigstens verwindbar werden. Da eine Wiedervereinigungspolitik keine reelle Chance mehr besaß, mußte eine interimistische Politik der Nichtwiedervereinigung betrieben werden, die das Wohl der Menschen über die Einheit des Staates stellte. . .“<sup>5</sup>

Erst Kurt Georg Kiesinger schien zu erkennen, daß das Warten darauf, „bis der Geschichte etwas Rettendes einfällt“, eine „rein defensive Politik“ sei, die „von Jahr zu Jahr in größere Bedrängnis“ führe.<sup>6</sup>

Daß eine erfolgversprechende Deutschlandpolitik nicht von Hoffnungen und Wünschen leben kann, sondern von einer realistischen Einschätzung des Machbaren ausgehen muß, unterstrich Brandt in seiner Rede auf dem SPD-Parteitag in Saarbrücken vom Mai 1970, in der er von der CDU/CSU-Opposition die Einsicht verlangte, „daß die Beshwörungen, die bloßen Forderungen und Resolutionen, mit denen sie die Bundesrepublik viele Jahre lang führte, an der Wirklichkeit der Spaltung nichts geändert haben. Weder Empörung noch Jammer, we-

der Entrüstung noch Pathos haben in Europa die Grenzen verändert, dort, wo sie seit 25 Jahren sind . . . Das geschichtliche Ergebnis der letzten zwanzig Jahre ist, unberührt durch die Rezepte von gestern, die Realität von heute.“<sup>7</sup>

Eine nüchterne Analyse der Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel kann eine Reihe von erheblichen Verbesserungen feststellen:

Die Regierung Brandt/Scheel hat mit ihrer aktiven Ost- und Deutschlandpolitik – Brandt selbst hat sich oft gegen diesen Terminus gewandt, da das „Etikett Ostpolitik“ nach seiner Ansicht vorbelastet ist und Fehldeutungen impliziert<sup>8</sup> – wesentlich dazu beigetragen, eine lange Periode internationaler Unbeweglichkeit in Mitteleuropa zu unterbrechen und verhärtete Fronten aufzulockern. Der unveröhnliche Gegensatz zwischen der Bundesrepublik und den osteuropäischen Staaten, der zur berechenbaren Konstanten der europäischen Politik geworden war, schien jede umfassende Lösung des Ost-West-Gegensatzes zu blockieren, da die Westmächte und die Sowjetunion direkt auf dem deutschen Krisenschauplatz involviert waren. Nur die Anerkennung des territorialen status quo konnte überhaupt die Chance eröffnen, diesen status quo qualitativ zu verbessern. Genau dies war Egon Bahrs Tutzingener Ausgangsüberlegung von 1963.

Das in allen Ostverträgen verankerte Prinzip des Gewaltverzichts wurde nicht nur zum „Modell für das Zusammenwirken von Staaten verschiedener Gesellschaftsordnung in Europa“<sup>9</sup>, sondern gleichermaßen zum Kernelement der amerikanisch-sowjetischen Entspannungspolitik. Nicht zuletzt deshalb trifft die These von Ludz zu, daß „die bisher erzielten Ergebnisse der Ostpolitik ein wichtiger Baustein im Gebäude der globalen Entspannungspolitik der Vereinigten Staaten“<sup>10</sup> seien.

Ohne die Akzeptierung des zentraleuropäischen status quo durch die Bundesrepublik und die darauffolgende Anerkennung der gewachsenen Bindungen zwischen Berlin und der Bundesrepublik durch die Sowjetunion wäre eine Politik der Detente zwischen den Supermächten nur schwerlich denkbar gewesen. Nicht nur die Bundesregierung, sondern auch die Westmächte haben immer wieder die Lage in und um Berlin als Testfall für die Entspannung überhaupt bezeichnet.

Zu Recht verweist Bahr auf die psychologische Wirkung des Moskauer Vertragsergebnisses: „Breschnjew und Brandt haben begonnen, je-

nes Minimum an Vertrauen zu entwickeln, wie es Nixon bei seinen Begegnungen mit dem ersten Mann der Sowjetunion als unerlässlich bezeichnet hat.“<sup>11</sup>

Die Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition – und hierin liegt ihr langfristiges Verdienst – hat mehr als ihre Vorgängerinnen dazu beigetragen, die anachronistische Furcht vor Deutschland im Osten abzubauen und das noch teilweise erhebliche Mißtrauen auf beiden Seiten zu reduzieren. Dabei spielt die Tatsache, daß Brandt selbst ein überzeugter Gegner des Nationalsozialismus war, im Normalisierungsprozeß mit den osteuropäischen Staaten eine psychologisch nicht zu unterschätzende Rolle. Daß die deutsche Politik im Osten glaubwürdiger geworden ist, läßt sich auch bei kritischer Betrachtung der Ostpolitik nicht bestreiten.

Die politischen Energien der Bundesrepublik sind durch ihre vom status quo ausgehende Politik freier geworden, ihr Gewicht auf der internationalen Ebene hat sich verstärkt. Da Bonn aus eigenem Antrieb die politischen Realitäten in Europa in Rechnung stellte, ist es nicht nur auch bei seinen westeuropäischen Partnerstaaten glaubwürdiger geworden, sondern hat darüberhinaus eine „Schrittmacher-Rolle . . . für die europäische Entspannung“<sup>12</sup> übernommen und ist „zur gegenwärtig politisch einflußreichen und dynamischen Kraft der europäischen politischen Einigung, der Bildung eines europäischen Bewußtseins, einer europäischen ‚Identität‘ geworden; und dies schon deshalb, weil den Bundesdeutschen ein eigenes Nationalstaatsbewußtsein überwiegend fehlt“.<sup>13</sup> Die neuen Antriebsmomente, die die Europäische Gemeinschaft auf den Gipfelkonferenzen der EG-Staaten in Den Haag (1969), Paris (1972) und Kopenhagen (1973) auch von der Bundesregierung erhielt, bestätigen, daß die deutsche Ostpolitik eine verstärkte westeuropäische Integration nicht blockierte. Damit ist ein häufig gegen die Ostpolitik der sozialliberalen Koalition ins Feld geführtes Argument der CDU/CSU-Opposition widerlegt.

Die Funktion der deutschen Ostpolitik und ihrer bilateralen Kodifizierungen als Mittel der Friedenssicherung in Europa analysiert Karl E. Birnbaum: „Eben in dieser Hinsicht bedeuten die Verhandlungen und Vereinbarungen der Regierung Brandt/Scheel mit den Staaten des europäischen Ostens einen entscheidenden Fortschritt. Durch sie gelang es, einen Ansatz für eine neue Friedensordnung in Europa zu schaffen, ohne die Voraussetzungen der bisherigen prekären Stabili-

tät durch Abschreckung in Frage zu stellen. Damit ist auf weitere Sicht die Möglichkeit einer Friedenssicherung gegeben, deren wichtigste Grundlage nicht mehr die Angst vor Vergeltung, sondern ein gewisses Mindestmaß an gegenseitigem Vertrauen und die Erkenntnis gemeinsamer Interessen sein könnte.“<sup>14</sup>

Die durch die Ostpolitik bewirkte Auflockerung der totalen Konfrontation in Europa könnte allerdings mittelfristig die Produktion von Entspannungszugeständnissen begünstigen, ohne jedoch das langfristige deutschlandpolitische Ziel der Bundesregierung, die Überwindung des gegenwärtigen status quo, tatsächlich realisieren zu können. Diese Entspannungseuphorie könnte einerseits latent vorhandene Befürchtungen der westeuropäischen Staaten vor einer möglichen Wiedernäherung der beiden deutschen Staaten nähren<sup>15</sup>, andererseits aber naive Vorstellungen über die begrenzten Kooperationsmöglichkeiten mit kommunistischen Staaten fördern.

Daß die deutsche Ostpolitik zwangsläufig eine Prioritätsverlagerung der Bonner Außenpolitik von der Westintegration der Bundesrepublik in Richtung auf eine gesamt europäische Friedensordnung impliziert bzw. auslösen könnte, muß bestritten werden. Alle Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition räumen dem politischen Zusammenschluß Westeuropas Vorrang ein. Verstärkt wird diese Tendenz noch durch die in der Bundesrepublik latent vorhandene Furcht vor einseitigen sowjetischen Vertragsinterpretationen, durch die permanente sowjetische Aufrüstung auch in den osteuropäischen Staaten – um vermutlich im Falle eines sowjetisch-chinesischen Konflikts ein effektives blockinternes Disziplinierungsinstrument verfügbar zu haben – sowie durch die zunehmende Verhärtung des innenpolitischen Kurses in der Sowjetunion. Hinzu kommt, daß der allerdings begrenzte sowjetisch-amerikanische Bilateralismus den europäischen Staaten die Notwendigkeit eines engeren politischen Zusammenschlusses demonstrativ nahegelegt hat. Die engen Konsultationen zwischen Bonn und Washington Anfang 1974 hinsichtlich der Ausarbeitung einer gemeinsamen „atlantischen Charta“ sind ein weiteres Indiz dafür, daß die Westintegration der Bundesrepublik weiter vorangetrieben und verstärkt wird. Egon Bahr zitierte in seiner Tutzingener Rede vom Juli 1973 Konrad Adenauer, der 1960 NATO und Warschauer Pakt als „keine Ewigkeitsinstitutionen“ bezeichnete und ausführte, daß wir „jetzt . . . die NATO nötig“ hätten. „Dieses ‚Jetzt‘“ – so fügte Bahr hinzu – „ist noch immer nicht vorbei und niemand kann absehen, wann es zu Ende ist.“<sup>16</sup>

Was den Umgang der beiden deutschen Staaten miteinander betrifft – auf die spezifische Haltung der DDR wird noch einzugehen sein – so ist in den letzten drei Jahren der politische Verkehr zwischen Bonn und Ost-Berlin selbstverständlicher geworden. Erst unter der gegenwärtigen Bundesregierung ist es mit den Treffen von Erfurt und Kassel zur Aufnahme direkter Gespräche zwischen den Regierungschefs der beiden deutschen Staaten auf gleichberechtigter Ebene ohne jede Diskriminierung gekommen. Auch die seit Ende November 1970 miteinander verhandelnden Staatssekretäre Bahr und Kohl unterzeichneten ihre Verhandlungsergebnisse in der allgemein üblichen Form. Schon daß auf diesen Ebenen über sachliche Fragestellungen gesprochen worden ist und noch gesprochen wird, ist – wenn man sich den Zustand vorher vor Augen führt – ein Fortschritt. Die Regierung Brandt/Scheel ging in der Anlage ihrer Deutschlandpolitik davon aus, daß das Ziel einer realistischen Politik gegenüber der DDR nur Vereinbarungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung sein können. Nur eine Politik der Gleichberechtigung konnte eine partielle Öffnung der DDR ermöglichen. Indem sich die Bundesrepublik bereiterklärte, ihre Beziehungen zu Ost-Berlin auf der Basis der allgemeinen Regeln des zwischenstaatlichen Rechts zu ordnen – Punkt 3 der „Kasseler 20 Punkte“ – wurde es möglich, mit dem praktischen Versuch zu beginnen, die Trennung zu mildern, solange die Spaltung nicht überwunden werden kann. Die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands ist, falls überhaupt, auf lange Sicht nur auf der Grundlage eines formalisierten und kodifizierten Nebeneinander der beiden deutschen Staaten denkbar. Mit dieser Erkenntnis gaben die Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition das von früheren Bundesregierungen verfolgte Konzept auf, welches der DDR die Fähigkeit absprach, mangels eigener Staatsqualität rechtsverbindliche Verträge namens der 17 Millionen dort lebenden Deutschen zu schließen.

In den letzten drei Jahren ist die Sonderstellung der DDR im Warschauer Pakt als bestimmender Faktor der Deutschlandpolitik des ganzen sozialistischen Lagers deutlich abgebaut worden. Die von Ulbricht noch 1967 in Karlsbad durchgesetzte sog. „umgekehrte Hallstein-Doktrin“, wonach die sozialistischen Staaten erst dann ihre Beziehungen zur Bundesrepublik normalisieren sollten, wenn Bonn zuvor die DDR völkerrechtlich anerkannt habe, wurde von der Sowjetunion selbst mit dem Moskauer Vertrag aufgegeben. Die Anerkennung der DDR durch Bonn, die vom gesamten Ostblock jahrelang in immer neuen Variationen gefordert wurde, war seit Anfang 1970 nicht mehr

schlechthin Grundvoraussetzung für die Verbesserung der Beziehungen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik. Die Anerkennungsforderung Moskaus wurde im Verlauf der deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen fallen gelassen. Mit dem deutsch-polnischen Vertrag und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Bonn und Warschau wurde die „Ulbricht-Doktrin“ auch formal durchbrochen.

Das Berlin-Abkommen der Vier Mächte verstärkte diese Entwicklung noch. Indem die Sowjetunion einer Vereinbarung zustimmte, welche die oberste Souveränität auf den Verkehrswegen von und nach Berlin den Vier Mächten und nicht der DDR ließ, reduzierte Moskau selbst das bisher so wirkungsvolle „Störpotential“ Ost-Berlins erheblich. Ebenso rückte die DDR wahrscheinlich auf Druck Moskaus von ihrer in Erfurt und Kassel mit Nachdruck vertretenen Absicht ab, in Verhandlungen über einen Grundvertrag erst nach erfolgter völkerrechtlicher Anerkennung durch die BRD einzutreten.

Allerdings nimmt die DDR nach Abschluß des Grundvertrags auf anderer Ebene eine deutlichere Sonderstellung ein als in der Vergangenheit. Als einziger sozialistischer Staat ist sie vertraglich gegenüber einem kapitalistischen Staat, dem politisch-ideologischen Klassenfeind, verpflichtet, ihre Grenzen nach Westen weiter zu öffnen, als dies je ein Staat des sozialistischen Lagers tun mußte. Ost-Berlin wird damit mehr als jeder andere osteuropäische Staat technische und wirtschaftliche Vorteile genießen können, die die enge Verbindung mit dem Westen bietet – und dies sicherlich nicht immer zur Freude seiner Verbündeten. Das Verhältnis der DDR zu ihren eigenen Bündnispartnern ist somit differenzierter und sicherlich auch schwieriger geworden. Trotz des Einschwenkens Honeckers auf die sowjetische Linie seit dem Frühsommer 1971 kann vermutet werden, daß die übrigen Ostblockstaaten keine zu enge Kooperation zwischen beiden deutschen Staaten wünschen, da diese sich unweigerlich auf eigene Kosten vollziehen würde. „Die östlichen Nachbarländer der DDR“ – so Ludz – „erhoffen vielmehr eine akzeptierbare und kontrollierbare Balance zwischen Kooperation und Konflikt in Deutschland.“<sup>17</sup>

Gerade diese Besonderheiten machen die DDR zum Testfall für die Fähigkeit des kommunistischen Blocks, in einen begrenzten, aber wirkungsvollen Wettbewerb und aktiven Konkurrenzkampf mit den westlichen Staaten einzutreten. Diese Zusammenarbeit unter Wettbewerbszwang – Ludz umschreibt sie mit dem Begriff der „competitive

cooperation“<sup>18</sup> – impliziert aber, daß die DDR einem permanenten Modernisierungszwang unterliegt, zumal sie den von ihr selbst postulierten „Modellstaat-Charakter“ ständig im Vergleich demonstrieren muß. Dies wiederum führt dazu, daß Ost-Berlin durch seine Einbindung in das weltweite Konkurrenz- und Kommunikationsgeflecht gezwungen ist, sein gesellschaftspolitisches System weiter auszubauen. Die sozialpolitische Komponente dürfte deshalb in den künftigen deutsch-deutschen Beziehungen eine wesentliche Rolle spielen. Gelingt es der sozialliberalen Koalition in der Bundesrepublik, eine langfristig angelegte, dynamische, die sozialen Grundrechte fördernde Gesellschaftspolitik durchzusetzen, die den demokratischen und sozialen Rechtsstaat weiter realisiert und ausgestaltet, so kann die aus ihrer bilateralen Phase heraustretende deutsche Ostpolitik durchaus erfolgreich der offensiven Strategie der friedlichen Koexistenz, wie sie im Ostblock propagiert wird, entgegenwirken und die ihr immanente sozialpolitische Herausforderung glaubhaft demonstrieren.

Das substantiell wertvollste Resultat der Ost- und Deutschlandpolitik ist ohne Zweifel das Abkommen der Vier Mächte über Berlin vom 3. September 1971.

Nach der Eröffnung der Berlingespräche – die von Präsident Nixon am 27. Februar 1969 in einer Rede vor Arbeitern der Siemenswerke in Berlin angeregt wurden – am 26. März 1970, prallten in den ersten Gesprächsrunden die beiderseitigen Rechtsstandpunkte so schroff aufeinander, daß praktische Fortschritte zunächst unmöglich schienen. Die sowjetischen Forderungen zielten auf einen vollständigen Abbau der Bundespräsenz in West-Berlin, westliche Wünsche hinsichtlich der Außenvertretung Berlins durch Bonn wurden als indiskutabel abge-  
tan.

Erst nach der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags gerieten die Berlin-Verhandlungen in Bewegung und es verbesserten sich die Aussichten auf eine grundsätzliche Verständigung. Obwohl die Sowjetunion ein formelles Junktim zwischen der Ratifizierung der Ostverträge und einer Berlin-Regelung nachdrücklich ablehnte und ihrerseits ein Gegenjunktim aufstellte, das allerdings nur die Kehrseite des westlichen Junktims war, stellte sie sich in der Praxis immer mehr auf einen Sachzusammenhang zwischen beiden ein. Am 23. September 1970, knapp sechs Wochen nach der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages, fand erstmalig ein Austausch von Papieren zwischen beiden Seiten statt und am 7. Oktober stellten Experten der Vier Mächte das

erste gemeinsame Papier — eine Liste von Punkten, die beide Seiten in eine Vereinbarung einbeziehen wollten — auf. Damit zeichneten sich bereits gemeinsame Vorstellungen über die mögliche Struktur einer Regelung ab, die einen dreistufigen Aufbau erhalten sollte.<sup>19</sup>

Für die Bundesregierung war Berlin der Testfall der sowjetischen Entspannungsbereitschaft und für das Gelingen der gesamten Entspannungspolitik in Europa seit dem Frühjahr 1969. Die Verhandlungen der Vier Mächte waren nach Außenminister Scheels Worten der Prüfstein, „ob die Sowjetunion bereit sein würde, über Entspannung nicht nur zu reden, sondern sie auf der Grundlage eines vertretbaren Kompromisses auch konkret zu vereinbaren“.<sup>20</sup> Die Unterschrift der Bundesregierung unter den deutsch-sowjetischen Vertrag mußte die Bereitschaft der Sowjetunion zu einer Berlinübereinkunft aus zwei Gründen steigern: Zunächst konnte prinzipiell eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Bonn und Moskau die Situation in und um Berlin — einem der neuralgischsten Krisenherde der Nachkriegsepoche — nicht ausklammern. Ferner mußte die Konsequenz der deutschen Hinnahme des status quo in den Verträgen von Moskau und Warschau sein, daß Moskau im Gegenzug die Realitäten in und um Berlin, die als Ergebnis der Nachkriegsentwicklung entstanden waren, formell anerkannte und hier vor allem die engen Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin und deren Weiterentwicklung.

Ein Vergleich der Ausgangspositionen des Sommers 1969 mit den Resultaten der Berlin-Verhandlungen im September 1971 zeigt eine ganze Reihe von substantiellen Verbesserungen:

Die Sowjetunion hat zum ersten Mal eine eigene Verpflichtung übernommen, daß der Berlinverkehr auf den Straßen, Schienen und Wasserwegen künftig von Behinderungen frei sein wird. Da Moskau ausdrücklich die Bindungen West-Berlins zum Bund und ihre Weiterentwicklung akzeptiert und respektiert, ist der für die Lebensfähigkeit Berlins entscheidende Bestandteil des Verhältnisses zur BRD nach Ansicht der Bundesregierung außer Streit. Weiterhin erklärte die Sowjetunion, daß sie in Zukunft gegen die Außenvertretung West-Berlins durch Bonn keine Einwendung erhebt. Die ergänzenden innerdeutschen Vereinbarungen zur Berlin-Regelung ermöglichen den West-Berlinern — erstmalig seit 1966 — Fahrten nach Ost-Berlin und in die DDR ohne Beschränkung auf Verwandtenbesuche.

Ein weiteres positives Ergebnis der Deutschlandpolitik der SPD/FDP-Koalition stellt das leider noch wenig Beachtung findende Postabkommen zwischen BRD und DDR vom 30. September 1971 dar. In dieser Vereinbarung wurden Verbesserungen im Telegramm-, Fernsprech- und Telexdienst festgelegt und eine Verbesserung der Fernsehverbindungen zwischen der DDR und der BRD beschlossen.

Mit der Unterzeichnung des Verkehrsvertrages am 26. Mai 1972 gelang es der Bundesregierung erstmals eine umfassende und dauerhafte Regelung des innerdeutschen Verkehrs zu treffen.

Als zusätzliches positives Resultat ihrer Deutschland- und Ostpolitik wurde von der Bundesregierung angeführt, daß sich die Sowjetunion ausdrücklich nicht mehr auf die Feindstaatenklauseln der UN-Charta (Art. 53 und 107) berufe. Außenminister Scheel stellte am 23. Februar 1972 vor dem Bundestag fest, die Sowjetunion könne sich „jetzt nicht mehr wie noch 1969 auf ein angebliches Interventionsrecht aus den Artikeln 53 und 107 der Satzung der Vereinten Nationen berufen“.<sup>21</sup>

In sog. „Überlegungen zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“ vertrat die Bundesregierung die Auffassung, daß der Moskauer Vertrag jede einseitige Berufung auf Interventionsvorbehalte nach Art. 53 und 107 der Charta der Vereinten Nationen ausschließe.<sup>22</sup>

Staatssekretär Egon Bahr erklärte anlässlich der Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Vertrages: „Es hat einen tiefen Sinn, daß der Bezug auf die Feindstaatenartikel aus den Beziehungen zwischen der Sowjetunion und der BRD durch den Vertrag verschwinden wird. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt nicht über diese Artikel. Hier hatte allein die Sowjetunion zu verzichten. Und dieser Verzicht ist vollständig.“<sup>23</sup>

Als offizielle Argumente für diese Auffassung der Bundesregierung werden der Wortlaut des Artikel 2 des Moskauer Vertrags sowie die Gromyko-Interpretation vom 29. Juli 1970 angeführt, die am 13. Dezember 1971 auf deutscher Seite in den Ratifikationsprozeß des Moskauer Vertrages eingeführt wurde.

Art. 2 des deutsch-sowjetischen Vertrags bestimmt, daß die Vertragspartner „ihre Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln lösen“ werden und sich „in ihren gegenseitigen Beziehungen gemäß

Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt zu enthalten“<sup>24</sup> verpflichtet.

Zur Frage des Interventionsanspruchs erklärte der sowjetische Außenminister Gromyko in den Vertragsverhandlungen mit Außenminister Scheel am 29. Juli 1970: „In dem von uns angenommenen Text steht das Wort ‚ausschließlich‘ (mit friedlichen Mitteln). Wir haben keinerlei Ausnahmen vorgesehen. Das ist unsere Antwort auf Ihre innenpolitische Diskussion. Ich betone erneut das Wort ‚ausschließlich‘“<sup>25</sup>

Trotz dieser Argumentation der Bundesregierung wird die Auffassung, Moskau habe vollständig und umfassend auf seine Interventionsrechte verzichtet, von der Mehrzahl der deutschen Staats- und Völkerrechtler verneint.<sup>26</sup> Nahezu übereinstimmend wird die Meinung vertreten, daß eine Aufgabe des Rechtes aus den Art. 53 und 107 der UN-Charta nicht möglich ist, weil dazu eine Revision der Charta notwendig wäre. Darüberhinaus haben die Westmächte in ihren Erklärungen von 1968 und 1969 zu den Interventionsartikeln ausdrücklich festgestellt, daß die Art. 53 und 107 kein Recht zur einseitigen Intervention gäben. Damit haben sie aber keineswegs auf die kollektive Ausübung ihrer rechtlichen Befugnisse verzichtet. Deshalb scheint es unrealistisch zu sein, anzunehmen, daß Moskau auf ein Recht verzichtet habe, über das die Westmächte noch verfügen. Auch würde im Kollisionsfall das Recht der Satzung der Vereinten Nationen jedem zweiseitigen Vertragsrecht vorgehen.

Bedenklich sind in diesem Zusammenhang Äußerungen des sowjetischen Botschafters in Bonn, Falin, der mehrfach geäußert hat, daß die Art. 53 und 107 durch den Moskauer Vertrag lediglich „überlagert“ seien. Pressesprecher Ahlers stimmte der Aussage dieser Äußerungen zu.<sup>27</sup>

Damit läßt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob und inwieweit Moskau in Art. 2 des deutsch-sowjetischen Vertrages auf ihre früher erhobenen einseitigen Interventionsansprüche verzichtet hat. Nach Ansicht Hackers muß sich die Bundesregierung den Vorwurf gefallen lassen, nicht klarere und eindeutiger Formulierungen durchgesetzt zu haben, wie sie vergleichsweise in der „Gemeinsamen Deklaration der UdSSR und Japans“ vom 19. Oktober 1956 gebraucht werden. Die Diskussion der Juristen zeigt, daß die These der Bundesregierung vom vollständigen Verzicht auf Anwendung der Feindstaatenklauseln durch

die Sowjetunion zumindest zweifelhaft ist.

Allerdings nimmt die herrschende Lehre im Völkerrecht an, daß die Art. 53 und 107 keine Anwendung mehr Staaten gegenüber finden können, die entweder einen Friedensvertrag erhalten haben oder aber – wie beide deutsche Staaten seit September 1973 – in die Vereinten Nationen aufgenommen wurden und damit unter das in Art. 2 Abs. 1 der Charta normierte Satzungsprinzip der Gleichwertigkeit der Mitglieder fallen.

Andererseits ist es der Bundesregierung – auch nach Ansicht der Mehrzahl der Staats- und Völkerrechtler in der Bundesrepublik – im Moskauer Vertrag gelungen, die sog. „deutsche Option“ offenzuhalten. Mit dem von der sowjetischen Regierung widerspruchslos entgegengenommenen „Brief zur deutschen Einheit“ wird sichergestellt, daß die Wiederherstellung der deutschen Einheit durch friedliche Vereinbarung nicht im Widerspruch zum Vertrag steht. Die deutsche Frage ist somit auch nach Abschluß des deutsch-sowjetischen Vertrages rechtlich völlig „offen“ und nicht präjudiziert.

Jedoch dürfte die Tatsache, daß es die Bundesregierung gegen den Widerstand ihres sowjetischen Vertragspartners durchsetzte, die deutsche Frage formal offenzuhalten, langfristig von geringer Bedeutung sein. Die Sowjetunion vertraut offensichtlich auf den Gewöhnungsprozeß, in dessen Verlauf die internationale Öffentlichkeit nach Abschluß des Grundvertrages die deutsche Frage als erledigt bzw. gelöst betrachtet und die deutsche Teilung damit als ratifiziert ansieht. „Die deutsche Frage“ – so formuliert Pfeiler zutreffend – „ist nur dann mit Aussicht auf Erfolg offenzuhalten, wenn man sich auf die(se) politischen Voraussetzungen konzentriert.“<sup>28</sup> Dies kann in der Praxis der zwischendeutschen Beziehungen jedoch nur heißen, die völlige Gleichberechtigung der DDR zu akzeptieren, die Kommunikation auf jenen Feldern gemeinsamer Interessen zu verstärken, wo dies ohne reale oder perzipierte Gefahr für die Stabilität des Partners möglich ist und auf beiderseitige strikte Einhaltung der geschlossenen Verträge zu dringen. Das eigene Kooperationsangebot muß ständig aufrechterhalten und der Versuch gemacht werden, „die UdSSR und die DDR zu überzeugen, einer größeren Freizügigkeit für Menschen und Meinungen von West nach Ost und umgekehrt zuzustimmen. Solche Überzeugungsarbeit kann nur erfolgreich sein, wenn sie geduldig geübt und mit unbedingter Vertragstreue verbunden wird.“<sup>29</sup>

Der am 21. Dezember 1972 unterzeichnete Grundvertrag zwischen der BRD und der DDR ergänzt als vorläufiger Schlußpunkt das Bündel zwischenstaatlicher Regelungen, die in ihrer Substanz insgesamt einem Friedensvertrag gleichkommen. Mit der Regelung der Grundlagen der Beziehungen zwischen Bonn und Ost-Berlin konnte eine Phase deutscher Außenpolitik beendet werden, in der beide deutsche Staaten durch den Kampf für oder gegen die internationale Anerkennung der DDR in einem engen Gegeneinander miteinander verbunden waren. Der Grundvertrag ist der logische Schlußstein einer Politik, die seit Ende 1969 einen vertraglich fixierten modus vivendi in Mitteleuropa anstrebte, der für die beiden deutschen Staaten die Aussicht auf ein begrenztes Miteinander eröffnen soll.

Obwohl die Bundesregierung in diesem Vertrag den Alleinvertretungsanspruch endgültig aufgibt (Art. 4 und 6) und der DDR indirekt den Weg zu weltweiter internationaler Anerkennung ebnet – die zwar noch für eine Übergangszeit, sicherlich aber nicht auf Dauer zu verhindern gewesen wäre<sup>30</sup> –, obwohl der Terminus von den „beiden deutschen Staaten“ nur noch in der Präambel des Vertrages, nicht mehr im operativen Teil erwähnt wird, sieht sich die DDR einem Paradoxon konfrontiert: Durch die formelle Anerkennung ihrer Trennung sind beide Staaten einander näher gerückt als jemals zuvor in ihrer Geschichte. Zum ersten Mal hat die deutsche Nation eine reale Chance zur Regeneration und erstmalig werden Mauern und Grenzen im gespaltenen Deutschland durchlässiger, gibt es meßbare menschliche Erleichterungen. Erstmalig dürfen DDR-Bürger unterhalb des Rentenalters in dringenden Familienangelegenheiten wieder in die Bundesrepublik fahren. In diese Kategorie gehören künftig auch silberne und goldene Hochzeiten. Für 6 1/2 Millionen Einwohner der Bundesrepublik aus 56 Kreisen in Grenznähe wurden besondere Reismöglichkeiten in 54 DDR-Kreise eröffnet.<sup>31</sup> Mit Abschluß des Grundvertrages erhielten erstmalig westdeutsche Journalisten Arbeitsmöglichkeiten in der DDR. Allerdings zeigt die Ende Februar 1973 in Kraft gesetzte „Verordnung über die Tätigkeit von Publikationsorganen anderer Staaten und deren Korrespondenten in der DDR“, daß die Regierung in Ost-Berlin nicht bereit ist, westdeutschen Pressevertretern eine ähnliche Bewegungsfreiheit einzuräumen, wie sie ihre ostdeutschen Kollegen in der Bundesrepublik genießen.<sup>32</sup>

Die künftige Ständige Vertretung der Bundesrepublik in der DDR, die im Juni 1974 offiziell ihre Arbeit aufnahm, vertritt die Interessen von

West-Berlin; noch zu schließende Vereinbarungen zwischen Bonn und Ost-Berlin, die im Grundvertrag vorgesehen sind, können auf West-Berlin ausgedehnt werden<sup>33</sup> – allerdings steht diese Klausel hinter dem im Viermächte-Abkommen erreichten Standard zurück. Ein Automatismus der Erstreckung, den die Bundesregierung allerdings bestreitet, konnte nicht fixiert werden.

Die DDR bestätigt im Grundvertrag erstmalig formell die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte und die von völkerrechtlicher Anerkennung abweichenden Sonderbeziehungen: Vertreter statt Botschafter, keine Ratifizierung des Grundvertrages durch den Bundespräsidenten und Aufrechterhaltung und Verbesserung des besonderen „innerdeutschen“ Handels – die Freistellung der DDR von Zöllen im Umgang mit der EWG bringt Ost-Berlin jährlich etwa 500 Millionen DM ein.

Gerade im Vorbehalt der Vier Mächte sieht Bender ein wesentliches Indiz für die besonderen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR: „... solange die ehemaligen Siegerstaaten ihre Ansprüche in Deutschland nicht aufgeben, sind die Regierungen in Bonn und Ostberlin auf eine Art zusammengezwungen, die beiden zuweilen nicht angenehm sein könnte.“<sup>34</sup>

Obwohl alle Entscheidungsträger aus Partei und Regierung der DDR immer wieder jegliche Art von Sonderbeziehungen ablehnen und das von der Bundesregierung propagierte „besondere innerdeutsche Verhältnis“ heftig bekämpfen, spricht Erich Honecker in seinem Interview mit dem Kolumnisten der „New York Times“ vom 22. November 1972 plötzlich selbst von „Besonderheiten“ in den zwischendeutschen Beziehungen: Nach dem Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen vollziehe sich der Handel mit der BRD auf den gleichen Grundlagen wie bisher. Es gebe „keinen Grund zu Veränderungen. Das ist eine der wenigen Besonderheiten . . . die in den Beziehungen weiterbestehen.“<sup>35</sup>

Auch die Fortgeltung der Viermächte-Rechte über Berlin – von der DDR stets geleugnet – erwähnt Honecker an gleicher Stelle indirekt. Er spricht davon, „daß wir bestimmte Praktiken, die noch vorhanden sind, akzeptieren. Aber das sind Fragen zwischen den vier Mächten.“<sup>36</sup>

Nach Ansicht von Blumenwitz weist die Viermächte-Konstruktion im Grundvertrag brüchige Stellen auf.<sup>37</sup> Im Vertrag selbst und den begleitenden Dokumenten und Instrumenten fehle der Begriff

„Deutschland“ bzw. „Deutschland als Ganzes“. Damit fehle – wie auch in den neueren Viermächteerklärungen – die Bezugnahme auf das Objekt, für welches Verantwortung getragen werden soll.<sup>38</sup> Dies könne – so Blumenwitz – nur bedeuten, daß das Interesse der Vier Mächte an einem Friedensvertrag mit Deutschland und besonders an einer deutschen Wiedervereinigung völlig geschwunden sei, und daß lediglich „ein Bündel Interventionsrechte“ bleibe, „eine neue Dimension der Viermächteverantwortung, die die Bundesregierung allem Anschein nach gar nicht ausgelotet hat.“<sup>39</sup>

Bahrs Erklärung, man habe diese Formulierung nicht benutzt, um „die für die Vier Mächte-Vereinbarung für Berlin gefundenen Formulierungen nicht abzuschwächen, indem man andere benutzt“<sup>40</sup>, vermag nicht völlig zu überzeugen, zumal sich das Abkommen der Vier Mächte lediglich auf die Lage in und um Berlin bezieht, d.h. einer besonderen Betonung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes nicht bedarf, der Grundvertrag hingegen unmittelbar das Verhältnis zwischen beiden deutschen Staaten regelt. Es ist nicht einzusehen, inwiefern eine im Grundvertrag aufgeführte Objektbezeichnung „Deutschland als Ganzes“ die im Berlinabkommen fixierten entsprechenden Formulierungen abschwächen würde.

Obwohl der Begriff der Nation nur noch in negativer Formulierung in der Präambel des Grundvertrages erscheint, gelang es der Regierung Brandt/Scheel, die Kontinuität der nationalen Einheit zu wahren, denn der Hinweis auf die über die „nationale Frage“ bestehenden Meinungsverschiedenheiten bedeutet nichts anderes, als daß es noch eine nationale Frage gibt. „Daß die Bundesregierung“ – so argumentiert Bender – „immer wieder den Fortbestand der deutschen Nation beschwört, besagt noch nicht allzuviel; daß die SED-Führung dagegen wütend und beharrlich protestiert und polemisiert, beweist hingegen, daß hier etwas ist.“<sup>41</sup>

Indem Art. 9 des Grundvertrages bestimmt, daß dieser Vertrag früher abgeschlossene oder die Vertragspartner betreffende zwei- und mehrseitigen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt, gelten für beide deutsche Staaten auch die Abmachungen, die ganz Deutschland betreffen und die Herstellung der Einheit Deutschlands zum Ziel haben. So zum Beispiel für die Bundesrepublik der „Deutschlandvertrag“ vom 26. Mai 1952 (Art. 7)<sup>42</sup> und für die DDR der „Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit“ mit der

UdSSR vom 12. Juni 1964 (Präambel).<sup>43</sup> In beiden Dokumenten ist vom Ziel eines wiedervereinigten Deutschland bzw. der Verwirklichung der Einheit Deutschlands die Rede. Damit gelang es der Regierung Brandt/Scheel nicht nur, den seit Jahren rückläufigen Prozeß im Verhältnis zur DDR aufzuhalten und den Weg zur Normalisierung frei zu machen, sondern darüberhinaus durch mehr Kommunikation den Erosionsprozeß, der das nationale Zusammengehörigkeitsgefühl ergriffen hat, vorläufig aufzuhalten. Ob diese Tendenz langfristig positiv beeinflußt werden kann, ist heute noch nicht abzusehen. „Woanders“ – schreibt Theo Sommer zutreffend – „soll sich denn die Einheit der Nation noch zeigen können als in der lebendigen Begegnung der Menschen.“<sup>44</sup>

Diese im Grundvertrag erstmalig kodifizierte deutsch-deutsche Kommunikation wird – so Egon Bahr – bedeuten, „daß die Substanz der Nation und ihres Bewußtseins wenigstens erhalten wird. Hoffentlich! Nicht einmal diese Chance hätte es ohne die Verträge gegeben.“<sup>45</sup>

Obwohl der Grundvertrag kein „gelungener“ Vertrag ist und die tiefgreifenden grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragspartnern nur mühsam mit Formelkompromissen überdeckt werden, stellt er eine Ausgangsposition für verbesserte – keineswegs für normale – Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten dar. Egon Bahr hat dies nüchtern so formuliert: „Wer über die bisher erzielten praktischen Ergebnisse der Vertragspolitik mit der DDR enttäuscht ist, hat entweder schon vergessen, wie es früher war, oder er hat sich Illusionen über die DDR gemacht und ist zum Gefangenen übersteigerter Erwartungen geworden.“<sup>46</sup> Bahrs deutschlandpolitische Prognose erscheint zumindest für überschaubare Zeiträume realistisch: „... bisher haben wir keine Beziehungen zur DDR. Dann werden wir schlechte haben und dies ist der Fortschritt. Es wird lange dauern, ehe wir bessere kriegen.“<sup>47</sup>

In seiner Funktion als Instrument der Deutschlandpolitik zweier Staaten mit verschiedenen Gesellschaftssystemen kann der Grundvertrag nicht besser sein als das gegenwärtige Verhältnis zwischen den Vertragspartnern selbst. Da er einen mühsam ausgehandelten Kompromiß zwischen Staaten darstellt, die von entgegengesetzten Interessenlagen aus operieren, ist es nicht ungewöhnlich, wenn die Vertragspartner häufig die kodifizierten Formelkompromisse verschieden und aus der jeweiligen Interessenlage heraus interpretieren. Bei unausweichlichen Verhärtungen, wie sie Ende 1973 und Anfang 1974 mit der Er-

höhung der Zwangsumtauschquoten für Besucher der DDR und angeblichen Behinderungen der Transitwege von und nach Berlin zu diagnostizieren waren, muß die Bundesregierung – so Sonthheimer zutreffend – „unbeirrt auf die weitere Normalisierung der Beziehungen dringen. Sie muß die DDR in die Pflicht des Vertrages nehmen... Schließlich kann die DDR kein Interesse daran haben, in den Augen der Weltöffentlichkeit als vertragsbrüchig zu erscheinen.“<sup>48</sup>

Den Kompromiß-Charakter des Grundvertrages und seine Ambivalenz hebt auch eine gewichtige britische Stimme hervor. Als die „two conflicting elements in the ‚Basic Treaty‘ of December 1972“ werden einerseits „the consolidation of the political status quo in central Europe“ und andererseits „its change“ bezeichnet und die verschiedenen Interessenlagen der Vertragspartner aufgezeigt: „The GDR insisted on independence, autonomy and separation. The FRG while recognizing a separate state in East Germany, insisted on maintaining the idea of national unity. Those conflicting aims will characterize the relationship between the two Germanies in the future.“<sup>49</sup>

Das enge Zusammenwirken der Vier Mächte bei nahezu allen Vertragswerken der Ost- und Deutschlandpolitik seit Ende 1969 – dies besonders bei der Viermächtevereinbarung über Berlin – kennzeichnet nicht nur den Zusammenhang des Deutschlandproblems mit anderen Problemstellungen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit, sondern hat auch exemplarisch dargelegt, daß schwierige Verhandlungsmaterien des Ost-West-Gegensatzes einer befriedigenden Lösung zugeführt werden können, wenn den grundlegenden Interessen des Verhandlungspartners Priorität eingeräumt wird. Darüberhinaus hatten die Westmächte und die Bundesrepublik Gelegenheit, in der Vorbereitungsphase aller ost- und deutschlandpolitischen Vertragsverhandlungen neue bi- und multilaterale Konsultations- und Kooperationsstechniken zu erproben, die während der Berlin-Verhandlungen sehr erfolgreich angewandt werden konnten.<sup>50</sup>

Mit der Formalisierung des zwischendeutschen Verhältnisses wurde der Weg frei gemacht zu Lösungsmöglichkeiten von Problemen der europäischen Sicherheit. Durch die Beseitigung der Schadensstreuung des deutschen Konfliktherdes im internationalen Bereich und der damit verbundenen Reduzierung des zwischendeutschen Konfliktpotentials hat sich die Bundesrepublik von dem Druck befreit, dem sie durch die ungeregelten Beziehungen zu ihrem deutschen Nachbarstaat ausgesetzt war. Damit hat die deutsche Außenpolitik ihren internationa-

len Handlungsspielraum wiedergewonnen und kann einen aktiven Beitrag zur Lösung der europäischen Probleme liefern.

„Mit dem Abschluß der Ostpolitik“ – so artikuliert ein amerikanischer Beobachter vermutlich nicht nur seine persönliche Ansicht – „ . . . ist endlich das deutsche Krebsgeschwür beseitigt, das das politische Gewebe in der Nachkriegszeit zu zerstören drohte.“<sup>51</sup>

### III. Die Haltung Ost-Berlins

Auf der 14. Tagung des ZK der SED am 10. Dezember 1970 umreißt Erich Honecker die künftige grundsätzliche Ausrichtung der Politik der DDR gegenüber der SPD/FDP-Koalition in Bonn:

„Wir sollten uns gerade gegenwärtig jener Feststellung Lenins erinnern, mit der er einmal darauf hinwies, daß es Zeiten geben kann, da man nicht so ohne weiteres erkennt, wer der Freund und wer der Feind ist. Eben um das zu erreichen — um leichtgläubigen Menschen einen Wandel des Kapitalismus und seiner Politik vorzutäuschen — tritt uns der Imperialismus heute in einem anderen Gewand als früher gegenüber. Zu den neuen Erscheinungsformen imperialistischer Politik, die aus der Anpassung an das zugunsten des Sozialismus veränderte internationale Kräfteverhältnis herrühren, gehört heute in der Politik und in der Ideologie vor allem der Sozialdemokratismus. . .“<sup>1</sup>

Ende April 1972 heißt es im Bericht des Politbüros an die 5. Tagung des Zentralkomitees der SED: „Wir bleiben uns stets bewußt, daß die Abgrenzung der sozialistischen DDR von der imperialistischen BRD sowie die aktive Politik der friedlichen Koexistenz ein dialektischer Prozeß sind. Es ist in unserer Zeit nicht zu übersehen, daß der Prozeß der Entspannung begleitet ist von der Verschärfung der ideologischen Auseinandersetzung . . . Das bedeutet, daß die Politik der friedlichen Koexistenz keinesfalls zu einer Minderung unseres politisch-ideologischen Kampfes gegen den Imperialismus und für die allseitige Stärkung der DDR als sozialistischer Staat führen darf . . .“<sup>2</sup>

Diese Aussagen zeigen, daß die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt die SED-Führung seit Ende 1969 vor schwere ideologische und politische Probleme gestellt hat. Wer die Bundesrepublik wie Honecker als „imperialistisches Ausland“, als „aggressiv“ und „tückisch“ betrachtet, der muß die DDR folgerichtig mit aller Entschiedenheit nach Westen abgrenzen.

Die Abgrenzung darf als solche nicht mit Isolierung verwechselt werden, sie ist in der Sicht Ost-Berlins ein sich gesetzmäßig vollziehender und nicht umkehrbarer Prozeß zwischen den völlig unterschiedlichen sozio-ökonomischen Systemen und politischen Ordnungen in Deutschland. Die sozio-ökonomische Gegensätzlichkeit bildet den Kern der

Abgrenzungsargumentation der DDR. Entwicklung und Festigung des Sozialismus in der DDR führen objektiv zu verstärkter Abgrenzung in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zwischen beiden deutschen Staaten.

Die ideologische Festigkeit und der damit einhergehende Kampf gegen die imperialistische Ideologie sind für die SED wesentliche Voraussetzungen für eine Politik der friedlichen Koexistenz. Beziehungen zu Staaten verschiedener Gesellschaftsordnung sind nur auf der Basis völliger ideologischer Abgrenzung möglich. Friedliche Koexistenz und unversöhnlicher ideologischer Kampf bilden eine Einheit, sie stellen Elemente eines dialektischen Prozesses dar und sind ein charakteristisches Merkmal der Dialektik des internationalen Klassenkampfes unserer Zeit. In der Praxis bedeutet der ständige Gebrauch des Begriffs „Abgrenzung“ nichts anderes, als die Sicherung des ideologischen Gebäudes der Politik der DDR in einer Zeit, in welcher sie direkte Kontakte zur Bundesrepublik unterhält.

Jedes geringe Mehr an Kommunikation zwischen beiden deutschen Staaten würde das Kommunikationsgefälle zwischen ihnen, das von der SED zum Schutz ihres Souveränitätsinteresses herbeigeführt wurde und künstlich aufrechterhalten wird, reduzieren. Diese Verminderung der ideologischen wie politischen Distanz zwischen der DDR und der Bundesrepublik wiederum bedeutet für Ost-Berlin ein erhebliches Sicherheitsrisiko. Die Sorge der DDR-Regierung um die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und Sicherheit – die spontanen Reaktionen der Bevölkerung beim Besuch Brandts in Erfurt dürften der SED-Führung in dieser Hinsicht eine Lehre gewesen sein – trat stets dann deutlich zum Vorschein, wenn sich der „innerdeutsche“ Dialog intensivierte. Die Ost-Berliner Abgrenzungskampagne erreichte meist vor spektakulären Ereignissen, die eine neue Regelung des zwischen-deutschen Verhältnisses zum Inhalt hatten, ihren Höhepunkt: Vor den Treffen von Erfurt und Kassel, während der „innerdeutschen“ Berlin-Gespräche und während der Verhandlungen über den Grundvertrag. Sie begann bemerkenswerterweise synchron mit den deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen Mitte 1970. In der Perzeption Ost-Berlins sind diese „Gefahren der Entspannung“ nur zu kalkulieren, wenn der prinzipielle Gegensatz zwischen der sozialistischen DDR und der imperialistischen BRD deutlich herausgestellt und auf die Gefahr einer ideologischen Aufweichung propagandistisch hingewiesen wird.

In diesem Zusammenhang ist die Tatsache von zentraler Bedeutung, daß mit der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages das als Kohäsionsfaktor innerhalb des Ostblocks seit Beginn der fünfziger Jahre sorgsam konservierte Feindbild der Bundesrepublik abgebaut wurde. Mit dem Abschluß der Verträge von Moskau und Warschau sind die wichtigsten Verbündeten Ost-Berlins aus der seit 1967 formierten Solidaritätsfront der Mitgliedsländer des Warschauer Paktes ausgebrochen, ohne die immer wieder verkündete Hauptforderung Ulbrichts nach völkerrechtlicher Anerkennung der DDR durch Bonn zu berücksichtigen. Damit gelang es dem innenpolitisch und ideologisch bedrohlichsten Gegner der DDR mit Erfolg, die psychologische und deutschlandpolitische Sonderstellung Ost-Berlins innerhalb des Ostblocks zu reduzieren. Aktive Deutschlandpolitik wird seit Anfang 1969 mehr denn je in Moskau konzipiert und substantiell ausschließlich mit den Interessen der sowjetischen Europapolitik abgestimmt, lediglich formal mit den Entscheidungsträgern in Ost-Berlin. Zwar werden die Sowjets bei den Entwürfen ihrer Europapolitik die existentiellen Interessen der DDR berücksichtigen — die sowjetische Entspannungspolitik endet dort, wo die Sicherheitsinteressen Ost-Berlins gefährdet werden könnten, d.h. wo die innere Sicherheit dieses strategisch wichtigen „Aufmarschraumes“ auf dem Spiel steht — sie werden sich aber gleichzeitig die Entscheidung darüber vorbehalten, was unter diesen Interessen des deutschen Verbündeten im Einzelfall zu verstehen ist.

Primär taktisch-politische Aufgabe der derzeitigen DDR-Politik ist es, Partei und Staat zu stabilisieren und gegen den drohenden ideologischen „Infekt“ einer deutsch-deutschen Annäherung Immunstoffe zu erzeugen. Während sich früher die Bundesrepublik gegen die DDR abgrenzte, um Ost-Berlin durch Gleichbehandlung keine Legitimation zu verschaffen — als Mittel hierzu diente der mit der Hallstein-Doktrin juristisch abgesicherte Alleinvertretungsanspruch —, kehrt nun die DDR diese Strategie um. Um die innere Sicherheit nicht zu gefährden und ihren nationalen Alleinvertretungsanspruch zu untermauern, flüchtet jetzt die SED in eine sozialökonomisch und ideologisch motivierte Abgrenzungstherapie. Da aus der Sicht Ost-Berlins in der DDR allein die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz durchgeführt wurden und sich dieser Staat in Übereinstimmung mit den Entwicklungsgesetzen der menschlichen Gesellschaft befindet, ist seine Rechtmäßigkeit eine doppelte.

Die veränderte Strategie der politischen Führung der DDR wird in der Behandlung der nationalen Frage und ihrer Lösung aus der Sicht der SED deutlich. Erst in den letzten Jahren scheint man erkannt zu haben, daß eine unabsehbare Dauer der deutschen Teilung auch Auswirkungen auf das Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen in Ost und West hat. Während die Bundesrepublik versucht, durch mehr praktische Gemeinsamkeit, durch mehr menschliche und technische Kommunikation das Gefühl der Zusammengehörigkeit der Menschen in beiden Teilen Deutschlands zu verstärken, um damit einer Vertiefung der Spaltung zu begegnen, bezeichnet die DDR seit Ende 1969 die Einheit der Nation nicht mehr als gegeben und versucht den Inhalt des Nationenbegriffs umzudeuten und ihn mit sozio-ökonomischen Vorzeichen zu versehen. Wie weit diese gezielte Begriffstransformation und Aushöhlung schon gegangen ist, zeigt ein Vergleich von Äußerungen zur nationalen Frage aus der Sicht der SED, die heute noch die theoretischen Grundlagen der Diskussion in der Partei über die Frage nach der Nation bilden:

Schon im von Karl Marx und Friedrich Engels verfaßten „Manifest der kommunistischen Partei“ von 1848 ist von der „Nation“ die Rede: „Den Kommunisten ist ferner vorgeworfen worden, sie wollten das Vaterland, die Nationalität abschaffen. Die Arbeiter haben kein Vaterland. Man kann ihnen nicht nehmen, was sie nicht haben. Indem das Proletariat zunächst sich die politische Herrschaft erobern, sich zur nationalen Klasse erheben, sich selbst als Nation konstituieren muß, ist es selbst noch national, wenn auch keineswegs im Sinne der Bourgeoisie . . . In dem Maße, wie die Exploitation des einzelnen Individuums durch das andere aufgehoben wird, wird die Exploitation einer Nation durch die andere aufgehoben. Mit dem Gegensatz der Klassen im Inneren der Nation fällt die feindliche Stellung der Nationen gegeneinander.“<sup>3</sup>

Von dieser Aussage leitet die SED ihre Auffassung ab, daß es in einer Nation zwei Nationen geben könne, die bürgerliche und die sozialistische, die proletarische Nation. Erstere sei in Bruchstücken noch in der Bundesrepublik vorhanden, die sozialistische Nation bilde sich in der DDR heraus.

In seinem „Entwurf der Thesen zur nationalen und zur kolonialen Frage“ für den 2. Kongreß der kommunistischen Internationalen hebt Lenin 1920 die historische und wirtschaftliche Komponente einer Nation hervor:

„ . . . Die Kommunistische Partei . . . darf . . . auch in der nationalen Frage keine abstrakten und keine formalen Prinzipien in den Vordergrund rücken, sondern muß ausgehen: erstens von einer genauen Einschätzung der konkreten historischen und vor allem ökonomischen Situation . . . drittens von einer ebenso klaren Unterscheidung zwischen unterdrückten, abhängigen, nicht gleichberechtigten und unterdrückenden, ausbeutenden, vollberechtigten Nationen . . . “<sup>4</sup>

Stalin legte seine Auffassung über die Nation schon 1913 nieder und betonte besonders Elemente wie Sprache, Tradition und Kultur: „Eine Nation ist eine historisch entstandene stabile Gemeinschaft von Menschen, entstanden auf der Grundlage der Gemeinschaft der Sprache, des Territoriums, des Wirtschaftslebens und der sich in der Gemeinschaft der Kultur offenbarenden psychischen Wesensart . . . Fehlt nur eines dieser Merkmale, so hört die Nation auf, eine Nation zu sein.“<sup>5</sup>

Die DDR-Verfassung vom 7. Oktober 1949 in der Fassung vom 12. September 1960 geht in ihrem Wortlaut von Gesamtdeutschland aus: „Von dem Willen erfüllt . . . hat sich das deutsche Volk diese Verfassung gegeben . . . Art. 1 Deutschland ist eine unteilbare demokratische Republik . . . Die Republik entscheidet alle Angelegenheiten, die für den Bestand und die Entwicklung des deutschen Volkes in seiner Gesamtheit wesentlich sind.“<sup>6</sup>

Walter Ulbricht bezeichnet in seinem an Bundeskanzler Adenauer gerichteten Brief vom 23. Juli 1960 die DDR als einzigen rechtmäßigen deutschen Staat: „Der rechtmäßige deutsche Staat kann nur der sein, der im Sinne der Anti-Hitler-Koalition gegen das Wiedererstehen des deutschen Militarismus und Faschismus kämpft und durch die Herbeiführung eines Friedensvertrages die Wiedervereinigung unseres deutschen Vaterlandes ermöglicht.“<sup>7</sup> Bereits hier klingt die heute von der SED vertretene These an, daß der eigentliche Kern der deutschen Nation von der DDR bewahrt worden sei.

Auch das Programm der SED, das auf dem VI. Parteitag in Berlin vom 15. bis 21. Januar 1963 angenommen wurde, hält am Ziel der Wiederherstellung der nationalen Einheit Deutschlands fest: „Die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands betrachtet die Sicherung der Nation vor Krieg und Vernichtung und die Herbeiführung eines dauerhaften Friedens als die Hauptfrage unserer Zeit . . . Die SED hält unverrückbar an ihrem Ziel der Wiederherstellung der nationalen Ein-

heit Deutschlands, an der Überwindung der von den imperialistischen Westmächten im Komplott mit dem westdeutschen Monopolkapital vollzogenen Spaltung fest.“<sup>8</sup>

Ebenso die Präambel des „Vertrags über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der UdSSR von Moskau“ vom 12. Juni 1964: „ . . . in dem Wunsche, den Abschluß eines deutschen Friedensvertrages zu erleichtern und die Verwirklichung der Einheit Deutschlands auf friedlicher und demokratischer Grundlage zu fördern. . . “<sup>9</sup>

Das Bestehen einer einheitlichen Nation wird erstmalig und vermutlich ohne Rückendeckung der SED-Führung vom Sekretär des ZK der SED, Albert Norden, am 18. Dezember 1967 auf einer internationalen Pressekonferenz in Ost-Berlin geäußert. Norden führt aus, daß der Beitritt der BRD zur NATO „den deutschen Nationalverband endgültig gesprengt“<sup>10</sup> habe.

Zwei Tage später wird Norden von der Parteispitze zurückgepfiffen. Ein Leitartikel des „Neuen Deutschland“ vom 20. Dezember stellt fest, die DDR habe „immer wieder angeboten, normale gleichberechtigte Beziehungen zwischen den beiden Staaten deutscher Nation herauszustellen“.<sup>11</sup>

Auch die DDR-Verfassung vom 9. April 1968 spricht noch von der ganzen deutschen Nation: „Getragen von der Verantwortung, der ganzen deutschen Nation den Weg in eine Zukunft des Friedens und des Sozialismus zu weisen . . . Art. 1 Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Staat deutscher Nation.“<sup>12</sup>

Auf der 10. Tagung des ZK der SED am 7. Mai 1969 äußert sich auch Walter Ulbricht noch in diesem Sinne: „Wir haben darüberhinaus auch die geschichtliche Aufgabe, die Probleme der gesellschaftlichen Entwicklung und des Lebens des Volkes im Namen der Lebensinteressen der ganzen deutschen Nation zu lösen. Die Deutsche Demokratische Republik ist – ihrer Verfassung gemäß – ein sozialistischer Staat deutscher Nation . . . Die Geschichte aber lehrt: Völkerrechtliche Beziehungen kann es durchaus zwischen souveränen Staaten einer Nation geben.“<sup>13</sup>

Am 12. Dezember 1969 weicht Ulbricht zum ersten Mal und wahrscheinlich als Reaktion auf die Regierungserklärung Brandts von der Formel einer einheitlichen deutschen Nation ab. Auf der 12. ZK-Ta-

gung der SED formuliert er: „So wird zum Beispiel manchmal von einem ‚Deutschland‘ gesprochen, so als ob es als einheitliche staatliche Organisation noch existierte . . . die USA-Imperialisten und die reaktionären Kräfte Westdeutschlands zerrissen 1949 die deutsche Nation . . . Angesichts der fortgeschrittenen Auseinanderentwicklung ist es auch eine Illusion, etwa über . . . die DDR und die . . . westdeutsche Bundesrepublik ein künstliches gemeinsames Dach – so ungefähr im Sinne des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation – konstruieren zu wollen.“<sup>14</sup>

Vermutlich offiziell revidierte der SED-Chef die Vorstellungen von einer gesamtdeutschen Nation auf seiner internationalen Pressekonferenz vom 19. Januar 1970 in Ost-Berlin, die als Antwort auf den ersten Bericht Bundeskanzler Brandts über die Lage der Nation vom 14. Januar konzipiert war, in welchem Brandt es als vordringliche Aufgabe seiner Deutschlandpolitik bezeichnete, die Einheit der Nation zu wahren. Dazu bemerkte Ulbricht: „Durch die Politik des deutschen Großkapitals . . . wurde Deutschland in jedem Krieg kleiner. Zuletzt wurde die deutsche Nation von den USA und den westdeutschen Imperialisten gespalten . . . Das ist die historische Realität: Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer deutscher Nationalstaat, die westdeutsche Bundesrepublik ist ein kapitalistischer NATO-Staat . . . Es ist ein Staat mit beschränkter nationaler Souveränität . . . Zwischen den Krupps und den Krauses, zwischen den Milliardären und Multimillionären und dem werktätigen Volk gibt es keine nationale Einheit.“<sup>15</sup>

Auf die Frage eines DDR-Journalisten nach dem Bestehen einer deutschen Nation präzisierte Ulbricht: „Die Einheit der deutschen Nation ist vor über 20 Jahren mit der Gründung des westdeutschen Separatstaates von den imperialistischen Westmächten und den reaktionären Kräften des westdeutschen Monopolkapitals zerstört worden. Man kann keine Einheit bewahren, die seit 20 Jahren nicht mehr existiert.“<sup>16</sup>

Nur wenige Sätze später aber bezeichnete Ulbricht überraschenderweise die DDR als „sozialistischen Staat deutscher Nation“.<sup>17</sup>

Auf dem VIII. Parteitag der SED, der vom 15. bis 19. Juni 1971 in Ost-Berlin stattfindet, nimmt Ulbrichts Nachfolger Erich Honecker ausführlich zur Frage der Nation Stellung und beschreibt den von der SED propagierten neuen Typus der deutschen Nation:

„ . . . Die herrschenden Kreise in der BRD suchen ihre revanchistische Linie von den bereits erwähnten, ‚innerdeutschen Beziehungen‘ mit der betrügerischen Behauptung zu stützen, es bestehe unverändert eine einheitliche deutsche Nation. Davon kann selbstverständlich keine Rede sein . . . Mit der Errichtung der Arbeiter- und Bauern-Macht und dem Aufbau der sozialistischen Gesellschaft entwickelt sich ein neuer Typ der Nation, die sozialistische Nation. Im Gegensatz zur BRD, wo die bürgerliche Nation fortbesteht und wo die nationale Frage durch den unversöhnlichen Klassenwiderspruch zwischen der Bourgeoisie und den werktätigen Massen bestimmt wird . . . entwickelt sich bei uns in der DDR, im sozialistischen deutschen Staat, die sozialistische Nation.“<sup>18</sup>

Am 19. Juni 1972 weist Honecker auf einer Kundgebung in Ost-Berlin zu Ehren des Besuches Fidel Castros in der DDR erneut scharf die Auffassung der Bundesrepublik zur nationalen Frage zurück: „Zwischen unserer sozialistischen Deutschen Demokratischen Republik und der kapitalistischen Bundesrepublik gibt es nichts ‚Innerdeutsches‘. Das von Bonn immer wieder ins Spiel gebrachte Gerede von der ‚einheitlichen Nation‘ ist nichts anderes als eine Fiktion.“<sup>19</sup>

Nur einige Tage später, am 3. Juli 1972, beschäftigt sich auch ZK-Sekretär Albert Norden in einem von der DDR-Presse auffallend stark herausgestellten Vortrag an der Parteihochschule „Karl Marx“ in Ost-Berlin mit der nationalen Frage: „Heute ist die Lage doch so, daß in der DDR die neue, die sozialistische Nation wächst, während in der BRD die alte kapitalistische Nation fortbesteht. Zwischen ihnen gibt es keine Klammer, weil eine vom Gesetz der Ausbeutung des Menschen beherrschte Nation und eine ausbeutungsfreie Nation von keiner sogenannten nationalen Klammer zusammengehalten werden können . . . Es gibt nicht zwei Staaten einer Nation, sondern zwei Nationen in Staaten verschiedener Gesellschaftsordnung.“<sup>20</sup>

Norden umreißt damit präzise den Kern der nationalen Frage aus der Sicht der SED: Da eine Vereinigung der auf zwei unterschiedlichen sozialen Entwicklungsstufen stehenden deutschen Staaten die Beseitigung des Unterschieds zwischen ihnen bedeuten würde, ist der Sieg des Sozialismus in der ganzen „Nation“ notwendig. Eine Vereinigung der sozialistischen DDR mit der imperialistischen BRD ist deshalb unmöglich.

Eine vom Ost-Berliner Institut für Internationale Politik und Wirtschaft (JPW) im April 1973 herausgegebene wissenschaftliche Ab-

handlung setzt sich ausführlich mit dem bürgerlichen Nationalismus-Begriff auseinander:

„Die heutigen Vertreter des Nationalismus erklären die Nation zu einer über den Klassen stehenden, seit dem antifeudalen Kampf bis zur Gegenwart existierenden Interessengemeinschaft . . . in jedem Falle leugnen die Vertreter solcher Nationsbegriffe und Nationalismustheorien das Primat des sozialen vor dem nationalen Element und gehen über den unversöhnlichen Klassengegensatz von Bourgeoisie und Proletariat im Rahmen der kapitalistischen Nation hinweg. Aber dieser Antagonismus ist gerade das bestimmende Kennzeichen der bürgerlichen Nation seit der Durchsetzung des Kapitalismus im jeweiligen nationalen Rahmen . . . Mit dem Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus auf deutschem Boden begann sich in der DDR gesetzmäßig der Prozeß der Herausbildung der sozialistischen Nation zu vollziehen. Durch die Vergesellschaftung der entscheidenden Produktionsmittel und den Sieg der sozialistischen Produktionsverhältnisse entstand eine völlig neue, die sozialistische Basis der Gesellschaft. Auf dieser Basis existieren unter Führung der Arbeiterklasse freundschaftlich miteinander verbundene Klassen und Schichten der Bevölkerung. Die so entstandenen sozialistischen Verhältnisse unterscheiden sich prinzipiell von der kapitalistischen Ausbeutergesellschaft.“<sup>21</sup>

Die von den imperialistischen Ideologen propagierte Theorie von der Nation als „Kommunikationsgemeinschaft“ sei nicht stichhaltig, denn trotz fast uneingeschränkter Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den westeuropäischen kapitalistischen Staaten sei es nicht gelungen, „die zwischen ihnen bestehenden ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Gegensätze und Unterschiede einzuebnen und die angestrebte umfassende west-,europäische Einheit‘ herzustellen“.<sup>22</sup>

Natürlich gebe es nationale Besonderheiten wie gemeinsame Sprache, ethnische Herkunft, gemeinsames Territorium und Wirtschaftsleben. Diese seien aber weder angeboren noch unveränderlich, sondern „resultieren aus den Besonderheiten der historischen Entwicklung der Nation und verändern sich unter den konkreten Bedingungen des geschichtlichen Prozesses . . . Die Gemeinsamkeit der Sprache ist zwar ein populäres Argument, es kann jedoch bei näherer Betrachtung nicht überzeugen. Die politischen Realitäten zeigen eindeutig, daß ethnische und sprachliche Homogenität keine Voraussetzung für einen stabilen, ökonomisch leistungs- und entwicklungsfähigen Natio-

nalstaat ist. Als Beispiele seien Belgien, Großbritannien, die Schweiz, Jugoslawien, die CSSR, Kanada genannt.“<sup>23</sup> Als „Gegenprobe“ führt der Autor Österreich an, wo ebenfalls deutsch gesprochen werde, ohne daß jedoch seine nationalstaatliche Souveränität davon berührt werde.

Es sei ein Trugschluß, aus zweifellos vorhandenen nationalen Besonderheiten „auf eine allen Klassen und Schichten der Nation gemeinsame einheitliche nationale Kultur zu schließen . . . In der Vergangenheit gab es in jeder nationalen Kultur stets eine Kultur der herrschenden Klasse . . . Von der herrschenden bürgerlichen Kultur waren die Volksmassen weitgehend ausgeschlossen; mit ihrem oft reaktionären Gehalt konnten und wollten sie sich nicht identifizieren . . . Erst in der sozialistischen Gesellschaft kann die historische Klassenspaltung der Kultur überwunden werden.“<sup>24</sup>

Die angeblich verbindende gemeinsame geschichtliche Tradition sei das untauglichste Argument, „um dem bürgerlichen Nation-Begriff in sozialistischen Ländern Anziehungskraft zu verleihen . . . Die Arbeiterklasse der DDR hat die in der bürgerlichen Nation auf politischer und sozialer Ungleichheit beruhende ‚Lebensgemeinschaft‘ mit der Bourgeoisie für immer zerbrochen, von ihrem demokratischen Selbstbestimmungsrecht Gebrauch gemacht und ihre eigene sozialistische Gesellschaftsordnung geschaffen. Es gibt also kein solches ‚gemeinsames Bewußtsein von einer rechten Ordnung‘. Seit eh und je standen an der Klassenfront innerhalb der bürgerlichen Nation ‚Deutsche gegen Deutsche‘, die gegensätzliche, klassenbedingte ‚Wertvorstellungen‘ hatten . . . Was die Geschichte der DDR und der BRD betrifft, so wurzeln die beiden Staaten in zwei entgegengesetzten, sich antagonistisch gegenüberstehenden Klassenlinien in der Geschichte des deutschen Volkes.“<sup>25</sup>

Besonders die letzten Äußerungen zeigen plastisch die Bindung des Nationenbegriffs an das Klassenkonzept auf und machen deutlich, daß die Ausdehnung des Nationenbegriffs auf immer neue Inhalte eine wachsende Unschärfe und eine beliebige Verfügbarkeit des Begriffs zur Folge hat, was von der SED-Führung offenbar beabsichtigt ist. Das Motiv für derartige Gedankenkonstruktionen liegt auf der Hand: Gelingt es der DDR, ihren ideologisch untermauerten offensiven Kurs der Schwächung des nationalen Zusammenhalts weiterzuverfolgen und den Spaltungsprozeß, der die deutsche Nation ergriffen hat, zu vertiefen, dann dürfte es lediglich eine Frage der Zeit sein, bis das noch

immer vorhandene Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung in beiden Teilen Deutschlands erloschen sein wird. Der Faktor Zeit wirkt unablässig gegen die Existenz der ganzen deutschen Nation und fördert die Entfremdung der Deutschen in Ost und West. Begünstigt wird diese Entwicklung noch durch das den Bürgern der Bundesrepublik weitgehend fehlende eigene Nationalstaatsbewußtsein, das die von der DDR intendierte Schwächung des deutschen Nationalbewußtseins auffangen könnte. Auch scheint fraglich, ob sich die breite Bevölkerung in der Bundesrepublik noch gemeinsam mit der DDR einem einheitlichen Nationalverband zugehörig fühlt.

Die großen Anstrengungen der Entscheidungsträger der DDR, einen eigenen sozialistischen deutschen Nationalstaat mit einer sozialistischen Nationalkultur zu schaffen, können als Indizien dafür gewertet werden, daß die Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel sie in eine schwierige Situation gebracht und ihre Glaubwürdigkeit erheblich strapaziert hat.

Noch Mitte 1966 formulierte das DDR-Außenministerium in einem Memorandum zum Antrag der DDR auf Aufnahme in die UNO, das auch im „Neuen Deutschland“ abgedruckt wurde, jenen Wiedervereinigungswillen, den die SED-Führung heute energisch bekämpft: „Die Annahme, daß die Aufnahme beider deutschen Staaten in die Organisation der Vereinten Nationen eine völkerrechtliche Anerkennung und eine Verewigung der Spaltung Deutschlands bedeuten würde, ist nicht nur vom Standpunkt des Völkerrechts haltlos, sie ist auch durch die Praxis der internationalen Beziehungen seit langem widerlegt . . . Die Zugehörigkeit zur Organisation der Vereinten Nationen ist also weder für den nationalen Zusammenschluß noch für die Trennung von Staaten ein Hindernis. Wer ernsthaft das deutsche Volk bei der Wiedervereinigung unterstützen will, muß von den bestehenden Realitäten, der Existenz zweier souveräner deutscher Staaten ausgehen.“<sup>26</sup> Diese Sätze lesen sich nicht nur – wie Cramer zu Recht feststellt – „fast wie eine Fortsetzung des Diskussionsbeitrages von Egon Bahr in Tutzing im Juli 1963“<sup>27</sup>, sondern geben exakt die deutschlandpolitische Haltung der Bundesregierung wieder.

Es muß offenbleiben, ob es der DDR in naher Zukunft mit Hilfe ihrer leerformelhaften definitiven Konstruktionen eines eigenen Nationenbegriffs gelingen wird, den noch verbliebenen Rest des nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls auf beiden Seiten verkümmern zu lassen. Das Konzept der SED mit seiner seit 1968 feststellbaren

Unterordnung der nationalen Frage unter die soziale, scheint es bisher – soweit dies von hier aus zu beurteilen ist – noch nicht vermocht zu haben, ein selbständiges „Staatsvolk der DDR“ zu schaffen. Obwohl die Frage, ob die Bürger der DDR ein Nationalbewußtsein oder überhaupt ein eigenes Staatsbewußtsein entwickelt haben<sup>28</sup>, empirisch nur unzureichend zu beantworten ist, scheinen das Element der gemeinsam erlebten Geschichte, die immer wieder aufbrechenden gemeinsamen Erfahrungen und das tiefsitzende Gefühl der Zusammengehörigkeit eine größere Prägekraft zu besitzen und realistischer zu sein als die theoretisch-ideologische Begriffsakrobatik der SED.

Der wachsenden Entfremdung der Menschen in beiden deutschen Staaten soll nach dem Willen der Bundesregierung der Grundvertrag entgegenwirken. Durch mehr persönliche Begegnungen und intensivere Kommunikation soll das Zusammengehörigkeitsgefühl vertieft und damit der letzte Rest eines gemeinsamen Nationalstaatsbewußtseins konserviert werden. Ob dies gelingen kann, ist freilich heute noch nicht zu übersehen. Zumindest hätte es ohne eine formalisierte Regelung der deutsch-deutschen Beziehungen nicht einmal diese Chance gegeben.

Wie massiv sich Ost-Berlin gegen die ideologisch wie innenpolitisch unerwünschten Vertragsfolgen abzusichern gedenkt, zeigen die ersten Reaktionen der DDR auf den Abschluß des Grundvertrages.

Bereits am 7. November 1972, einen Tag vor Paraphierung des Grundvertrages, faßte das Politbüro des ZK der SED einen Beschluß über die Aufgaben von Agitation und Propaganda, in dem es heißt: „Sozialistische und bürgerliche Ideologie sind unversöhnlich. Gerade an diesem Abschnitt des Kampfes gibt es keine Waffenruhe. Angesichts des Voranschreitens der Politik der friedlichen Koexistenz zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung und der gleichzeitigen Zuspitzung der ideologischen Konfrontation, angesichts der massenhaften Begegnung von Menschen gegensätzlicher Weltanschauungen und Lebensweisen sind höchste Klassenwachsamkeit und größere Aktivität geboten.“<sup>29</sup>

Offensichtlich fühlt sich die DDR nicht stabil genug, um sich den neuen Kontakten zu stellen. Deshalb versucht sie durch Verordnungen, Verpflichtungen und Selektionen – etwa durch die Heraufsetzung der Zahl der „Geheimnisträger“, die damit verbundene Anzeigepflicht

von Postzugängen aus dem Westen und persönlichen Begegnungen mit Bürgern aus der Bundesrepublik oder durch die Erhöhung der Mindestumtauschsätze für DDR-Besucher – das im Grundvertrag vereinbarte Mehr an Kommunikation mittels administrativer Maßnahmen innerhalb der DDR wieder abzuschöpfen und aufzuheben. Dieser gewollte Bremseffekt gibt aber der Bundesrepublik die Möglichkeit, vor aller Öffentlichkeit immer wieder auf die mangelnde Vertragstreue der DDR hinzuweisen und die Forderung zu erheben, sich in Geist und Buchstaben vertragskonform zu verhalten. Dem wiederholt vorgetragenen Vorwurf der Vertragsbrüchigkeit kann sich die prestigebewußte DDR, die nicht nur im Westen noch immer nicht als „normaler“, fortschrittlicher Staat perzipiert wird und deshalb versuchen muß, ihr Negativbild im internationalen Bereich zu korrigieren, mittelfristig nur schwerlich aussetzen. Die durch den Abschluß des Grundvertrages und die Aufnahme in die Vereinten Nationen ausgelöste außenpolitische Öffnung der DDR und ihre dadurch aufgewertete internationale Reputation würden durch die Nichteinhaltung bzw. Verletzung des Grundvertrages erheblich beeinträchtigt werden. Dies kann ohne Zweifel nicht im Interesse Ost-Berlins liegen.

Ernst Richert beschreibt indirekt diesen Zusammenhang: „Die DDR ist seit Anfang November 1972 so unbestritten ‚wer‘, wie das eine größere mittlere Macht unter heutigen Verhältnissen nur sein kann. In kleinen kanalisierten Dosen wird sie Menschlichkeit gegenliefern müssen – auch wenn, so Honecker, das Feindbild ‚genau stimmt‘ und der internationale Klassenkampf samt dem organisierten Mißtrauen erhalten bleibt.“<sup>30</sup>

Fragt man sich, welche substantiellen politischen Forderungen die DDR im Grundvertrag hat nicht durchsetzen können, so stößt man auf einen relativ großen Negativkatalog.

Obwohl sich Staatssekretär Kohl in den Vertragsverhandlungen von Anfang an strikt weigerte, die Frage nach der Nation in irgendeiner Form überhaupt in den Vertragstext aufnehmen zu lassen, gelang es seinem Verhandlungspartner Bahr in der Vertragspräambel auf die „nationale Frage“ zu verweisen. Auch erreichte es die DDR nicht, die seit Jahren in immer neuen Variationen geforderte völkerrechtliche Anerkennung durch die Bundesrepublik vertraglich fixieren zu lassen. Ebensowenig konnte sie ihre Forderung durchsetzen, die deutsch-deutschen Beziehungen im Vertragstext als normale völker-

rechtliche Beziehungen zu qualifizieren. Hinsichtlich der im Grundvertrag vereinbarten Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen stellten die Vier Mächte am 9. November 1972 in einer gemeinsamen Erklärung fest, „daß diese Mitgliedschaft die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte und die bestehenden diesbezüglichen vierseitigen Regelungen, Beschlüsse und Praktiken in keiner Weise berührt“.<sup>31</sup> Damit konnten die Besonderheiten im Verhältnis zwischen beiden Staaten abgeklärt werden, bevor die Bundesrepublik und die DDR Mitglieder der Vereinten Nationen wurden. Äußerlich dokumentieren sich die besonderen Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten auch im Status der DDR-Vertretung in Bonn, die als „Ständige Vertretung“ und nicht als Botschaft deklariert ist – diese Forderung der Bundesrepublik hatte DDR-Außenminister Winzer noch wenige Monate vor Abschluß des Grundvertrages als „völlig unakzeptabel“<sup>32</sup> bezeichnet – und in deren „Anbindung“ an das Bundeskanzleramt und nicht wie üblich an das Auswärtige Amt. Hinzu kommt, daß beide deutschen Wirtschaftsgebiete im Verhältnis zueinander weiterhin als Zollinland gelten und dieses Prinzip im Grundvertrag noch einmal bekräftigt wurde.<sup>33</sup>

Vermutlich dürfte es vor Abschluß der Grundvertragsverhandlungen zwischen den Entscheidungsträgern in Ost-Berlin zu einer Interessenskollision gekommen sein, denn nach Unterzeichnung des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen mit der Bundesrepublik steht die DDR vor einem Dilemma: Einerseits erreichte sie mit diesem Vertrag die volle internationale Anerkennung – bis zum 15. Mai 1973 hatten 83 Staaten die DDR anerkannt, darunter neun NATO-Staaten, bei Ulbrichts Ablösung am 3. Mai 1971 unterhielten lediglich 29 Staaten diplomatische Beziehungen zur DDR –, andererseits mußte gerade diese internationale Aufwertung mit der Gewährung von mehr „innerdeutscher“ Kommunikation erkaufte werden. Da die SED-Führung diese, sich aus dem Vertrag ergebende Durchlässigkeit ihrer bis dahin fast völlig undurchlässigen Grenze nur als Mittel der ideologischen Aufweichung, der Subversion und Diversion der sozialistischen Gesellschaft der DDR perzipiert, deutet alles darauf hin, daß nach außen der Abgrenzung nach Westen und nach innen der Stabilisierung des Herrschaftssystems der SED in Zukunft höchste Priorität eingeräumt wird. Dem ersten Ziel dient das Klassenkonzept der Nation, welches „das ‚Feindbild‘ von der Bundesrepublik für die Bevölkerung der DDR zementieren“<sup>34</sup> soll.

Aus dieser Interessenlage heraus wird die Politik Ost-Berlins primär zwei Ziele verfolgen: Sie wird einmal ihre Souveränität durch ein gesteigertes Selbstbewußtsein und wachsende internationale Anerkennung so scharf wie möglich hervorheben und ihre Entspannungsbestrebungen auf rein technische Maßnahmen zu beschränken suchen. Aufschlußreiche Symptome für die zunehmende Eigenprofilierung und das neue Selbstverständnis der DDR sind die Ausführungen Honeckers in dem schon erwähnten Interview mit der „New York Times“ vom 22. November 1972:

„Wir leben nicht mehr zu Zeiten Metternichs. Sowohl das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, das mit Blut und Eisen geschaffene Bismarck'sche Reich als auch das 3. Reich bestehen nicht mehr. In der internationalen Öffentlichkeit gibt es wohl niemanden, der diesen Staatengebilden nachweint. Seit 23 Jahren existiert die Deutsche Demokratische Republik als unabhängiger souveräner Staat. Und es ist ein Glück für die Welt, daß die Deutsche Demokratische Republik besteht.“<sup>35</sup>

Zweitens wird die DDR alles bekämpfen, was den Zusammenhalt der Nation betont und alles zu unterbinden versuchen, was von der Bundesrepublik mit dem Terminus „innerdeutsch“ bezeichnet wird. Unzweideutig stellt Honecker an gleicher Stelle fest: „Aber eine ideologische Konvergenz wird es nicht geben. Sie verstehen, daß wir da von zwei völlig verschiedenen Grundlagen ausgehen . . . Um es ganz offen zu sagen: Das sind zwei Ideologien, die sich gegenseitig ausschließen.“<sup>36</sup>

Wie stark die Notwendigkeit der Abgrenzung nach Westen immer wieder betont wird, zeigt eine für die SED-Führung typische Einschätzung der Lage, die in der vom ZK der SED herausgegebenen Zeitschrift „Einheit“ erschienen ist:

„Wir vergessen keinen Augenblick, daß die Politik der friedlichen Koexistenz eine Form des Klassenkampfes ist. Unsere Partner sind Vertreter des imperialistischen Systems, die ihre feindliche Zielsetzung gegenüber der sozialistischen Gesellschaftsordnung, gegenüber den revolutionären und fortschrittlichen Kräften keineswegs aufgeben haben und dies auch nicht verhehlen. Deshalb wird die Politik der friedlichen Koexistenz gesetzmäßig von einer Verschärfung des Kampfes auf ideologischem Gebiet begleitet. Der Gegner wird seine Versuche verstärken, auf der ‚Frequenz‘ der friedlichen Koexistenz mit den

verschiedensten Mitteln und Methoden insbesondere ideologische Diversion zu betreiben, die sozialistische Gesellschaftsordnung durch die Verbreitung bürgerlicher, insbesondere sozialdemokratischer Ideologie zu unterwandern. Diesen Bestrebungen begegnen wir mit der Überlegenheit und Überzeugungskraft unserer marxistisch-leninistischen Weltanschauung, mit konstruktiven Antworten auf neue Fragen, mit kompromißloser Entlarvung und Zurückweisung feindlicher Ideen und Auffassungen, mit der ständigen Erhöhung des sozialistischen Bewußtseins.“<sup>37</sup>

Für die Entscheidungsträger der DDR scheint mit der Grundvertragsregelung die deutsche Frage endgültig gelöst worden zu sein. Diese Ansicht artikuliert das Mitglied des Politbüros der SED, Hermann Axen, am 6. März 1973 in einem Beitrag für das sowjetische Parteiorgan „Prawda“:

„Die sogenannte deutsche Frage ist im Einklang mit den Völkerrechtsprinzipien endgültig gelöst worden. Alles, was geregelt werden sollte, wurde durch viele internationale Akte, einschließlich des Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland eindeutig und präzise geregelt. Folglich existiert überhaupt keine deutsche Frage mehr. Es existieren zwei souveräne, sozial entgegengesetzte, voneinander unabhängige deutsche Staaten mit zwei Nationen, wie es vom VIII. Parteitag der SED festgestellt wurde. Die Beziehungen zwischen der DDR und der BRD sind im Berliner Vertrag im Einklang mit den Prinzipien der UNO-Charta, das heißt den Prinzipien der friedlichen Koexistenz von Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung, verankert.“<sup>38</sup>

Außenminister Winzer bezeichnete in einem Interview am Rande der UNO-Vollversammlung vom Herbst 1973 die Aufnahme der DDR und der Bundesrepublik in die Vereinten Nationen als Beendigung der Nachkriegsperiode. Dies heiße, „daß es keine offene deutsche Frage mehr gibt, keinerlei innerdeutsche Beziehungen. Zwischen diesen beiden Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung . . . kann es nur Beziehungen der friedlichen Koexistenz geben.“<sup>39</sup>

Nach dem Willen der DDR soll das Verhältnis zwischen beiden deutschen Staaten in einem distanzierten, hinreichend formalisierten Nebeneinander bestehen, das aber für jeden freien Informations- und Meinungsaustausch möglichst wenig Spielraum läßt. Mit allen ihr zur Verfügung stehenden politischen und propagandistischen Mitteln wird

sie versuchen, der Vorstellung entgegenzuwirken, daß vertragliche Vereinbarungen zwischen Bonn und Ost-Berlin die zwischendeutsche Situation ideologisch und praktisch-politisch verändern und den eigenständigen Aufbau des Kommunismus in der DDR verlangsamen könnten. Der Bundesrepublik soll vermutlich gleichzeitig signalisiert werden, daß Entspannung nur in einem Umfang und einer Art möglich ist, die die Interessen der SED berücksichtigen.

Die Hinnahme und Einkalkulierung großer Teile der Abgrenzungspolitik der DDR ist die Grundvoraussetzung für eine langfristig angelegte und erfolgreiche Deutschlandpolitik der Bundesrepublik.

Eine sorgfältige Analyse der Äußerungen von Entscheidungsträgern aus Regierung und Partei im Frühsommer 1973 läßt allerdings den sich zumindest partiell wandelnden Stellenwert der nationalen Frage – wie sie die SED sieht – deutlich zutage treten.

Während Honecker auf dem VIII. Parteitag der SED im Juni 1971 noch den „neuen Typ der Nation“, die „sozialistische Nation“ postulierte und die Notwendigkeit der totalen Abgrenzung zur Bundesrepublik unterstrich<sup>40</sup>, weisen seine differenzierten Äußerungen zum zwischendeutschen Verhältnis auf der 9. Tagung des ZK der SED am 28. Mai 1973 darauf hin, daß der Kooperation mit der Bundesrepublik gegenwärtig Priorität eingeräumt wird:

„Im Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland sind aus der geschichtlichen Entwicklung und den Reaktionen unserer Zeit die notwendigen Schlußfolgerungen gezogen. Es gehört zu den positiven Seiten der Regierung Brandt/Scheel, daß sie das Neue in den internationalen Beziehungen erkannt und mit den Verträgen von Moskau, Warschau und Berlin begonnen hat, die Politik der Bundesrepublik von unrealistischen Positionen, von Illusionen zu befreien . . . Wie immer man auch an die Beurteilung geschichtlicher Prozesse herangeht – die Tatsache, daß in den beiden Staaten die deutsche Sprache gesprochen wird und es kulturelle Traditionen gibt, auf die sowohl die Bürger der Deutschen Demokratischen Republik als auch die Bürger der Bundesrepublik Deutschland stolz sein können, muß nicht automatisch in kleindeutsches oder in großdeutsches Denken münden . . . Friedliche Koexistenz – ich darf das wiederholen – ist mehr als Nichtkrieg. Sie ist der Weg, vernünftig zusammenzuarbeiten und alle Möglichkeiten auszunutzen, die normale Be-

ziehungen zwischen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung bieten.<sup>41</sup>

Honeckers Angebot, mit der Bundesrepublik „vernünftig zusammenzuarbeiten“ und seine Erwähnung der Gemeinsamkeiten von Sprache, Geschichte und Kultur schwächt nicht nur die offizielle DDR-Formel von der „friedlichen Koexistenz“ als einer „Form des Klassenkampfes“ ab, sondern kann auch als Versuch der SED angesehen werden, ein neues nationalbewußtes Image als weltoffener, kooperationswilliger und akzeptierbarer Staat aufzubauen. Die Kommentare und Berichte der DDR-Presse anläßlich des Weltjugendfestivals im August 1973 in Ost-Berlin weisen deutlich in diese Richtung.<sup>42</sup>

Gleichzeitig dient diese Differenzierung den Entscheidungsträgern der DDR dazu, offensichtlich nur schwer miteinander zu vereinbarende Behauptungen und Zielsetzungen ihrer Politik zu vertreten. Einerseits muß die DDR ihre Abgrenzung nach außen innenpolitisch glaubhaft motivieren, andererseits aber ihre Kooperationsbereitschaft mit dem Westen sichtbar unter Beweis stellen. Bei beiden Verhaltensweisen ist die Manövrierfähigkeit der SED-Führung begrenzt. Besonders die Politik der Abgrenzung und ihre Motivierung dürfte für die Entscheidungsträger in Partei und Regierung Probleme schaffen. Da mit Willy Brandt ein erwiesener „Antifaschist“ die Richtlinien der Bonner Politik bestimmte, den die DDR-Bürger auf ihren Bildschirmen in Moskau und Warschau „Friedens“-Verträge unterzeichnen sahen, den der sowjetische Parteichef Breschnew zu einem vertraulich-privaten politischen Dialog auf die Krim bat und dem für seine ostpolitischen Bemühungen der Friedensnobelpreis zuerkannt wurde, kann es der SED nicht leichtgefallen sein, der eigenen Bevölkerung die „Abgrenzung“ zur Bundesrepublik glaubhaft zu „verkaufen“. Hinzu kommt, daß die millionenfache menschliche Kommunikation, die nach Abschluß des Transitabkommens, des Verkehrs- und Grundvertrages einsetzte, die Unterschiede zum eigenen System und die Attraktion der Bundesrepublik noch stärker bewußt gemacht hat: „Die Menschen aus beiden deutschen Staaten können vergleichen; sie können selbst prüfen, welches System ihnen besser zusagt, welche Erscheinungen im jeweils anderen Staat sie als fremd und abstoßend empfinden.“<sup>43</sup>

Ferner ist die DDR gezwungen, ihre Behauptung, daß die nationale Frage in Deutschland endgültig gelöst sei, mit der im Berlin-Abkommen und im Grundvertrag erneut bekräftigten Vier-Mächte Verant-

wortung für Berlin und Deutschland als Ganzes in Einklang zu bringen.

Auch hinsichtlich ihrer Kooperationsbereitschaft scheint das Aktionsvermögen der DDR begrenzt. Sie wird auch in naher Zukunft gezwungen sein, sich den Entspannungsbemühungen der Sowjetunion soweit wie nötig anzupassen. Da die Vertiefung der Kooperation mit den Vereinigten Staaten und den westeuropäischen Staaten im Augenblick an der Spitze der außenpolitischen Prioritätenliste der Sowjetunion steht, dürfte der Spielraum der DDR für eine eigene harte Konfrontationsstrategie gegenüber der Bundesrepublik erheblich eingeengt sein. Allerdings endet die partielle außenpolitische Öffnung der DDR dort, wo ihre innere Sicherheit und Stabilität durch mögliche Zugeständnisse der Sowjetunion in Gefahr geraten könnte.

Aus vornehmlich zwei Gründen wird der deutsch-deutsche „Dauerkonflikt“, allerdings erheblich entschärft, weiterbestehen. Einmal sind beide deutsche Staaten durch ihre Zugehörigkeit zu entgegengesetzten Gesellschaftssystemen und Militärallianzen in das globale Konkurrenz- und Rivalitätsverhältnis der beiden Supermächte eingebunden, das sich besonders deutlich an der Nahtstelle der Blöcke, in Deutschland, ablesen läßt und zu einer direkten Beeinflussung der zwischendeutschen Situation führt. Zweitens ist die latent vorhandene historisch-psychologische Furcht vor einer Annäherung der beiden deutschen Staaten noch immer ein Trauma für fast alle europäischen Staaten. Da nicht nur sie, sondern auch die beiden Supermächte ein zu enges zwischendeutsches Verhältnis noch immer als latente Gefahr für den europäischen status quo perzipieren, liegt es in deren Interesse, den deutsch-deutschen Konflikt und seine Ursachen nicht völlig abzubauen.

Die auffallend starke Bezogenheit von Äußerungen fast aller politischer Führer der DDR auf die eigene Identität – „unsere Republik“, „bei uns in der DDR, im sozialistischen deutschen Staat“, „unsere sozialistische Deutsche Demokratische Republik“ – läßt Rückschlüsse zu auf die Verwurzelung der nationalen Frage im innenpolitischen wie im sozial-psychologischen Milieu. Ludz bezeichnet wohl zu Recht dieses sog. „Legitimationsdefizit“ als „das zentrale Problem der DDR“. <sup>44</sup> Er führt die im Gegensatz zur Bundesrepublik noch immer mangelnde „Zustimmung des überwiegenden Teils der Regierten gegenüber den Regierenden“ <sup>45</sup> auf historische Ursachen zurück – etwa auf die Übertragung der durch die Nazipropaganda hervorgerufenen

Feindschaft der deutschen Bevölkerung gegen die sowjetischen Truppen, die den östlichen Teil Deutschlands eroberten, auf die mit den Sowjets verbündeten und von ihnen abhängigen deutschen Kommunisten. „Die Unsicherheit über die Zukunft der damaligen Sowjetischen Besatzungszone, die Massenflucht und die in den Jahren vor 1961 – jedenfalls im Bewußtsein zahlreicher Menschen in der DDR – niemals ganz ausgeschlossene Möglichkeit einer Wiedervereinigung Deutschlands taten ein übriges, um der Legitimierung der politischen Führung durch die Bevölkerung der DDR entgegenzuwirken.“<sup>46</sup>

Mit dem sorgfältig aufgebauten Image eines auch nach westlichen Vorstellungen akzeptierbaren, fortschrittlichen und modernen Staates und dem damit verbundenen künstlich angefachten „Wir“-Gefühl soll nicht nur das im Westen verbreitete Negativbild der DDR als diktatorischer Mauer- und Polizeistaat, als „un-normaler“ Staat schlechthin, korrigiert, sondern auch erreicht werden, das Legitimationsdefizit der SED-Führung – wie Ludz formuliert – „nach innen abzubauen“.<sup>47</sup> Hierfür braucht sie, gleichsam als Legitimationshilfe, ein eigenes DDR-Nationalbewußtsein, die Schaffung eines „neuen Nationentyps“, die Errichtung der „sozialistischen Nation“. Dieses Legitimationsdefizit, dessen sich die Entscheidungsträger in der SED sicherlich bewußt sind, wird durch die im Grundvertrag normierte Öffnung der DDR weiter verstärkt und erschwert die Suche nach der eigenen Identität. Als Gegenstrategie bieten sich der DDR zwei Aktionsmöglichkeiten an. Einmal könnte eine stärkere materielle Befriedigung der Konsumbedürfnisse der Bevölkerung mittelfristig einen Legitimationsersatz schaffen.<sup>48</sup> Ferner könnte die SED die von der Bevölkerung negativ bewerteten Auswirkungen der Abgrenzung zur Bundesrepublik auffangen und „umleiten“. Da der Reiseverkehr von der Bundesrepublik in die DDR ständig zunimmt und in umgekehrter Richtung aus „Sicherheitsgründen“ noch kein Äquivalent hat, könnten die Entscheidungsträger in Ost-Berlin diesem innenpolitischen wie psychologischen Überdruck ein Ventil nach „innen“ schaffen, d.h. Erleichterungen ermöglichen, die sicherheitspolitisch und ideologisch „ungefährlich“ sind. Diese Möglichkeit wurde von der DDR schon Anfang 1972 mit der Erweiterung und Vereinfachung der Reismöglichkeiten nach Polen und in die CSSR genutzt. Weitere Legitimationshilfen bilden die ständige Betonung der „entwickelten sozialistischen Gesellschaft der DDR“ und eine angestrebte stärkere Partizipation des Bürgers im politischen und sozialen Willensbildungsprozeß auf der unteren und mittleren Ebene.

Trotz dieser Versuche der SED-Führung, eine stärkere Identifizierung des einzelnen DDR-Bürgers mit „seinem“ Staat zu erreichen, prognostiziert Ludz „eine Krise des Selbstverständnisses“, wie sie in der Bundesrepublik zwischen 1967 und 1970 zu verzeichnen gewesen sei. „Erste Anzeichen einer solchen Krise des Selbstverständnisses sind bereits zu beobachten.“<sup>49</sup>

Daß der Abbau des Legitimitätsdefizits für das politische Verhalten der DDR in überschaubaren Zeiträumen charakteristisch sein wird, versucht derselbe Autor darzulegen: „Die DDR besitzt nur dann, so scheint es, eine Zukunftsperspektive, wenn die Verklammerung der innenpolitischen Identitätssuche (via Nation) mit den außenpolitischen Erfordernissen von Integration und Koexistenz gelingt. Integration nach Osten und Koexistenz nach Westen können sich weiterhin, aber müssen sich nicht widersprechen, wenn sie auf dem Boden einer Politik erfolgen, die von der über einen – wie auch immer im einzelnen zu bestimmenden – Nationgedanken integrierten Bevölkerung und damit einer legitimierten Führung getragen würde.“<sup>50</sup>



## F. Perspektiven für das künftige zwischendeutsche Verhältnis und mögliche deutsch-deutsche Interaktionsmuster

Obwohl man in der zweiten Hälfte der 60er Jahre in der Bundesrepublik die in geschichtliche Abläufe reichende Dimension des Deutschlandproblems erkannt hatte und sich auch in der praktischen Politik auf sehr lange Zeiträume einzustellen begann, ist das neben der Westintegration zweite Hauptziel der deutschen Außenpolitik, die Wiedervereinigung mit dem abgetrennten östlichen Teil, als Zielvorstellung nicht aufgegeben worden. Dies hat neben verfassungsrechtlichen auch historisch bedingte Gründe, denn das nationale Zusammengehörigkeitsgefühl der Menschen in beiden Teilen Deutschlands hat nach Ansicht aller relevanten politischen Kräfte in der Bundesrepublik durch die gemeinsam erlebte Vergangenheit noch immer eine starke Basis.

Obwohl das Ziel an sich geblieben ist – Außenminister Scheel unterstrich in seiner Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 19. September 1973 noch einmal die unveränderte Zielsetzung der deutschen Politik auch nach Abschluß des Grundvertrages<sup>1</sup> –, der Inhalt des Zielbegriffes allerdings unschärfer wurde, scheint sich in der Politik der Bundesrepublik die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, daß man in der Gegenwart der praktischen Politik lediglich die Aufgabe zuweisen kann, die Voraussetzungen für eine noch so hypothetische Wiedervereinigung offenzuhalten. Dabei ist langfristig betrachtet die Absicht der Bundesregierung, die deutsche Frage in erster Linie juristisch offenzuhalten, von untergeordneter Bedeutung, da die bestehende Machtkonstellation, der sich stabilisierende status quo in Mitteleuropa, deutschen Rechtsvorbehalten im Laufe der Zeit die Substanz entzieht und sie durch die politisch wirkende „normative Kraft des Faktischen“ entwertet.

Wie Antje Mattfeld in einer ausführlichen Untersuchung nachweist, stoßen alle möglichen Arten eines rechtlich institutionalisierten Zusammenlebens beider deutscher Staaten hinsichtlich ihrer praktischen Realisierbarkeit auf fast unüberwindliche Schwierigkeiten, „weil sie entweder nicht mit dem weltanschaulichen durchdrungenen Verfassungsrecht des einen oder anderen deutschen Staates in Übereinstimmung zu bringen sind oder aber wegen der unterschiedlichen ideolo-

gischen Grundentscheidungen der BRD und der DDR als wenig funktionsfähig erscheinen.“<sup>2</sup>

Wichtiger und erfolgversprechender für die Bonner Deutschlandpolitik scheint die Hinwendung auf die Schaffung der politischen Voraussetzungen für eine mögliche Wiedervereinigung zu sein.

Wolfgang Pfeiler formuliert zwei politische Hauptvoraussetzungen für eine solche Lösung: „Die wichtigste internationale Voraussetzung einer Lösung der deutschen Frage ist es, daß diese mit den Interessen der betroffenen europäischen Mächte, vor allem aber mit den Interessen beider Weltmächte, vereinbar sein muß. Diese Voraussetzung ist teilweise bisher dadurch gegeben, daß die Bundesrepublik im westlichen Bündnis und in der EWG ist und ihre Außenpolitik mit ihren Bündnispartnern weitgehend koordiniert. Zum anderen Teil kann sie auf der Basis der Ostverträge geschaffen werden. Hier muß vor allem gesehen werden, daß es ohne die freiwillige Zustimmung der UdSSR keine Fortschritte geben kann . . . Das bedeutet, daß der Spielraum der westdeutschen Politik kaum größer ist als die Schnittmenge der Interessen der beteiligten Mächte . . .

Die zweite, mindestens ebenso wichtige Voraussetzung in diesem Sinne ist der Wille der Deutschen zu einer solchen Vereinigung, ist der Fortbestand des nationalen Zusammengehörigkeitsgefühls. Hier ist ein in wesentlichen Momenten irreversibler Prozeß unterschiedlicher Bewußtseinsbildung im Gange, der nicht einmal so sehr die Folge der unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen in den beiden deutschen Staaten ist als vielmehr die Folge der konsequenten Trennung, des Kommunikationsgefälles zwischen ihnen. Dieser Prozeß wird in wenigen Jahrzehnten eine weitere deutsche Nation entstehen lassen, wenn es nicht gelingt, eben dieses Kommunikationsgefälle nachhaltig zu vermindern.“<sup>3</sup>

Pfeilers erste Voraussetzung könnte auf den ersten Blick für die praktische deutsche Politik eine durchaus lösbare Aufgabe sein, denn das Suchen der Großmächte nach Feldern begrenzter Kooperation und die weitere Reduzierung des Konfliktpotentials in Europa seit Anfang 1969 fördern die deutschen Interessen. Eine konkrete politische Chance für eine erfolgreiche Deutschlandpolitik könnte sich mittelfristig für die Bundesrepublik im Rahmen einer erfolgreichen europäischen Sicherheitskonferenz eröffnen, an der neben den beiden Supermächten auch die beiden deutschen Staaten teilnehmen.

Auch die zweite politische Voraussetzung, die Pfeiler nennt, kann und muß von der Bundesrepublik in ihrem Sinne beeinflußt werden. Durch den Abschluß der Ostverträge, des Berlin-Abkommens und der zwischendeutschen Regelungen ist das der inneren Stabilisierung der DDR dienende Kommunikationsgefälle zwischen beiden deutschen Staaten erheblich vermindert worden. Der Grundvertrag hat diese Entwicklung noch verstärkt und weist in Richtung auf eine weitere, wenn auch nur zögernde Intensivierung der deutsch-deutschen Kontakte auf allen Ebenen.

Diese Entwicklung mußten und konnten die Entscheidungsträger der DDR tolerieren. Sie mußten eine Vertiefung der zwischendeutschen Kontaktmöglichkeiten hinnehmen, weil den sowjetischen Interessen in Europa Priorität eingeräumt werden mußte, sie konnten ein Mehr an Kommunikation zulassen, weil sich in Ansätzen ein Nationalstaatsbewußtsein in der DDR-Bevölkerung herauszubilden begonnen hat, das heute ausgeprägter ist als noch vor vier Jahren und die innenpolitische Situation weiterhin stabilisieren dürfte. Nicht nur deshalb liegt eine weitere Entkrampfung der Innen- und Außenpolitik der DDR in den kommenden Jahren durchaus im Bereich des Wahrscheinlichen.

Ob Schweiglers Annahme – „das Nationalstaatsbewußtsein der DDR-Bevölkerung scheint heute bereits so gefestigt zu sein, daß es auch durch eine Politik der Offenheit nicht mehr erschüttert werden könnte“<sup>44</sup> – in dieser Form auch von der SED-Führung geteilt wird, muß allerdings offenbleiben. Die bisher vorliegenden Untersuchungen lassen lediglich den Schluß zu, „daß die jüngeren Jahrgänge in fast allen diesen Umfragen durchweg als DDR-bewußter erscheinen als ihre älteren Landsleute . . . daß auch DDR-Bewohner mit höherer Schulbildung sowie Arbeiter und vor allem Angestellte im Durchschnitt verstärkt die Meinung vertraten, die DDR sei ein selbständiger Staat und müsse von der Bundesrepublik anerkannt werden“ und daß damit „sich im Laufe der nächsten Jahre das Nationalbewußtsein der Bevölkerung der DDR noch wesentlich festigen wird. Damit aber würde die Einheit der Nation Deutschland als Bewußtseinsnation immer mehr in Frage gestellt werden.“<sup>45</sup>

Bender markiert die Koordinaten, zwischen denen sich die Deutschlandpolitik der DDR einpendeln muß: „Die Balance zwischen innenpolitischer Sicherheit und außenpolitischer Notwendigkeit wird für Ostberlin weiterhin ein Problem bleiben.“<sup>46</sup>

Derselbe Autor definiert das besondere zwischendeutsche Verhältnis als einmalige „Mischung aus Provisorium und Definitivum“.<sup>7</sup>

Gegen den angeblich „provisorischen“ Charakter der deutsch-deutschen Vereinbarungen zieht die DDR nach Abschluß des Grundvertrages und der dadurch ermöglichten Aufnahme in die Vereinten Nationen verstärkt zu Felde. Außenminister Winzer erteilte in seiner Rede vor der UN-Vollversammlung am 1. Oktober 1973 allen derartigen Vorstellungen eine Absage: „Gleichermaßen bedeutsam ist es, daß die Unverletzlichkeit der Grenze zwischen der DDR und der BRD jetzt und in der Zukunft und die Verpflichtung beider Staaten zur uneingeschränkten Achtung ihrer territorialen Integrität völkerrechtlich bekräftigt wird. Der Vertrag ist unbefristet. Er enthält nichts, was die Endgültigkeit der vereinbarten Regelungen in Frage stellen oder ihnen einen provisorischen Charakter, den eines sogenannten Modus vivendi, geben könnte . . . Aus der Gegensätzlichkeit der gesellschaftlichen und politischen Ordnungen ergibt sich als zwingende Schlußfolgerung, daß zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland eine Vereinigung niemals möglich sein wird.“<sup>8</sup>

Um die Einheit der Nation wirkungsvoll und endgültig bestreiten zu können, tilgt die SED-Führung auch weiterhin die Bezeichnung „Deutschland“ bzw. „deutsch“ in offiziellen Titeln und Namen. Der „Verband deutscher Journalisten“ wurde in „Verband der Journalisten der DDR“ umbenannt, seit Anfang 1974 trägt das „Deutsche Institut für Arzneimittelwesen“ die Bezeichnung „Institut für Arzneimittelwesen der DDR“ und das bisherige „Deutsche Institut für Apothekenwesen“ heißt nur noch „Institut für Apothekenwesen“.

End formuliert vier denkbare Modelle für die zukünftigen deutsch-deutschen Beziehungen: „1. Konflikt (Gegeneinander) 2. Indifferenz (Nebeneinander) 3. Kooperation (Miteinander) und 4. Integration.“<sup>9</sup>

Die Interaktionsmodelle „Kooperation“ und „Integration“ dürften unter den gegebenen Umständen als wahrscheinliche Beziehungsmuster ausscheiden und nicht in den Bereich machbarer Politik fallen. Während zwischendeutsche „Kooperation“ der von der SED verstärkt betriebenen Strategie der Abgrenzung diametral entgegenwirken und die angestrebte ideologische Abkapselung durchlöchern und damit hinfällig machen würde, würde andererseits das Modell einer deutsch-deutschen „Integration“ einen revolutionären Wandel des gesamten

internationalen Systems voraussetzen und letztlich auf eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten hinauslaufen, die weder von den westeuropäischen noch von den osteuropäischen Staaten – geschweige denn von beiden Supermächten – ernsthaft gewünscht wird. Die als Durchsetzungsstrategien für das Integrationsmodell häufig ins Feld geführten sog. „Konvergenztheorien“ – wie Pfeiler zutreffend bemerkt, stellen diese „Theorien“ keine Theorien im eigentlichen Sinne, sondern „Desiderata, Spekulationen, allenfalls Hypothesen“ dar<sup>10</sup> – sind inzwischen von verschiedenen Autoren überzeugend widerlegt worden.<sup>11</sup>

In der DDR begann der Feldzug gegen die Konvergenztheorie und ihre verschiedenen Ausformungen Anfang 1968.<sup>12</sup> Sie wurde von den Entscheidungsträgern der SED als theoretische Grundlage der „neuen Ostpolitik“ der Großen Koalition in Bonn perzipiert und als Mittel der „ideologischen Diversion“ heftig bekämpft. Mit der besonderen Hervorhebung des typischen „Systemcharakters“ der sozialistischen Gesellschaft – die unterschiedlichen Systeme haben einen entgegengesetzten sozialen Inhalt, die systembestimmenden Merkmale sind völlig andere – versuchte die DDR, die Auseinandersetzung mit der Konvergenztheorie auch theoretisch-ideologisch zu fundieren. Der von den westlichen Propagandisten postulierte notwendige Prozeß des „Konvergierens“ versuche gerade die typischen Wesensmerkmale des Sozialismus zu liquidieren und ihn von innen her aufzuweichen.

Daß der ideologische Kampf gegen die Konvergenztheorie besonders in der DDR eine zentrale Rolle spielt, ist darauf zurückzuführen, daß gerade die Konvergenztheorie den Absichten der SED-Führung entgegenwirkt, noch vorhandene „gesamtdeutsche Illusionen“ abzubauen und die eigene gesellschaftliche Ordnung von der Entwicklung der Beziehungen zur Bundesrepublik abzukoppeln.

Obwohl man die Bundesrepublik heute positiver sieht, bezieht die DDR die Auseinandersetzung mit der Konvergenztheorie – sie wird noch immer als westliche Gegenideologie zur marxistischen Lehre betrachtet – in ihren ideologischen Kampf gegen Imperialismus und Antikommunismus ein und bezeichnet sie als Rezept zur Beseitigung des Sozialismus:

„Die sozialistischen Staaten halten die friedliche Koexistenz nicht für eine Idylle. Sie bekennen sich zu ihr als einer Form des Klassenkamp-

fes, der Auseinandersetzung zwischen Sozialismus und Kapitalismus und wissen insbesondere, daß es auf dem Felde der Ideologie niemals einen Waffenstillstand geben kann. Aber sie sind der Auffassung, daß die Auseinandersetzung auf der Grundlage der Prinzipien der friedlichen Koexistenz zu führen ist. Dies bedeutet: Verzicht auf Mittel der Gewalt, insbesondere auf Waffengewalt und Verzicht auf Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten. Es bedeutet dagegen in keiner Weise irgendeinen Abstrich in der Unversöhnlichkeit der sich antagonistisch gegenüberstehenden Gesellschaftssysteme. Folglich wird es keine Konvergenz dieser Systeme geben. Auch künftige Varianten der bürgerlichen Konvergenztheorie vermögen daran nichts zu ändern.“<sup>13</sup>

Als künftiges Interaktionsmuster kann mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Modell angenommen werden, das im End'schen Schema zwischen Konflikt und Kooperation anzusiedeln und etwa mit dem Begriff „kooperative Indifferenz“<sup>14</sup> oder realistischer als „antagonistische Kooperation“<sup>15</sup> zu umschreiben bzw. zu definieren wäre.

Während die DDR wegen ihres noch immer nicht kompensierten „nationalen Identitätsdefizits“<sup>16</sup> zumindest in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung ihren bilateralen Konfrontationskurs gegenüber der Bundesrepublik weiterverfolgen dürfte – die Auseinandersetzung mit dem „imperialistischen NATO-Staat“ Bundesrepublik ist für die Suche nach der eigenen Identität konstitutiv – und dieses Verhalten durch Perzeptionsdifferenzen<sup>17</sup> und Interpretationsunterschiede in der Beurteilung und Einordnung der wechselseitigen Beziehungen noch verstärkt werden wird, ist es dennoch unwahrscheinlich, daß die begrenzte zwischendeutsche Konfrontation Konfliktstoff nach außen ableitet. Sowohl die Westmächte als auch die Sowjetunion wünschen offensichtlich keine Ausuferung des latenten deutsch-deutschen Dauerkonflikts.

Da die territoriale und politische Existenzgrundlage der DDR auf der Interesseneinstimmung mit der Sowjetunion hinsichtlich ihrer europa- und deutschlandpolitischen Ziele beruht, werden die politischen Führer in Ost-Berlin auch weiterhin gezwungen sein, sich den Interessen und Zielsetzungen der sowjetischen Europapolitik anzupassen, die ihrerseits im Rahmen der gegenwärtigen globalen Entspannungspolitik kein Interesse an einer erneuten Aktivierung des deutschen Unruheherds haben dürfte.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit kann aber prognostiziert werden, daß die DDR versuchen wird, die in den letzten Jahren unter einer bestimmten parlamentarischen Konstellation im westdeutschen Bundestag gemachten Konzessionen restriktiv auszulegen. Die positive Ausstrahlung der aus den letzten Bundestagswahlen gestärkt hervorgegangenen sozialliberalen Koalition auf die DDR-Bevölkerung, der damit verbundene ideologische Virus des „Sozialdemokratismus“ und der mit Abschluß des Grundvertrages weggefallene Druck auf die DDR seitens der Sowjetunion, die zwischendeutschen Regelungen zügig abzuschließen, dürften einer zwischendeutschen Enspannung entgegenwirken.

Egon Bahr beschreibt plastisch die künftige praktische „Koexistenz auf deutsch“:

„Eine Maschinerie, die seit vielen Jahren verrottet, verrostet oder versandet ist, wird mehr als einmal knirschen, wenn sie sich in Gang setzt. Selbst dann, wenn ich stets den guten Willen von der anderen Seite voraussetzen könnte, und es ist klar, und es wird im Vertrag selbst nicht geleugnet, daß es tiefgreifende Meinungsunterschiede in Grundsatzfragen gibt. Es gibt keine ideologische Koexistenz, sagte der Regierende Bürgermeister vor 10 Jahren. Dies wird auch in 10 Jahren noch richtig sein.“<sup>18</sup>

Ein amerikanischer Beobachter der deutschen Szene umreißt den künftigen Konfliktbereich im Innenverhältnis zwischen beiden deutschen Staaten und deren kontroverse Positionen so:

„The GDR cannot humanize the partition until she liberalizes her rule and bridges the economic gap-processes that are unlikely to be completed in this decade. Thus the chief sources of tension are likely to persist albeit at a more subdued level than in the 1950s and 1960s, and the inability to humanize the division and deprive the Wall of its emotional impact will continue to be the grounds for acute frustration in West Germany, especially after witnessing the enormous concessions Bonn granted the East.“<sup>19</sup>

Obwohl heute noch fraglich ist, ob es gelingen wird, die Integrationsfunktion des Konflikts durch „Indifferenz“, durch „kooperatives Desinteresse“ zu ersetzen, muß die Deutschlandpolitik der Bundesrepublik auf allen Ebenen versuchen, den Rangunterschied zwischen beiden deutschen Staaten zu verringern und die DDR nach innen und außen zu konsolidieren, um deren Selbsteinschätzung zu heben und

sie dadurch zur Zusammenarbeit zu befähigen. „Die Strategie der Bundesrepublik muß im Rahmen eines Prozesses darin bestehen, einerseits Zurückhaltung zu üben, andererseits der DDR Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen, die sie zu ihrer formellen Gleichrangigkeit und Statuskongruenz mit der Bundesrepublik braucht.“<sup>20</sup>

Für die sozialpsychologisch motivierte These Ends, „daß die Bedingung langfristiger Kooperationsfähigkeit der DDR die kurzfristige Indifferenzfähigkeit der Bundesrepublik ist“<sup>21</sup> und daß der nun eliminierte Anerkennungskonflikt möglicherweise Lernprozesse freisetze – auch die DDR sei gezwungen, ihre internationale Rolle zu „erlernen“ – spricht Honeckers Aussage, „daß wir nach der Ratifizierung (des Grundvertrages, Anm.d.Verf.) zuerst einmal das Nebeneinander probieren und lernen müssen“.<sup>22</sup> Es muß im Interesse der Bundesrepublik liegen, ihrerseits eine Strategie zu verfolgen, die das Interaktionsmodell des „Nebeneinander“ langfristig zu praktizieren versucht.

Ludz zieht aus dem Verhalten der DDR vor und nach Abschluß des Grundvertrages zwei Schlußfolgerungen: „1. Die DDR hat sich aus der völligen Konfrontation mit der Bundesrepublik gelöst und ist – ihrem eigenen, wohlverstandenen Interesse zufolge – gehalten, mit der Bundesrepublik künftig auf gewissen Gebieten und in gewissem Ausmaß zu kooperieren und zu konkurrieren. 2. Die vor 1971 noch fast unübersehbare Breite der Konfliktfront ist eingegrenzt auf zwei gleichsam strukturelle Hauptkonflikte: die Berlin-Frage und das Problem der deutschen Nation in ihrer künftigen Gestalt, d.h. die Möglichkeit einer Wiedervereinigung Deutschlands. Beide Konflikte sind allerdings derzeit relativ entschärft und zudem in eine perspektivenreiche Zukunft einbezogen, so daß von ihnen wahrscheinlich keine unmittelbare Gefahr ausgehen dürfte. Nach wie vor versucht die SED-Führung jedoch, offenbar mit Billigung Moskaus, alles in ihrer Macht Stehende zu tun oder zu veranlassen, um die Verklammerung West-Berlins mit der Bundesrepublik zu erschweren. Die Lösung der soeben entwickelten Konflikte kann für die SED-Führung trotz dieser Hemmnisse jedoch kein operatives, sondern nur ein langfristiges Ziel sein. Darin dürfte sich die SED kaum von der Bundesrepublik unterscheiden, die diese beiden Hauptkonflikte ebenfalls nur langfristig zu lösen versuchen kann.“<sup>23</sup>

An dieser Stelle erscheint die Frage legitim, ob es ein zweistaatliches Deutschland auf lange Sicht nicht leichter hätte, seinen Platz in einer

sich allerdings noch nicht abzeichnenden gesamt europäischen Friedensordnung zu finden, als ein gesamtdeutscher Nationalstaat. Nicht nur Clemenceaus zynischer Einwurf über die rechte Größe Deutschlands – „20 Millionen zuviel“ – markiert den noch immer beachtlichen Stellenwert des Mißtrauens gegenüber dem Potential eines möglicherweise wiedervereinigten Deutschland. In der Tat sähe sich ein 80-Millionen-Gesamtdeutschland einerseits ökonomisch begründbaren, andererseits historisch-psychologisch motivierten Befürchtungen seiner Nachbarstaaten ausgesetzt.

Bereits Kurt Georg Kiesinger sprach von der „kritischen Größenordnung“ eines wiedervereinigten Deutschland.<sup>24</sup> Auch Bundeskanzler Brandt stellte nüchtern fest, „daß es auf dieser Welt außerhalb unseres Volkes nicht allzu viele Menschen gibt, die sich angesichts der Eventualität begeistern, daß die 60 und die 17 Millionen, daß das eine und das andere Wirtschaftspotential, von den Armeen nicht zu sprechen, zusammenkommen.“<sup>25</sup>

Das noch immer latent vorhandene Mißtrauen der europäischen Staaten in Ost und West gegenüber dem Potential eines wiedervereinigten Deutschland muß als psychologisch-politischer Faktor gebührend in Rechnung gestellt werden. Das nachgaullistische Frankreich stand dem EWG-Beitritt Großbritanniens vermutlich auch deswegen freundlicher gegenüber, weil dadurch innerhalb des Gemeinsamen Marktes das Gegengewicht gegen eine als übermächtig eingestufte westdeutsche Industrie- und Wirtschaftskapazität erheblich verstärkt wurde. Das kraftstrotzende Auftreten der Bundesrepublik in den jüngsten Währungskrisen multiplizierte dieses Negativbild noch.

Ein unter westlichem Vorzeichen wiedervereinigtes Deutschland am westlichen Rand des sowjetischen Einflußbereiches würde das sowjetische Glacis in Zentraleuropa um etwa 200 km verkürzen und damit die sowjetischen Sicherheitsinteressen, die eine wesentliche Komponente ihrer Europapolitik darstellen, empfindlich tangieren.

Ein kommunistisches Gesamtdeutschland hingegen würde ein neues kommunistisches Zentrum in Europa darstellen, das ideologisch mit Moskau in Konflikt geraten und die Tendenz zum Polyzentrismus, der von der KPdSU nach wie vor heftig bekämpft wird, weiter verstärken könnte.

„Die Aussicht auf das Wirtschaftspotential eines 80-Millionen-Deutschland“ – so formuliert der ehemalige deutsche Botschafter in Moskau,

Helmut Allardt – „büßt für den Kreml vermutlich nichts von ihrer Gefährlichkeit ein, wenn diese Kapazität in eine sozialistische Ehe eingebracht würde . . . Die Aufrechterhaltung des Gegensatzes zwischen der BRD und der DDR gehört zu den ‚essentials‘ sowjetischer Westpolitik.“<sup>26</sup>

Aus diesen Gründen ist es unwahrscheinlich, daß sowohl eine Preisgabe der DDR als auch die Einbeziehung eines kommunistischen Gesamtdeutschland in das osteuropäische Vorfeld der Sowjetunion für Moskau überhaupt noch zur Debatte steht.

Konsequenz hieraus sollte für die künftige Bonner Deutschlandpolitik die Forderung sein, sich langfristig mit der Erkenntnis vertraut zu machen, daß es im ureigensten deutschen Interesse liegt, die seit 1945 permanent gewachsene deutsche Zweistaatlichkeit zur Basis eines neuen zwischen deutschen Verhältnisses zu machen, d.h. auf das „Nebeneinander“ zweier gegenseitig abgegrenzter, unabhängiger deutscher Staaten hinzuarbeiten, die sich in Respektierung ihrer unterschiedlichen inneren Ordnungen als selbständig verstehen und in einen offenen Wettbewerb ihrer Gesellschaftssysteme treten.

Der ehemalige Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Paul Frank, definierte diese Strategie der „competitive cooperation“:

„Nicht Wandel oder Konvergenz werden zur Einheit der Nation führen, sondern der offene Wettbewerb zweier Gesellschaftssysteme in Deutschland. Er stellt die virtuelle Form der Einheit der Nation dar. Solange der Wettbewerb sich entwickelt, können die beiden deutschen Staaten sich nicht noch mehr voneinander entfernen. Wenn die andere Seite sich von uns abgrenzen will, dürfen wir uns nicht abwenden. Im Gegenteil: Wir müssen bereit bleiben, Entspannung und Zusammenarbeit als ein permanentes Angebot aufrechtzuerhalten.“<sup>27</sup>

Kurt Sontheimer deutet den in der Bundesrepublik notwendig gewordenen deutschlandpolitischen Umdenkprozeß an: „Im übrigen müssen wir uns von der Vorstellung frei machen, es könnte ein Volk nur in einem Staat glücklich leben. Das 20. Jahrhundert ist im Begriff, neue politische Formen jenseits des traditionellen Nationalstaates zu entwickeln. Es ist sehr wohl denkbar, daß die deutsche Frage im Rahmen einer allerdings noch nicht erkennbaren europäischen Friedensordnung ihre politische Virulenz und ihre traditionelle Problematik verliert.“<sup>28</sup>

Egon Bahr umreißt im Juli 1973, zehn Jahre nach seiner berühmt gewordenen Tutzinger Rede – der ersten programmatischen Fixierung der neuen deutschen Ostpolitik – am gleichen Ort die Aufgaben künftiger Deutschlandpolitik in ihrer internationalen Dimension: „Wir, die Bundesrepublik Deutschland und die DDR, haben die große Aufgabe vor uns, fruchtbare Koexistenz zu entwickeln, wo sie am leichtesten und am schwersten zugleich ist. Diese beiden Staaten werden dabei profitieren von der weltpolitischen Entwicklung. Hier gibt es eine Interdependenz. Wir können zwar die Welt nicht aufhalten, wenn sie sich verständigen will, aber die Welt kann uns aufhalten: Im Falle zunehmender Spannungen ist nicht zwischen den beiden deutschen Staaten eine Insel der Entspannung zu schaffen. Auch aus diesem Grunde ergibt sich, daß wir nur an der Entspannung und nicht an der Spannung interessiert sind. Die Grundlagen der Annäherung sind gelegt, der Wandel zwischen uns und der DDR, zwischen Ost und West, muß wachsen, sichtbar und fühlbar werden, zum gemeinsamen Vorteil für die Staaten und für die Menschen.“<sup>29</sup>



## G. Einige Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Bonner Deutschlandpolitik seit 1969

### I. Zur Anerkennung der DDR als zweiter deutscher Staat<sup>1</sup>

Mit der Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts vom Oktober 1969 nimmt die Bundesregierung die „Realitäten“ in Deutschland zur Kenntnis und geht von der Existenz zweier Staaten auf deutschem Boden aus. Die Staatlichkeit der DDR ist damit rechtswirksam anerkannt. Wenn die Bundesregierung von den „zwei Staaten in Deutschland“ spricht, andererseits aber eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR ausdrücklich ablehnt, so bedeutet dies nicht, daß die Bundesrepublik die Völkerrechtssubjektivität der DDR verneint – nach herrschender Lehre wird ein Staat nicht erst durch die Anerkennung zum Völkerrechtssubjekt, sondern ist bereits vor der Anerkennung und unabhängig von ihr ein Subjekt des Völkerrechts (deklaratorischer Charakter der Anerkennung) –, sondern daß sie die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten als besser bzw. enger als die zwischen normalen Völkerrechtssubjekten betrachtet.

Mit ihrer Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 hat die Regierung Brandt/Scheel die „Identitätstheorie“ – allein die BRD ist mit dem auch nach 1949 fortbestehenden Deutschen Reich identisch – stillschweigend zu Gunsten einer „Teilordnungskonzeption“ aufgegeben, die von der DDR vertretene Zweistaatentheorie – zwei voneinander gänzlich unabhängige Staaten – aber verworfen.

Nach den Vorstellungen der Bundesregierung bestehen unter dem „Dach“ des alten Deutschen Reiches oder der „Klammer“ der auch nach dem Grundvertrag weiterbestehenden Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes zwei „Teilordnungen“, die gleichberechtigte Beziehungen untereinander pflegen. Diese Auffassung hat ihr Leitbild offenbar in den besonderen „inter-se-Beziehungen“ des Commonwealth, wonach die Staaten dieser Gemeinschaft und die Republik Irland untereinander zwar nicht als Inland, aber auch nicht als Ausland angesehen werden. Nach dieser Ansicht kann die DDR im Verhältnis zur Bundesrepublik nur Gliedstaat sein. Die Beziehungen zwischen beiden Staaten „in Deutschland“ haben eine besondere Qualität, die dem historisch bedingten „Sonderverhältnis“, den „besonderen innerdeutschen Beziehungen“ – familiäre, persönliche und

berufliche Bindungen, Reste gemeinsamen Rechts, gemeinsam erlebte Geschichte, Wille und Bewußtsein der Zusammengehörigkeit – gerecht wird.

Die Bundesregierung stellt mit der „Teilordnungstheorie“ die völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit der DDR, ihre Beziehungen zu dritten Staaten, nicht mehr in Frage. Mit ihrer Regierungserklärung, spätestens aber mit ihren „Kasseler 20 Punkten“, hat sie den auf der Identitätstheorie beruhenden Alleinvertretungsanspruch ausdrücklich aufgegeben. Sie betont aber gleichzeitig das dem Völkerrecht nicht generell unterstellte Sonderverhältnis in den Beziehungen der beiden deutschen Staaten untereinander. Allerdings findet das Völkerrecht auf einen Vertrag, der dieses Sonderverhältnis innerhalb eines bestimmten Rahmens neu ordnet, sehr wohl Anwendung.

Das „Ausland“-Verhältnis zwischen Bonn und Ost-Berlin kann nicht das Ergebnis irgendeiner Anerkennung sein – die des öfteren in die Debatte geworfene „staatsrechtliche Anerkennung“ gibt es nicht, alle Anerkennungen sind völkerrechtliche Anerkennungen –, sondern das Resultat einer Entscheidung der beiden deutschen Staaten jeweils für ihren Bereich. Die fortbestehende Viermächteverantwortung für Deutschland als Ganzes ist allein also nicht Grund genug, um die Beziehungen zwischen der DDR und der BRD automatisch als Sonderbeziehungen zu qualifizieren. Es ist notwendig, daß sich beide Staaten auch entsprechend behandeln. Behandeln sie sich untereinander wie fremde Völkerrechtssubjekte – Ost-Berlin verfolgt seit etwa 1965 den Kurs – so ändert auch ein einseitiger Vorbehalt nicht die Tatsache, daß die Beziehungen zwischen diesen Staaten von dritter Seite als normale völkerrechtliche Beziehungen qualifiziert werden.

Die auf Herbert Krüger und Wilhelm Wolfgang Schütz zurückgehende Formel von den „staatsrechtlichen Beziehungen“ zwischen DDR und BRD entbehrt des Anschauungskonsenses, der die Grundlage einer derartigen Vorstellung bilden müßte. Die Idee der „inter-se-Beziehungen“ des britischen Commonwealth beruht gerade auf dem Willen zu besonderer Kooperation, der in den deutsch-deutschen Beziehungen fehlt. Ulrich Scheuner dürfte mit seiner Auffassung der Wirklichkeit am nächsten kommen, „daß die Beziehungen zur DDR sich nicht mehr auf staatsrechtlicher Ebene abspielen, sondern wie zwischen unabhängigen Staaten, wenn auch solchen mit besonderer Nähe, vor sich gehen“.<sup>2</sup>

Fraglich ist auch, ob schon auf Grund des spärlichen Bereiches der einverständlichen Nicht-Auslandsbeziehungen zwischen der DDR und der BRD vom Bestehen „besonderer innerdeutschen Beziehungen“ gesprochen werden kann. Wie Johannes Gascard in einer Materialzusammenstellung nachweist, besteht nur auf dem Gebiet des innerdeutschen Handels und der Postbeziehungen zwischen beiden deutschen Staaten ein beschränktes Maß an einverständlichen Nicht-Auslandsbeziehungen.<sup>3</sup>

Die Frage, ob die DDR überhaupt Staatsqualität besitzt, ist von der überwiegend konservativen deutschen Staats- und Völkerrechtswissenschaft lange bestritten worden.

Legt man die auf Georg Jellinek zurückgehende Drei-Elemente-Lehre als Beurteilungskriterium zugrunde, so hat man das Vorhandensein jedes der drei klassischen Elemente des Staatsbegriffs in der westlichen Lehre – Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt – bei der DDR verneint. Darüberhinaus ging man dazu über, westlich-wertbezogene Begriffselemente wie demokratische Legitimität, machtpolitische Unabhängigkeit und die Forderung nach autochthoner Herrschaft einzuführen, um die Anerkennung der DDR in jedem Falle ausschließen zu können. Menzel bezeichnete dieses Verhalten als Versuch, „die Probleme durch die Flucht in hypothetische Annahmen zu lösen, die mit der politischen Wirklichkeit nicht zu vereinbaren sind“.<sup>4</sup>

Erst in jüngster Zeit scheint sich eine realistischere rechtliche Beurteilung der Staatsqualität der DDR durchzusetzen. Daß im übrigen auch in den sowjetischen und DDR-Auffassungen zu den Staatlichkeitsvoraussetzungen die Meinungen weit auseinandergehen, weist Frenzke schlüssig nach.<sup>5</sup>

Da es nicht von Bedeutung ist, ob ein Staat über ein natürlich gewachsenes Staatsgebiet oder willkürlich festgelegte Grenzen verfügt, läßt sich das Kriterium des Staatsgebietes bei der DDR nicht bestreiten.

Dies gilt auch für das Element des Staatsvolkes. Die Besonderheit und Eigenartigkeit des Staatsvolkes – auch der Vielvölkerstaat verfügt über ein eigenes Staatsvolk – kann nicht erheblich sein. Kurt Georg Kiesinger, der während seiner Amtszeit wiederholt argumentierte, es gebe kein Staatsvolk der DDR<sup>6</sup>, muß entgegengehalten werden, daß die Bewohner der DDR sehr wohl das Bewußtsein haben, Ange-

hörige eines bestimmten Staates zu sein, spätestens dann, wenn sie legal oder illegal die Grenzen ihres Staates überschreiten wollen.

Die DDR verfügt auch über eine Staatsgewalt. Die oft als Argument angeführte Behauptung, die DDR sei von der Sowjetunion machtpolitisch und ideologisch abhängig, es fehle ihr die Originarität der Rechtsordnung, ist eine politische Frage, die für eine juristische Beurteilung nicht relevant sein kann. Die behauptete faktische machtpolitische Fremdbeherrschung der DDR durch die Sowjetunion kann durch juristische Akte, d.h. Gesetze oder Verträge nicht nachgewiesen werden. „Obwohl in dem Lager der sozialistischen Staaten alle Grundprinzipien einer staatlichen Organisation durch den sozialistischen Internationalismus bestimmt werden, hat doch jeder sozialistische Staat in diesem ihm gesetzten Rahmen die Möglichkeit, eine eigene Rechtsordnung durch seine Staatsgewalt zu erlassen. Insofern kann nicht bestritten werden, daß auch in sozialistischen Staaten die Rechtsordnung unabgeleitet, also originär ist, und daß diese Staaten solche im Sinne des Völkerrechtes sind.“<sup>7</sup>

Ähnlich wie die Bundesrepublik ist auch die DDR nur partiell souverän. Außerdem kann nach dem Effektivitätsprinzip, das im heutigen Völkerrecht herrscht, die Staatsgewalt der DDR nicht bestritten werden, da sie ihre Hoheitsgewalt über das ganze Staatsgebiet faktisch ausübt.

Demokratische Legitimität und autochthone Herrschaft können keine rechtlichen Kriterien für das Vorhandensein des Tatbestandes Staat sein. Einmal würde die Forderung nach demokratischer Legitimation im westlichen Sinne als Element des Staatsbegriffes eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der DDR bedeuten. Mattfeld bezeichnet zu Recht dieses angenommene Erfordernis als „Frage, die das Verfassungsrecht eines jeden Staates regelt. Sie gehört damit zu den ‚inneren Angelegenheiten‘ eines Staates, die der internationalen Rechtsordnung nicht unterworfen sind“<sup>8</sup>, während die Forderung nach autochthoner Herrschaft „eine noch nicht ausdefinierte Erfindung der modernen, insbesondere der deutschen Völkerrechtswissenschaft ist. . .“<sup>9</sup> Ferner sagt autochthone Herrschaft nichts darüber aus, ob der betreffende Staat Eigen- oder Fremdherrschaft unterliegt, d.h. „ob der Träger der Eigenherrschaft dieselbe völkische Abstammung und Zugehörigkeit hat wie die Gewaltunterworfenen“.<sup>10</sup> Setzt man aber Begriffelemente wie demokratische Legitimation nach westlichem Verständnis und autochthone Herrschaft voraus,

dann könnten weder Staaten wie Spanien, Portugal, Griechenland und die Ostblockländer noch der größte Teil der ehemaligen Kolonialstaaten als Staaten anerkannt werden.

Eine de facto oder de jure Anerkennung eines Staates bedeutet nicht gleichzeitig die Anerkennung seines gesellschaftspolitischen Systems. Ebenso impliziert der Abschluß oder Beitritt von bzw. zu multilateralen Verträgen oder die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen nicht eine völkerrechtliche Anerkennung.<sup>11</sup> Auch würde eine völkerrechtlich wirksame Anerkennung der DDR durch die Bundesregierung keine Stellungnahme zur territorialen Ordnung der DDR enthalten.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstößt die Anerkennung der Existenz eines zweiten Staates in Deutschland – etwa im Grundvertrag – nicht gegen das Wiedervereinigungsgebot der Präambel des Grundgesetzes. Im KPD-Urteil vom 17. August 1956 führte das BVerfG aus, daß es „den zu politischem Handeln berufenen Organen der Bundesrepublik überlassen bleiben muß zu entscheiden, welche Wege sie zur Herbeiführung der Wiedervereinigung als politisch richtig und zweckmäßig ansehen. Nach der negativen Seite hin bedeutet das Wiedervereinigungsgebot, daß die staatlichen Organe alle Maßnahme zu unterlassen haben, die die Wiedervereinigung hindern oder faktisch unmöglich machen.“<sup>12</sup>

In seinem Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages vom 31. Juli 1973 wiederholt und unterstreicht das BVerfG seine Ausführungen von 1956 und weist besonders auf die Unrichtigkeit der Auffassung hin, daß jedes Zwei-Staaten-Modell mit der grundgesetzlichen Ordnung unvereinbar sei.<sup>13</sup>

## II. Der Moskauer Vertrag und die deutsche Einheit<sup>1</sup>

Die Grenzgarantie in Art. 3 des Moskauer Vertrages schließt bei textkritischer Analyse die einvernehmliche Veränderung oder Aufhebung der „innerdeutschen“ Grenze nicht aus. Der Terminus „unverletzlich“ wird in der internationalen Vertragspraxis nicht gleichbedeutend mit „unveränderlich“ verwendet. Als Beispiel hierfür steht der „Vertrag über Freundschaft, gegenseitigen Beistand und Zusammenarbeit“ zwischen der DDR und der UdSSR, der am 12. Juni 1964 geschlossen wurde.<sup>2</sup> Dessen Art. 4 stellt die „Unantastbarkeit der Staatsgrenzen“ der DDR fest, strebt aber zugleich in Art. 7 „die Schaffung eines friedliebenden, demokratischen, einheitlichen deutschen Staates“ an. Damit schließen sich auch nach Auffassung der Sowjetunion „Unantastbarkeit“ der Grenzen der DDR und friedliche Vereinigung nicht aus.

Auch der sowjetische Außenminister Gromyko äußerte sich während der deutsch-sowjetischen Vertragsverhandlungen am 29. Juli 1970 zur Frage einvernehmlicher Grenzänderungen in diesem Sinne.<sup>3</sup> Diese Gromyko-Interpretation wurde am 13. Dezember 1971 als Teil der Vertragsmaterie veröffentlicht. Daß das für „unantastbar“ im russischen Vertragstext verwendete Wort nicht als „unveränderlich“ ausgelegt werden kann, ergibt sich daraus, daß dann gemäß Art. 3 Abs. 4 des Moskauer Vertrags bei jeder vereinbarten Grenzveränderung in Europa, an der die Bundesrepublik beteiligt ist, ein Mitspracherecht der Sowjetunion impliziert wäre – ein völlig unsinniges Ergebnis.

Der Terminus „unverletzlich“ wird auch in der entsprechenden englischen Terminologie – etwa in der „Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States“<sup>4</sup>, die am 24. Oktober 1970 von der UN-Vollversammlung verabschiedet wurde – für die Umschreibung des Gewaltverbotes gebraucht, bezieht sich also lediglich auf eine gewaltsame Änderung von Grenzen.

Durch den „Brief zur deutschen Einheit“, den die Bundesregierung anläßlich der Vertragsunterzeichnung im sowjetischen Außenministerium übergeben ließ, soll die deutsche Frage „offen“ gehalten werden und weiterhin einer politischen Lösung zugänglich sein.

Der Brief, den die sowjetische Seite widerspruchslos entgegengenommen hat, stellt eine einseitige deutsche Rechtsverwahrung, einen von der Sowjetunion durch Unterlassen von Einwendungen angenommenen Vorbehalt in Bezug auf die Wiedervereinigung dar. Derartige Vorbehalte haben die Wirkung, den Vertragstext insoweit zu modifizieren.

Nach Art. 31 Abs. 2 b der Wiener „Konvention über das Recht der Verträge“ vom 23. Mai 1969 gehören sowohl die Gromyko-Interpretationen als auch der „Brief zur deutschen Einheit“ zum sogenannten „Kontext“ des Vertrages, der zur Vertragsinterpretation herangezogen werden muß. Art. 31 Abs. 2 b der Vertragskonvention stellt fest: „The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes: . . . any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.“<sup>5</sup>

Für eine deutsche Rechtsverwahrung war somit eine einseitige Erklärung der Bundesregierung ausreichend, die – um völkerrechtlich wirksam zu sein – vom Vertragspartner nicht im Sinne eines inhaltlichen Konsenses angenommen werden mußte. Die Erklärung, die den Rechtsvorbehalt beinhaltete, bedurfte nur des Zugangs, nicht auch der Identifizierung des Adressaten mit deren Inhalt. Da nach herrschender Meinung davon auszugehen ist, daß „eine Rechtspflicht besteht, dem Inhalt einer Erklärung der anderen Seite zu widersprechen, wenn diese Erklärung nicht für beide Seiten rechtliche Bedeutung gewinnen soll“<sup>6</sup>, bedeutete die widerspruchslose Annahme des „Briefes zur deutschen Einheit“ durch den sowjetischen Vertragspartner, daß es sich bei dem Brief um ein akzeptiertes Interpretationsinstrument im Sinne von Art. 31 Abs. 2 b der Wiener Konvention handelt, auf das sich die deutsche Seite zur Auslegung des Moskauer Vertrags berufen darf. Die Tatsache, daß der Brief in der Sowjetunion in das Ratifikationsverfahren eingeführt worden ist, weist darauf hin, daß er von sowjetischer Seite als ein „instrument related to the treaty“ angenommen wurde.<sup>7</sup>

Mit der Entgegennahme des Briefes, der lediglich eine einseitige authentische Interpretation des Vertragstextes darstellt, hat die Sowjetunion bestenfalls eingeräumt, daß sie den Inhalt des Briefes und damit das Ziel der Bundesrepublik, auch in Zukunft die deutsche Einheit anzustreben, als nicht mit dem Vertrag in Widerspruch stehend ansieht:

„Der deutsche Brief stellt klar, daß die Bundesrepublik sich im Moskauer Vertrag nicht zur Aufgabe einer gewaltlosen Wiedervereinigungspolitik verpflichtet hat und diese nicht als Verstoß gegen die ‚Entspannung‘, ‚Normalisierung‘ oder das ‚Ausgehen von der bestehenden wirklichen Lage‘ im Sinne des Vertrages ansieht.<sup>8</sup>

Keineswegs bedeutet die stillschweigende Annahme des Briefes durch die Sowjetunion, daß sie ihre bisher verfolgten deutschlandpolitischen Ziele aufgegeben hat. Auch hat sich Moskau nicht verpflichtet, die Wiedervereinigungspolitik der Bundesrepublik zu dulden, nur kann die UdSSR diese Politik nicht als Bruch des Vertrages bezeichnen. In diesem Sinne ist auch die Gromykoäußerung zur Wiedervereinigung zu verstehen.<sup>9</sup>

Gascard weist schlüssig nach, daß der Moskauer Vertrag weder ein Wiedervereinigungsrecht noch ein Vereinigungsverbot enthält, d.h. daß er „weder im positiven noch im negativen Sinn zur deutschen Frage Stellung nimmt“.<sup>10</sup> Die „deutsche Option“ bleibt damit weiterhin offen.

Das Gewaltverbot nach Art. 2 (4) der UN-Charta, mit dem der Gewaltverzichtartikel 2 des Moskauer Vertrages verknüpft ist, findet nach herrschender Meinung auch auf Demarkationslinien Anwendung<sup>11</sup>, ohne allerdings die Rechtspositionen der Parteien zu berühren. Der Begriff der „Grenzen“ in Art. 3 soll lediglich die geographischen Linien bezeichnen, an denen im konkreten Fall die Beachtung des Gewaltverbots nochmals besonders betont wird, ohne etwas über deren rechtlichen Status auszusagen.<sup>12</sup>

Die „Demarkationslinie“ zur DDR ist schon in der Erklärung Bundeskanzler Adenauers vom 5. Oktober 1954, die in die Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 aufgenommen wurde, als „Grenze“ bezeichnet worden<sup>13</sup>, ohne daß damit ihre Anerkennung vollzogen wurde. Die völkerrechtliche Anerkennung der DDR und ihrer Grenzen durch die Bundesrepublik könnte nur durch eine entsprechende Willenserklärung seitens der Bundesregierung vollzogen werden. Art. 3 des Moskauer Vertrages impliziert weder eine Anerkennung der DDR durch Bonn noch verpflichtet er die Bundesrepublik zu einer solchen. Damit entfällt eine mögliche Verfassungswidrigkeit dieser Vertragsbestimmung.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang besonders auf eine Überlegung hinzuweisen, die das Bundesverfassungsgericht schon in seinem

Urteil zum Saarabkommen vom 4. Mai 1955 angestellt hat, daß nämlich bei der rechtlichen Würdigung eines Vertrages das BVerfG „die politische Ausgangslage, aus der der Vertrag erwachsen ist, die politischen Realitäten, die zu gestalten oder zu ändern er unternimmt, nicht aus dem Blick verlieren“<sup>14</sup> dürfe.

### III. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages

Die innenpolitische Auseinandersetzung um die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel erreichte im Frühsommer 1973 mit der Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes durch das Land Bayern ihren Höhepunkt.

Am 23. Mai 1973 beantragt die Bayerische Staatsregierung beim BVerfG in Karlsruhe, eine einstweilige Anordnung dahin zu erlassen, die Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes zum Grundvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR sowie den in Art. 10 des Vertrages vorgesehenen Notenaustausch bis zur Entscheidung des BVerfG in der Hauptsache – Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Vertragsgesetzes – auszusetzen.

In der Begründung ihres Antrages stellt die Bayerische Staatsregierung fest: „Stellt bereits der Umstand, daß durch die Ratifizierung des Vertrages Tatsachen geschaffen werden, die bei einem Obsiegen der Antragstellerin in der Hauptsache nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten, einen schweren Nachteil im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG dar, so tritt hier die Möglichkeit der Verletzung fundamentaler Verfassungsnormen hinzu.“<sup>1</sup>

Die Bayerische Staatsregierung machte die Verletzung folgender Verfassungsnormen geltend: Verletzung des Wiedervereinigungsgebotes, Verletzung des Gebotes zur Wahrung der staatlichen Einheit, Verletzung des Beitrittsrechts der anderen Teile Deutschlands, Verletzung von Art. 23 Satz 1 – Geltung des Grundgesetzes in Groß-Berlin – und Verletzung der Schutz- und Fürsorgepflicht gegenüber den Deutschen in der DDR.<sup>2</sup>

Fünf Tage später, am 28. Mai 1973, lehnt die Bayerische Staatsregierung einen Bundesverfassungsrichter, der Mitglied des über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages zu entscheidenden Zweiten Senats ist, wegen Besorgnis der Befangenheit ab. In ihrer Begründung verweist die Antragstellerin auf angebliche positive Äußerungen des betreffenden Richters zur Ostpolitik der Bundesregierung im Rahmen eines Vortrages über die Rechtslage in Deutschland nach Abschluß der Ostverträge.<sup>3</sup>

Am 29. Mai weist der Zweite Senat des BVerfG den Ablehnungsantrag Bayerns als unbegründet zurück und stellt fest: „Das Gericht könnte in die Gefahr geraten, daß durch gezielte Ablehnungsanträge die Richterbank manipuliert wird oder gar, daß schon wenige erfolgreiche Ablehnungen zur Beschlußunfähigkeit des zuständigen Senats führen.“<sup>4</sup> Gleichzeitig legt das Gericht seine Entscheidung in der Hauptsache auf den 31. Juli 1973 fest.

Von derselben Instanz wird am 4. Juni der bayerische Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zurückgewiesen. In der Begründung heißt es unter anderem: „Es steht aber gegenwärtig weder fest, wie rasch das Ratifizierungsverfahren im Blick auf das beim Bundesverfassungsgericht schwebende Verfahren zu Ende geführt wird, noch ob die Bundesregierung bereit sein wird, vor der Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache die Noten auszutauschen. Das Ratifikationsverfahren in der Deutschen Demokratischen Republik ist ebenfalls noch nicht zu Ende geführt. Reaktionen auf das beim Bundesverfassungsgericht anhängig gewordene Verfahren könnten dahin verstanden werden, daß dort mit einer kurzen Verzögerung des Ratifikationsverfahrens zu rechnen ist. Bei dieser Sachlage muß nicht einmal damit gerechnet werden, daß schon vor dem 1. August 1973 die Voraussetzungen für den Vollzug des Notenaustausches vorliegen werden. Deshalb ist der Antrag als zur Zeit nicht begründet zurückzuweisen.“<sup>5</sup>

Der Prozeßbevollmächtigte der Bayerischen Staatsregierung stellt am 13. Juni einen neuen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung und beruft sich in seiner Begründung auf die nach dem 4. Juni eingetretenen Änderungen in der Sach- und Rechtslage: Da das Ratifikationsgesetz zum Grundvertrag bereits veröffentlicht und damit in Kraft getreten und der entsprechende Notenaustausch mit der DDR auf den 20. Juni, d.h. vor der Entscheidung des BVerfG in der Hauptsache, terminiert sei, „könnte der Spruch des Bundesverfassungsgerichts, der innerstaatlich für alle Organe der Bundesrepublik verbindlich ist, dem Vertragspartner der Bundesrepublik nicht mehr entgegengehalten werden . . . Die Grundlagen der Verfassungsgerichtsbarkeit überhaupt sind betroffen, wenn die Bundesregierung ihre formalen Kompetenzen dazu ausnutzt, die nach dem Grundgesetz gegebene Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit ihres Handelns durch vollendete Tatsachen zu überspielen.“<sup>6</sup>

Am 18. Juni weist das BVerfG auch den zweiten bayerischen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung als unbegründet zurück: „Der Zusammenhang, der zwischen dem Eintritt der Vertragspartner in die Vereinten Nationen und dem Grundvertrag besteht, läßt sich nur gewährleisten, wenn, wie von beiden Teilen verabredet, der Austausch der Noten gemäß Art. 10 des Vertrags am 20. Juni 1973 stattfindet, weil in der am 21. Juni 1973 stattfindenden Sitzung des Welt sicherheitsrates die Entscheidung über den Eintritt der beiden Vertragsteile in die Vereinten Nationen fällt. Das ist von elementarer Bedeutung für die von der Bundesrepublik und der Bundesregierung unauflösbare Rechtsposition, daß zwischen den beiden deutschen Staaten ein näheres und besonderes Verhältnis zueinander besteht. Davon geht auch die Bundesregierung aus, wenn sie erklärt, daß für sie die Deutsche Demokratische Republik nicht Ausland sei. In Abwägung der dargestellten Nachteile überwiegen die mit dem Erlaß einer einstweiligen Anordnung verbundenen Nachteile. Deshalb ist der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zurückzuweisen.“<sup>7</sup>

Drei Tage vor dieser Entscheidung des Gerichts, am 15. Juni, hatte die Bayerische Staatsregierung unter Berufung auf „neu aufgetretene Gesichtspunkte“ einen zweiten Antrag auf Ablehnung des betreffenden Bundesverfassungsrichters wegen Besorgnis der Befangenheit gestellt.<sup>8</sup>

Am 16. Juni erklärt der Zweite Senat des BVerfG mehrheitlich die Ablehnung des Richters für begründet und schließt ihn von den Beratungen des Gerichts über die Hauptsache aus. In seiner Begründung führt der Zweite Senat aus: „ . . . rechtliche Auffassungen, selbst wissenschaftliche Äußerungen, müssen, wenn sie in einem Kreis geäußert werden, der vorzugsweise politisch interessiert ist, wegen dieser ihrer besonderen Qualität allein nicht schon von vornherein ausscheiden als ein Grund, Zweifel in die Objektivität des Redners zu setzen. Hier spielt, wenn sie einer zeitlichen Nähe zu einem anhängigen Verfahren geäußert werden, der Zusammenhang mit dem der Veranstaltung entsprechenden Engagement eine Rolle, insbesondere, wenn sich aufdrängt der innere Zusammenhang der politischen Überzeugung mit der rechtlichen Auffassung. Die in dem Vertrag vertretenen und in dem Brief vom 7. Mai 1973 gerechtfertigten Rechtsauffassungen des abgelehnten Richters stehen deutlich in diesem inneren Zusammenhang. Daraus kann ein Prozeßbeteiligter den Schluß ziehen, daß der Richter einer der seinen widersprechenden Rechtsauffassung nicht

mehr frei und unvoreingenommen gegenübersteht.“<sup>9</sup>

Drei Richter lehnen den Beschluß der Richter Mehrheit ab und vertreten eine abweichende Meinung: „Die Mehrheitsmeinung führt schließlich dazu, daß kein Verfassungsrichter mehr mündlich oder schriftlich zu rechtlichen oder politischen Fragen äußern kann, ohne Gefahr zu laufen, deswegen irgendwann einmal als befangen abgelehnt zu werden. Sie führt weiter dazu, daß die den Verfassungsrichtern durch § 18 Abs. 3 Nr. 2 BVerfGG ausdrücklich freigestellte Äußerung wissenschaftlicher Meinungen auf dem Umwege durch Ablehnungsanträge unterbunden wird.“<sup>10</sup>

In der Antragsschrift der Bayerischen Staatsregierung auf Feststellung der Unvereinbarkeit des Gesetzes zum Grundvertrag mit dem Grundgesetz und seiner Nichtigkeit vom 28. Mai 1973 macht die Antragstellerin – wie in ihrem ersten Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung vom 23. Mai – fünf Verstöße des Vertragsgesetzes gegen die Verfassung geltend: Der Vertrag kollidiere mit dem Gebot der Wahrung der staatlichen Einheit Deutschlands, er verletze das Wiedervereinigungsgebot und das Beitrittsrecht der anderen Teile Deutschlands, er sei mit den Vorschriften des Grundgesetzes in bezug auf Berlin unvereinbar und verstoße schließlich gegen die Schutz- und Fürsorgepflicht gegenüber den Deutschen in der DDR.<sup>11</sup>

Am 31. Juli 1973 entscheidet der Zweite Senat des BVerfG einstimmig, daß der Grundvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik in der sich aus den Gründen ergebenden Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

In den Leitsätzen zum Urteil legt das BVerfG unter anderem fest: „Aus dem Wiedervereinigungsgebot folgt: Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken – das schließt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Inneren wachzuhalten und nach außen beharrlich zu vertreten – und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde. Die Verfassung verbietet, daß die Bundesrepublik Deutschland auf einen Rechtstitel aus dem Grundgesetz verzichtet, mittels dessen sie in Richtung auf Verwirklichung der Wiedervereinigung und der Selbstbestimmung wirken kann oder einen mit dem Grundgesetz unvereinbaren Rechtstitel schafft oder sich an der Begründung eines

solchen Rechtstitels beteiligt, der ihr bei ihrem Streben nach diesem Ziel entgegengehalten werden kann . . . Der Vertrag hat einen Doppelcharakter; er ist seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem inter-se-Beziehungen regelt.“<sup>12</sup>

Im ersten Abschnitt der sechs Teile umfassenden Urteilsbegründung stellt das Gericht fest, daß auch Verträge mit der DDR, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln, der parlamentarischen Mitwirkung in Form eines Zustimmungsgesetzes bedürfen.

Im zweiten Abschnitt verweist das Gericht auf den sog. „judicial self-restraint“, d.h. auf die Selbstbeschränkung des Gerichts bei politischen Streitfragen, der die Aufgabe habe, „den von der Verfassung für die anderen Verfassungsorgane garantierten Raum freier politischer Gestaltung offen zu halten“. Dieser Grundsatz bedeute den Verzicht, „in den von der Verfassung geschaffenen und begrenzten Raum freier politischer Gestaltung einzugreifen“.<sup>13</sup>

Im dritten Abschnitt der Urteilsbegründung nimmt der Zweite Senat zum Rechtsstatus Deutschlands nach dem Grundgesetz Stellung:

„Das Grundgesetz – nicht nur eine These der Völkerrechtslehre und der Staatsrechtslehre! – geht davon aus, daß das Deutsche Reich den Zusammenbruch 1945 überdauert hat und weder mit der Kapitulation noch durch Ausübung fremder Staatsgewalt in Deutschland durch die alliierten Okkupationsmächte noch später untergegangen ist; das ergibt sich aus der Präambel, aus Art. 16, Art. 23, Art. 116 und Art. 146 GG. Das entspricht auch der ständigen Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts, an der der Senat festhält. Das Deutsche Reich existiert fort . . . , besitzt nach wie vor Rechtsfähigkeit, ist allerdings als Gesamtstaat mangels Organisation, insbesondere mangels institutionalisierter Organe selbst nicht handlungsfähig . . . Mit der Errichtung der Bundesrepublik Deutschland wurde nicht ein neuer westdeutscher Staat gegründet, sondern ein Teil Deutschlands organisiert . . . Die Bundesrepublik Deutschland ist also nicht ‚Rechtsnachfolger‘ des Deutschen Reiches, sondern als Staat identisch mit dem Staat ‚Deutsches Reich‘, – in bezug auf seine räumliche Ausdehnung allerdings ‚teilidentisch‘, so daß insoweit die Identität keine Ausschließlichkeit beansprucht . . . Sie beschränkt staatsrechtlich ihre Hoheitsgewalt auf den ‚Geltungsbereich des Grundgesetzes‘ . . . , fühlt sich aber auch verantwortlich für das ganze Deutschland (vgl.

Präambel des Grundgesetzes) . . . Die Deutsche Demokratische Republik gehört zu Deutschland und kann im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland nicht als Ausland angesehen werden . . . Deshalb war z.B. der Interzonenhandel und ist der ihm entsprechende innerdeutsche Handel nicht Außenhandel . . .

Die Wiedervereinigung ist ein verfassungsrechtliches Gebot. Es muß jedoch den zu politischem Handeln berufenen Organen der Bundesrepublik überlassen bleiben zu entscheiden, welche Wege sie zur Herbeiführung der Wiedervereinigung als politisch richtig und zweckmäßig ansehen . . . Das Bundesverfassungsgericht kann dem Gesetzgeber erst entgentreten, wenn er die Grenzen dieses Ermessens eindeutig überschreitet, wenn seine Maßnahme also rechtlich oder tatsächlich einer Wiedervereinigung in Freiheit offensichtlich entgegensteht . . .

Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland darf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben, alle Verfassungsorgane sind verpflichtet, in ihrer Politik auf die Erreichung dieses Zieles hinzuwirken – das schließt die Forderung ein, den Wiedervereinigungsanspruch im Innern wachzuhalten und nach Außen beharrlich zu vertreten – und alles zu unterlassen, was die Wiedervereinigung vereiteln würde. Die Bundesregierung hat allerdings in eigener Verantwortung zu entscheiden, mit welchen politischen Mitteln und auf welchen politischen Wegen sie das nach dem Grundgesetz rechtlich gebotene Ziel der Wiedervereinigung zu erreichen oder ihm wenigstens näherzukommen versucht. Die Abschätzung der Chancen ihrer Politik ist ihre und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit Sache. Hier hat das Gericht weder Kritik zu üben noch seine Auffassung über die Aussichten der Politik zu äußern. Die politische Verantwortung dafür liegt allein bei den politischen Instanzen. . . Die klare Rechtsposition jeder Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist: Wir haben von der im Grundgesetz vorausgesetzten, in ihm ‚verankerten‘ Existenz Gesamtdeutschlands mit einem deutschen (Gesamt-)Staatsvolk und einer (gesamt-)deutschen Staatsgewalt auszugehen . . .

Der Vertrag kann so interpretiert werden, daß er mit keiner der dargelegten Aussagen des Grundgesetzes in Widerspruch gerät. Keine amtliche Äußerung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland kann dahin verstanden werden, daß sie bei der Interpretation des Vertrages diesen verfassungsrechtlichen Boden verlassen hat oder verläßt.“<sup>14</sup>

Im vierten Abschnitt führt das Gericht aus, daß sich aus dem größeren politischen Zusammenhang, innerhalb dessen der Vertrag stehe, sich zwar ergebe, daß er wie das Grundgesetz keine endgültige Lösung der deutschen Frage impliziere, gleichwohl aber keine bloße „Übergangslösung“, d.h. keinen vereinbarten *modus vivendi* darstelle:

„Er selbst ist die ernsthaft gewollte neue Grundlage für die Bestimmung des Verhältnisses der beiden Staaten zueinander, — unbeschadet dessen, daß die Vertragsteile rechtlich frei sind, jederzeit übereinzukommen, den Vertrag in Übereinstimmung mit den für ihn geltenden Rechtsgrundsätzen zu ändern oder zu ergänzen.“<sup>15</sup>

Der Grundvertrag habe einen Doppelcharakter, „er ist seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem inter-se-Beziehungen regelt. Inter-se-Beziehungen in einem völkerrechtlichen Vertrag zu regeln, kann vor allem dann nötig sein, wenn eine staatsrechtliche Ordnung, wie hier wegen der Desorganisation des Gesamtstaats fehlt . . . Unrichtig ist also die Auffassung, jedes ‚Zwei-Staaten-Modell‘ sei mit der grundgesetzlichen Ordnung unvereinbar.“<sup>16</sup>

Im fünften und umfangreichsten Abschnitt der Urteilsbegründung stellen die Verfassungsrichter fest, daß der von der Bundesregierung übergebene „Brief zur deutschen Einheit“ der Gegenseite vor Abschluß der Verhandlungen angekündigt worden sei und nur bestätige, was sich aus der Interpretation des Vertrages selbst ergebe: „Die ‚nationale Frage‘ ist für die Bundesrepublik Deutschland konkreter das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes, das auf die ‚Wahrung der staatlichen Einheit des deutschen Volkes‘ geht . . . Der Vertrag ist kein Teilungsvertrag, sondern ein Vertrag, der weder heute noch für die Zukunft ausschließt, daß die Bundesregierung jederzeit alles ihr Mögliche dafür tut, daß das deutsche Volk seine staatliche Einheit wieder organisieren kann. Er kann ein erster Schritt sein in einem längeren Prozeß, der zunächst in einem der dem Völkerrecht bekannten verschiedenen Varianten einer Konföderation endet, also ein Schritt in Richtung auf die Verwirklichung der Wiedervereinigung des deutschen Volkes in einem Staat, also auf die Reorganisation Deutschlands . . . Daß in Artikel 3 Abs. 2 eine staatsrechtliche Grenze gemeint ist, ergibt sich unzweideutig aus dem übrigen Inhalt des Vertrags (Art. 1, 2, 3 Abs. 1, 4, 6). Für die Frage, ob die Anerkennung der Grenze zwischen den beiden Staaten als Staatsgrenze mit dem

Grundgesetz vereinbar ist, ist entscheidend die Qualifizierung als staatsrechtliche Grenze zwischen zwei Staaten, deren ‚Besonderheit‘ ist, daß sie auf dem Fundament des noch existierenden Staates ‚Deutschland als Ganzes‘ existieren, daß es sich also um eine staatsrechtliche Grenze handelt ähnlich denen, die zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland verlaufen . . . Daß nach den auf den Vertrag anzuwendenden Regeln des Völkerrechts auch die Vereinbarung in Art. 3 Abs. 2 des Vertrags über Bestand und Verlauf der Grenze einer einvernehmlichen Änderung in Zukunft nicht entgegensteht, versteht sich von selbst.“<sup>17</sup>

Das Gericht unterstreicht weiterhin die grundgesetzliche Pflicht der Bundesregierung, „bei jedem Abkommen und bei jeder Vereinbarung mit der Deutschen Demokratischen Republik, die ihrem Inhalt nach auf das Land Berlin und seine Bürger ausgedehnt werden können, auf der Ausdehnung auf Berlin zu bestehen und nur abzuschließen, wenn der Rechtsstand Berlins und seiner Bürger gegenüber dem für den Geltungsbereich des Grundgesetzes geltenden Rechtsstand . . . nicht verkürzt wird . . .

Schließlich muß klar sein, daß mit dem Vertrag schlechthin unvereinbar ist die gegenwärtige Praxis an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, also Mauer, Stacheldraht, Todesstreifen und Schießbefehl. Insoweit gibt der Vertrag eine zusätzliche Rechtsgrundlage dafür ab, daß die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer grundgesetzlichen Pflicht alles ihr Mögliche tut, um diese unmenschlichen Verhältnisse zu ändern und abzubauen.“<sup>18</sup>

Im Schlußteil des sechsten Abschnitts legt das BVerfG abschließend dar, welche Bedeutung dem Urteil und seiner Begründung in völkerrechtlicher Hinsicht auch gegenüber der DDR zukommt. Die Bundesrepublik könne sich darauf berufen, daß der Vertragspartner hätte erkennen können und müssen, daß dem Vertrag in einer bestimmten Auslegung das innerstaatliche Verfassungsrecht entgegenstehe. Deshalb sei die Bundesregierung nach dem allgemeinen Völkergewohnheitsrecht in der Lage, dem Grundvertrag die Auslegung zu geben, die nach dem Grundgesetz erforderlich sei. Dies umso mehr, als die Vertreter der Bundesregierung in den Vertragsverhandlungen immer wieder darauf hingewiesen hätten, daß sie den Vertrag nur so abschließen könnten, wie er mit dem Grundgesetz vereinbar sei.

Ungewöhnlich ist die besondere Hervorhebung des Gerichts, daß alle Ausführungen der Urteilsbegründung, „auch die, die sich nicht ausschließlich auf den Inhalt des Vertrags selbst beziehen“, nötig seien und damit „Teil der die Entscheidung tragenden Gründe“.<sup>19</sup> Damit ist praktisch jeder Satz des Urteils von elementarer Bedeutung.

#### IV. Kritische Anmerkungen zum BVerfG-Urteil

Bis Ende 1973 fand das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das sowohl für die praktische Deutschlandpolitik der Bundesregierung als auch für die rechtswissenschaftliche Analyse von Relevanz ist, in der einschlägigen Literatur keine übermäßig starke Resonanz. Die acht Autoren<sup>1</sup>, die sich zwischen August 1973 und Februar 1974 in relativ knappen Abhandlungen mit dem Spruch des BVerfG beschäftigen, sprechen lediglich Detailaussagen des Urteils an. Ausführliche Exegesen, die die vielfältigen Probleme, die im Urteil behandelt werden, kritisch herausarbeiten und in einen Gesamtzusammenhang auch mit anderen „politischen“ Entscheidungen des höchsten deutschen Gerichts stellen, liegen noch nicht vor.

Bei einer ersten Analyse des Urteils fällt zunächst dessen außerordentlich straffe Form, die nicht zuletzt auf den Termindruck zurückzuführen sein dürfte, unter den sich das Gericht selbst gestellt hat, und seine präzise Diktion auf, die vermutlich als Indiz für den Willen der Richter zu werten ist, sich nicht nur einem Fachauditorium, sondern einer breiten Öffentlichkeit verständlich zu machen. Allerdings führte die kurze Frist zwischen Antragstellung der Klägerin und Urteilsverkündung unvermeidlicherweise dazu, daß viele Fragen nur angedeutet und offensichtlich nicht in ihrer Tiefe ausgelotet werden konnten. Trotz seiner Kürze kann man das Urteil mit Oppermann als „ungemein aussage- und entscheidungsfreudig“<sup>2</sup> bezeichnen.

Im Folgenden sollen fünf – nach überwiegender Ansicht der zitierten Autoren – anfechtbare Aussagen der Entscheidung kritisch betrachtet werden, die in ihrem politischen und juristischen Stellenwert zumindest bedenklich erscheinen.

Die Darlegung der Rechtslage Deutschlands im Urteil ist unscharf. Einerseits hält das Gericht an der Identität der Bundesrepublik Deutschland mit dem Deutschen Reich fest, andererseits aber betont es das Vorhandensein eines allerdings ruhenden Völkerrechtssubjekts „Gesamtdeutschland“. Die Feststellung, die Identität der Bundesrepublik mit dem Deutschen Reich sei eine rechtliche, nicht aber eine geographische Identität, vermischt die von früheren Bundesregierungen und in der ständigen Rechtssprechung des BVerfG vertretene Identitätstheorie – die Bundesrepublik ist hinsichtlich des Staatsgebiets, des

Staatsvolkes und der Staatsgewalt identisch mit dem Deutschen Reich – mit Vorstellungen der sog. Teilordnungslehre – das fortbestehende Deutsche Reich wölbt sich über die auf seinem Territorium entstandenen beiden Teilordnungen, die beide nicht mit dem Deutschen Reich identisch sind – zu einer undefinierbaren, rein akademischen Begriffskonstruktion, die schwerlich im Völkerrecht ihre Verankerung finden kann.

Daß die vom BVerfG angenommene „Teilidentität“ schon aus logischen Gründen nicht haltbar ist, weist Scheuner nach: „Wenn Identität angenommen wird, kann es neben der Fortführung des alten Staatswesens von 1867 in einem räumlich geminderten Kernbereich kein ideell überwölbendes Begriffsdach mehr geben. Die Deutsche Demokratische Republik, die heute jedenfalls alle rechtliche Kontinuität zu früheren Staatsbildungen im deutschen Raume abweist, stellt eine selbständig gewordene staatliche Einheit dar, ohne daß hier die Frage einer ‚Sezession‘ aufzuwerfen wäre.“<sup>3</sup>

Kewenig hebt in seiner Urteilsbetrachtung besonders hervor, daß das Gericht zwar „Teilidentität“ postuliere, jedoch immer wieder „Vollidentität“ meine und sich „nicht alternativ für ein Identitäts- oder für das Dachmodell, sondern kumulativ für beide Modelle gleichzeitig entscheiden“<sup>4</sup> habe.

Auch die besondere Betonung des rechtlichen Doppelcharakters des Grundvertrages durch das Gericht – „er ist seiner Art nach ein völkerrechtlicher Vertrag, seinem spezifischen Inhalt nach ein Vertrag, der vor allem inter-se-Beziehungen regelt“<sup>5</sup> – erscheint zweifelhaft und ist, so Kimminich, „in das geltende völkerrechtsdogmatische System nicht einzuordnen“.<sup>6</sup> Die Rechtsgrundlage eines Vertrages kann nur einem der Bereiche Staatsrecht oder Völkerrecht zugeordnet werden.

Ebenso scheint die Annahme von sog. „inter-se-Beziehungen“, wie sie etwa von den Staaten des Britischen Commonwealth aufrechterhalten werden, die sich gegenseitig weder als Inland noch als Ausland betrachten, nicht begründet zu sein. Inter-se-Beziehungen setzen einen Anschauungskonsens voraus, d.h. den Willen der Partner, Beziehungen unter einem gemeinsamen Dach zu unterhalten. Da aber die DDR jede Form der Fortexistenz eines Staates „Gesamtdeutschland“ leugnet, fehlt der zweite tragende Pfeiler der juristischen Dachkonstruktion des Gerichtes. „Ein gemeinsames Dach über den beiden deutschen Staaten kann nicht einseitig von der Bundesrepublik

Deutschland errichtet werden . . . Hier wäre ein zweiter Pfeiler auf der Seite der DDR nötig.“<sup>7</sup>

In besonders krassem Widerspruch zur politischen Realität in Deutschland steht die Qualifizierung der Grenze zwischen beiden deutschen Staaten als „staatsrechtliche Grenze“, wie sie innerhalb eines Gesamtstaates verlaufe – etwa zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Diese Definition ist rechtlich umso fragwürdiger, als die Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR alle Wirkungsmerkmale einer völkerrechtlichen Grenze, wie sie zwischen souveränen Staaten existiert, aufweist. Dies wird einem Bürger der DDR spätestens dann bewußt, wenn er sein Staatsgebiet verlassen möchte. Zutreffend spricht Oppermann in diesem Zusammenhang vom Versuch einer „unilateralen ‚Zwangseinweisung‘ des ostdeutschen Staates in ein lediglich noch von der Bundesrepublik gesehenes imaginäres gesamtdeutsches Völkerrechtssubjekt . . .“<sup>8</sup>

Auch der Hinweis des Gerichts, die gegenwärtige Praxis an der innerdeutschen Grenze mit Mauer, Stacheldraht und Schießbefehl sei mit dem Grundvertrag schlechthin unvereinbar, geht an der politischen Realität vorbei und erweckt die Illusion, die DDR könne durch den Spruch des BVerfG zu einem bestimmten Verhalten gezwungen werden.

Schließlich sind noch jene Passagen in der Urteilsbegründung umstritten, in denen das Gericht „alle Ausführungen der Urteilsbegründung, auch die, die sich nicht ausschließlich auf den Inhalt des Vertrags selbst beziehen“ als „Teil der die Entscheidung tragenden Gründe“ bezeichnet. Damit geht das BVerfG über die in § 31 Abs. 2 BVerfGG normierte Bindewirkung, wonach lediglich die „Entscheidungsformel“ für alle Verfassungsorgane verbindlich ist, hinaus und dehnt die Gesetzesbindung auf die ganze Urteilsbegründung aus, auch auf jene Gründe, die sich nicht ausschließlich auf den Vertragsinhalt selbst beziehen. Martin Kriele, der Prozeßbevollmächtigte der Bundesregierung in Karlsruhe, bestreitet dem Gericht das Recht und die Kompetenz, „solche Fiktionen verbindlich zu machen. Der Versuch ist selbst ein obiter dictum. Denn die Bindungswirkung folgt aus dem Gesetz, nicht aus den Urteilsgründen, und reicht nicht weiter, als das Gesetz es vorsieht.“<sup>9</sup>

Abschließend könnte noch mit Oppermann die durchaus legitime Frage aufgeworfen werden, „ob es wirklich notwendig und opportun

war, das Währungs- und Wiedervereinigungsgebot der Präambel des GG als Rechtspflicht so breit und über die seinerzeitigen Andeutungen im KPD-Urteil von 1956 noch hinausführend festzuschreiben wie nunmehr unter B III 2 geschehen . . . Wer mag noch von vornherein ausschließen, daß eine nicht nur resignative Hinnahme der deutschen Zweistaatlichkeit durch die Bundesrepublik ohne tägliche Betonung ihrer Vorläufigkeit mindestens für eine schwer abzuschätzende Zukunft einmal eine fruchtbare Option der Deutschlandpolitik sein könnte, etwa im Interesse der Entwicklung jener ‚Gutnachbarkeit‘, von der Art. 1 GV spricht und von der die heutige Lage noch weit entfernt ist? Hier verengt das Urteil entgegen seinem eigenen anfänglichen Bekenntnis zum Judicial self-restraint unnötig den Spielraum praktischer Politik, ohne damit möglicherweise in einem materiellen Sinne den Geboten der Präambel zu dienen.“<sup>10</sup>

## V. Grundsätzliches zur Problematik einer verfassungsrechtlichen Prüfung von politischen Fragen

Das Urteil des BVerfG über die Vereinbarkeit des Grundvertrages mit dem Grundgesetz bildete den vorläufigen Schlußpunkt einer heftigen Auseinandersetzung über die Gesamtkonzeption der Ost- und Deutschlandpolitik, die die sozialliberale Koalitionsregierung seit Ende 1969 eingeleitet hat und deren bilateraler Teil mit dem Inkrafttreten des zwischendeutschen Grundvertrages vorläufig abgeschlossen wurde.

Von Anfang an wurde diese Kontroverse weniger auf parlamentarischer, d.h. politischer, sondern mehr auf juristischer, auf verfassungsrechtlicher Ebene geführt. Die juristische Argumentation überlagerte seit Mitte 1970 fast völlig die politische Würdigung des ost- und deutschlandpolitischen Vertragswerks der Regierung Brandt/Scheel.<sup>1</sup> Auf das für die deutsche Politik so charakteristische Denken in Rechtskategorien wurde an anderer Stelle dieser Untersuchung bereits hingewiesen.<sup>2</sup>

Wie bei allen bedeutenden Entscheidungen der deutschen Nachkriegspolitik – etwa dem Vertrag mit Frankreich zur Regelung der Saarfrage vom Oktober 1956, der Frage der Wiederbewaffnung Anfang der fünfziger Jahre oder dem Streit um den EVG-Beitritt der Bundesrepublik – stand auch bei der Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt die Drohung mit einer Klage beim Bundesverfassungsgericht von Anfang an im Vordergrund der innenpolitischen Debatte und unterstrich dadurch besonders die umstrittene Rolle des Verfassungsrichters als politische Entscheidungsinstanz. Nach Meinung Menzels gehört in der Bundesrepublik das „Drohen mit dem BVerfG zur Taktik der ‚Verunsicherung‘ im innenpolitischen Kampf“.<sup>2</sup>

Wohl zu Recht verweist Quist auf einen „in der Zukunft wahrscheinlich nicht zu unterschätzenden Oppositionseffekt. Dieser besteht in der Proporz-Nominierung der Verfassungsrichter nach dem Verhältnis der parlamentarischen Stärke der Parteien. Wechselt die Bundestagsmehrheit und mit ihr die Regierung, so steht der neuen Regierung ein Bundesverfassungsgericht nach dem alten Proporz gegenüber.“<sup>3</sup>

Daß dieser „Oppositionseffekt“ eine erhebliche politische Bedeutung gewinnen kann, zeigt ein Blick auf die diesbezügliche Verhaltensweise

des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Nixon. Nach Art. 2 Abschnitt 2 der amerikanischen Verfassung ernennt der Präsident die Richter des Obersten Bundesgerichts (Supreme Court). Damit hat der Präsident die Möglichkeit, die Richterbank mit vorwiegend „loyalen“, d.h. politisch „zuverlässigen“ Richtern zu besetzen. Diese Möglichkeit schöpfte Nixon zwischen 1971 und 1973 wiederholt aus.

Mit dem Beginn der aktiven Phase der deutschen Ostpolitik Ende 1969 reihte sich in die Front der Gegner dieser Politik eine besondere außerparlamentarische Oppositionsgruppe ein, die bisher noch nicht tagespolitisch in Erscheinung getreten war. Von der noch immer vorwiegend konservativen deutschen Staats- und Völkerrechtswissenschaft „wurden und werden gegen die Ostpolitik unter dem Produktionsprinzip der Wissenschaftlichkeit Argumente gefertigt, welche helfen sollen, den Kampf gegen unliebsame politische Entwicklungen mit rechtlichen Mitteln zu gewinnen“.<sup>4</sup>

Das Bundesverfassungsgericht ist als oberster Hüter der Verfassung ohne Zweifel überfordert, wenn man von ihm verlangt, in einer relevanten politischen Auseinandersetzung Stellung zu beziehen, da sich eine strikte Trennung von juristischer Beurteilung und politischer Stellungnahme nicht durchhalten läßt. Kewenig stellt hierzu fest, „daß selbst eine ‚rein‘ rechtlich fundierte Entscheidung des Gerichts zu einem Politikum ersten Ranges würde, und zwar gleichgültig, in welcher Richtung das Gericht entschied“.<sup>5</sup> Die Folgen wären – das Verfahren, das dem Urteil des BVerfG über den Grundvertrag vorausging, hat dies zumindest partiell offengelegt – entweder ein direkter Schlagabtausch des Gerichts mit der Regierung, deren Politik durch eine negative Richterentscheidung auf lange Sicht blockiert wäre, oder, bei einer Entscheidung zu Gunsten der Regierungspolitik, die Ausdehnung der Kritik der Gegner dieser Politik auf die Institution des Bundesverfassungsgerichts.

Einziges Gegenmittel des höchsten deutschen Rechtsorgans scheint auf den ersten Blick die Ablehnung einer Entscheidung in den Fällen zu sein, in denen nach seiner Auffassung die politisch Verantwortlichen und nicht die Verfassungsrichter die Entscheidung zu fällen haben. Der „Supreme Court“ der USA hat diese „political question doctrine“ aufgestellt, die es ihm ermöglicht, keine rechtlichen Stellungnahmen zu politischen Streitfragen abgeben zu müssen, um zu verhindern, daß rein politische Auseinandersetzungen in den rechtlichen

Bereich verlagert werden. Da diese „Doktrin“ des obersten amerikanischen Gerichts in der amerikanischen Verfassung nicht fixiert ist, sondern vom Supreme Court selbst aufgestellt wurde, kann er deren Umfang selbst begrenzen.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Formel nicht übernommen. Das Grundgesetz bekennt sich zu einer umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit und hat den Rahmen verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten denkbar weit gesteckt. Das BVerfG hat jedoch in seiner ständigen Rechtsprechung dem Gesetzgeber einen weiten Bereich der Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit eingeräumt und gegenüber politischen Entscheidungen seine Pflicht zur Zurückhaltung betont.<sup>6</sup>

In seinem Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages hat das Gericht erstmals in seiner Rechtsprechung die richterliche Zurückhaltung gegenüber der Ausübung der politischen Gestaltungsfreiheit durch die verantwortlichen Verfassungsorgane anerkannt und im Leitsatz 2 zum Urteil festgestellt, daß der Grundsatz des „judicial self-restraint“ darauf abziele, „den von der Verfassung für die anderen Verfassungsorgane garantierten Raum freier politischer Gestaltung offenzuhalten.“

Allerdings erscheint es zweifelhaft, ob im Beschluß des BVerfG vom 4. Juni und in seinem Urteil vom 18. Juni 1973 bezüglich der bayerischen Anträge auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung, in der Sache richterliche Zurückhaltung geübt worden ist. Friesenhahn und Tomuschat weisen dezidiert nach, daß das Gericht in beiden Aussagen eindeutig politisch argumentiert und sich an den von der Bundesregierung vertretenen tagespolitischen Maximen orientiert hat.<sup>7</sup>

Gefährlich – und dies nicht nur für die Verfassungsgerichtsbarkeit und die sie tragenden Verfassungsorgane – bleibt die seit geraumer Zeit in der Bundesrepublik feststellbare Vermischung von rechtlichen und politischen Argumenten bei der Würdigung hochpolitischer Sachverhalte. Die Überlegung, daß ein Spruch des Bundesverfassungsgerichts von der Verantwortung für eine schwerwiegende politische Entscheidung befreien könnte, trägt in fahrlässiger Weise zur Beschleunigung des Erosionsprozesses bei, der den vom BVerfG selbst als „tragendes Organisationsprinzip“<sup>8</sup> bezeichneten Grundsatz der Gewaltenteilung ergriffen hat und hilft mit, das politische Entscheidungsmonopol des Parlaments auf ein Minimum zu reduzieren und von den verantwortlichen politischen Instanzen auf die Verfassungsrichter zu verlagern.

Auf die langfristig für ein Staatswesen, das sich als demokratisch versteht, schädliche und materiell verfassungsfeindliche Tendenz, unangenehme außenpolitische Entwicklungen von vorneherein weniger mit politischen als mit juristischen Mitteln zu bekämpfen, um damit eine Außenpolitik für unzulässig erklären zu lassen, auf die sich Bundesregierung und Bundestagsmehrheit geeinigt haben, sollte besonders im Rahmen einer differenzierten und sachlichen politischen Bildungsarbeit verwiesen werden.

## H. Anhang

**Auszüge aus einem Interview mit dem Bundesminister für besondere Aufgaben beim Bundeskanzler, Egon Bahr, das am 26. November 1973 in München geführt wurde**

- Frage: Worin sehen Sie, Herr Minister, den substantiellen Unterschied im Grundansatz zwischen den ost- und deutschlandpolitischen Konzeptionen der Regierung der Großen Koalition und des Kabinetts Brandt/Scheel?
- Bahr: Einen Unterschied sehen Sie doch daran, daß z.B. der damalige Bundeskanzler zwar soweit ging, DDR-Briefe nicht mehr zurückzuschicken und auch Stoph zu antworten, aber nicht in der Lage war, den kleinen Schritt nur noch zu tun und dieses Ding auch DDR zu nennen. Bei dem Brief an Stoph fehlte z.B. die Bezeichnung DDR. Vorsitzender des Ministerrats war durchsetzbar, DDR-Zusatz war nicht durchsetzbar, d.h. der wesentliche Punkt war, man konnte sich nicht mehr darauf verständigen, die DDR auch als Staat zu bezeichnen, und der Schlüsselpunkt der danach folgenden Politik war, daß man die DDR nicht nur als Staat behandelte – das war auch in der Vergangenheit geschehen – sondern auch als Staat bezeichnete. Dies geschah in der Regierungserklärung der sozialliberalen Koalition und war der Angelpunkt des Ganzen.
- Frage: Welche internen und externen Faktoren haben nach Ihrer Meinung zum Scheitern der Deutschlandpolitik der Regierung Kiesinger/Brandt beigetragen? War es die Nichtakzeptierung dieses „Phänomens“, wie Kiesinger die DDR einmal genannt hat oder gab es wesentliche externe Faktoren?
- Bahr: Dieser Faktor hat extern zu dem Punkt geführt, daß man im Osten gesagt hat, es ist gar nicht ernst, und in der Bundesrepublik war es so, daß die CDU noch bereit war, 1967 etwas zu tun. Nach dem Einmarsch in die Tschechoslowakei reduzierte sich die Bereitschaft der CDU real weiterzumarschieren auf annähernd null und wurde dann zu einer Minusgröße in dem Maße, in dem der Wahltermin von 1969 näher kam.

- Frage: Welche primären Motive sind nach Ihrer Ansicht für das Umschwenken der sowjetischen Westeuropapolitik seit dem Frühjahr 1969 ausschlaggebend gewesen? Haben Sie bei Ihren Moskauer Vertragssondierungen darüber etwas in Erfahrung bringen können?
- Bahr: 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.
- Frage: Würden Sie nicht sagen, daß der chinesische Faktor bei diesem Schwenkprozeß eine elementare Rolle gespielt hat?
- Bahr: Ich weiß es nicht, es kann ein Faktor u.a. gewesen sein, der dann mitgespielt hat. Solche Entscheidungen sind ja nicht chemisch rein auf den oder jenen Faktor bezogen, sondern das sind Prozesse oder Entscheidungen, bei denen viele Faktoren eine Rolle spielen.
- Frage: Waren positive Resultate der deutschen Ostpolitik insgesamt nur möglich, weil sich die sowjetische Westeuropapolitik geändert hat? Welche Zusammenhänge sehen Sie hier?
- Bahr: Das ist zum Teil die Frage, was ist eher gewesen, Henne oder Ei? Weil die deutsche Ostpolitik realistisch war, wurde es möglich, daß sich die sowjetische Westpolitik geändert hat. Weil man bilateral etwas erreicht hat, nämlich den Vertrag von Moskau, sah sich die Sowjetunion in der Lage, zum ersten Mal danach über das Thema von Truppenreduktionen überhaupt zu reden. Weil man im Moskauer und Warschauer Vertrag weitergekommen ist, konnte man in Berlin weiterkommen. Weil man das Berlin-Abkommen gemacht hat, konnte Nixon nach Moskau fahren. Weil er nach Moskau gefahren ist, ist es zum Atompakt gekommen. Weil es zum Atompakt gekommen ist, konnte man die Nahostkrise meistern usw.

- Frage: Würden Sie, Herr Minister, der These zustimmen, daß die Sowjetunion — soweit erkennbar — seit Anfang 1969 eine „Europäisierung“ und „Internationalisierung“ der deutschen Frage anstrebt, d.h. darauf abzielt, die deutsche Politik einem stärkeren internationalen Kontrollmechanismus zu unterwerfen?  
Ich denke hier z.B. an das sowjetische Konzept der europäischen Sicherheit.
- Bahr: Nein, das würde ich so nicht bejahen. Erstens ist das nicht seit 1969 zu sehen. Zweitens ist die Deutschlandpolitik der Sowjetunion nicht entscheidend in dieser Frage, sondern man muß sehen, daß die Deutschlandpolitik eine Funktion der globalen Sicherheitsfragen darstellt und erst im Laufe des Jahres 1972 und 1973 hat sich die Sowjetunion bereit gezeigt, zwei Dinge zu akzeptieren:
- a) die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten für eine unbegrenzte Zeit in Europa bleiben — siehe Berlin-Abkommen und
  - b) daß es keine Sicherheitsfragen mehr gibt, die ohne oder gegen die USA in Europa sichtbar sind.  
Aber dies ist eine spätere Sache gewesen, 1971/72.
- Frage: Was waren nach Ihrer Auffassung — trotz der substantiellen Mißerfolge — die positiven Resultate der innerdeutschen Gipfeltreffen von Erfurt und Kassel im Frühjahr 1970?
- Bahr: Das erste Treffen war ein Eisbrechertreffen, daß man überhaupt miteinander in der Lage war zu reden. Das zweite Treffen war die Erkenntnis, daß es sinnlos sein würde, weiter öffentlich sich anzureden, sondern daß Sachverständige ruhig arbeiten und Abkommen vorbereiten müßten, ehe es Sinn hat, daß Spitzenbegegnungen stattfinden.
- Frage: Die Regierung Brandt/Scheel hat wiederholt betont, daß ihre Ost- und Deutschlandpolitik von ihren westlichen Verbündeten positiv perzipiert und beurteilt wird. Ist es aber in der Anlaufphase der Bonner Ostpolitik Ende 1969 nicht zu Auffassungsdivergenzen mit unseren Bündnispartnern gekommen, die vor einem eigenständigen deutsch-sowjetischen Bilateralismus gewarnt und eine kollektive Verhandlungsführung mit dem Osten gefordert haben?

Ich darf in diesem Zusammenhang Präsident Nixon zitieren, der in seinem außenpolitischen Jahresbericht an den amerikanischen Kongreß vom Februar 1972 die deutsche Ostpolitik indirekt kritisiert hat. Ich zitiere: „Einige unserer Verbündeten strebten eine Entspannung in bilateralen Kontakten mit dem Osten an; es war jedoch klar, daß die meisten bilateralen Fragen Teil eines umfassenden Zusammenhanges europäischer Sicherheitsfragen waren. Der Sowjetunion durfte nicht die Möglichkeit gegeben werden, eine selektive Entspannung anzubieten und die Beziehungen zu einigen westlichen Ländern zu verbessern, zu anderen jedoch nicht . . . Wir und unsere Verbündeten haben die Pflicht, einander in ausreichendem Maße zu konsultieren . . . “

Bedeutet dies, Herr Minister, daß das ostpolitische Konzept Ihrer Regierung nicht oder nur unzureichend im Rahmen von gegenseitigen Konsultationen abgestimmt wurde?

Bahr: Nein. Zunächst einmal betrachte ich die Ausführungen Nixons als nicht an die Bundesrepublik gerichtet. Zum Teil sind sie Maximen, die man auch auf Frankreich beziehen konnte, auf uns jedenfalls überhaupt nicht, denn wir haben ja keine Sicherheitsvereinbarungen vorgenommen. Zum Teil war es an alle Verbündeten gerichtet, weil es eine Art von Selbstverpflichtung Amerikas darstellte, nichts bilateral allein mit der Sowjetunion über Sicherheitsfragen zu tun, was die Amerikaner dann direkt getan haben. Im übrigen hat es nicht Divergenzen gegeben, 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 und wir haben dann während der Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte eine Art

von Kooperation gehabt, wie sie es noch nie gegeben hat zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik an Konsultationen und direkter unmittelbarer Zusammenarbeit.

Frage: Gab es diese enge Abstimmung, von der Sie im Zusammenhang mit dem Berlin-Abkommen gesprochen haben, auch in der Anfangsphase der deutschen Ostpolitik in den Monaten November und Dezember 1969?

Bahr: Die Frage unserer bilateralen Ostpolitik war keine Frage der Konsultation, sondern eine Frage der Information. Wir sind ja kein Satellitenregime und es gibt Punkte, über die kann man informieren, soll es auch tun, aber man muß dies nicht konsultieren, zumal es kein Punkt war, der das Bündnis berührte.

Frage: Weshalb entfällt im Grundvertrag und in anderen Stellungnahmen der Vier Mächte jüngerer Datums die sonst stets aufgeführte Objektbezeichnung „Rechte und Verantwortlichkeit der Vier Mächte für Deutschland als Ganzes“? Spiegelt sich hier ein völliges Desinteresse der Vier Mächte an der hypothetischen Möglichkeit einer deutschen Wiedervereinigung wider? Entzieht sich die Sowjetunion damit ihrer Verantwortlichkeit für „Deutschland als Ganzes“?

Bahr: Nein. Die Tatsache, daß man diese Formulierung nicht benutzt, entspricht dem Interesse, die für die Vier-Mächte-Vereinbarung für Berlin gefundenen Formulierungen nicht abzuschwächen, indem man andere benutzt.

Frage: Der Publizist Rüdiger Altmann vertrat vor einiger Zeit in einem Zeitschriftenbeitrag die Ansicht, daß die Ost- und Deutschlandpolitik Bonns seit Ende 1969 auf Drängen des Ostblocks zustande gekommen sei und nicht auf ein eigenes Konzept zurückgehe. Sie selbst haben im August 1970 in einem Fernseh-Interview geäußert, daß die Ostpolitik in der Theorie fast schon seit der Großen Koalition völlig klar sei. Wir sah nun diese Strategie aus und wer hat sie entworfen? War sie das Produkt eines Erfahrungsprozesses?

Bahr: Ja und nein. Erstens konnten wir im Spätherbst 1969 und in den ersten Monaten des Jahres 1970 unmittelbar anfangen, weil wir die ganze Zeit vorher, d.h. während der Gro-

ßen Koalition, darüber so ausführlich nachgedacht hatten und dies war insofern ein Produkt der Großen Koalition, weil es während der Großen Koalition möglich war, darüber nachzudenken und deshalb konnte man auch schnell anfangen.

Gewachsen war das zum Teil aus Erfahrungen, zum Teil auch aus Berliner Erfahrungen, zum Teil war es das wirkliche Produkt des Nachdenkens und der Einschätzung der Interessen der verschiedenen Beteiligten.

- Frage: War dieses theoretische Konzept eine umfassende und in sich schlüssige Theorie der Ostpolitik?
- Bahr: Völlig, völlig.
- Frage: Wer hat diese Theorie nun maßgeblich entworfen? Sie oder Brandt oder Bahr mit Brandt?
- Bahr: So etwas ist immer Teamwork.
- Frage: Welche praktische Bedeutung messen Sie, Herr Minister, heute – 10 Jahre nach Ihrer Tutzing-Rede – der von Ihnen geprägten Formel „Wandel durch Annäherung“ bei? Vertreter der Opposition beschreiben die Ost- und Deutschlandpolitik seit Ende 1969 umgekehrt als „Annäherung durch Wandel“.
- Kann diese Formel angesichts der inzwischen evident gewordenen außen- und innenpolitischen Stabilisierung der DDR noch eine praktisch-politische Bedeutung haben?
- Bahr: Ich habe darüber ganz ausführlich nach 10 Jahren Tutzing etwas gesagt und möchte mich darauf beziehen.
- Frage: Welche für überschaubare Zeiträume denkbarer Perspektiven würden Sie für das zwischen-deutsche Verhältnis entwerfen?
- Bahr: Die DDR wird für eine unabsehbare Zeitperiode ein schwieriger Partner bleiben, weil ihr genuines Interesse bleibt die Abgrenzung. Sie ist ein Produkt der Spaltung und sie hat die Sorge, da sie der kleinere Teil einer Nation ist, daß bei einem zu starken Zusammenwirken die Illusion entstehen könnte, nun sei die Frage der Nation durchschlagender als die Frage der Unterschiedlichkeit der Systeme zwischen Ost und West.

- Frage: Sie würden nicht von einer neuen Vereisung der gegenseitigen Beziehungen sprechen wollen?
- Bahr: Ich würde davon sprechen, daß die DDR jedes Mal, wenn es zwischen Ost und West irgendwo schwieriger wird, sie dies verstärkt reflektieren wird.
- Frage: Sie haben aber in Ihrer Tutzinger Rede vom Juli 1973 die Meinung vertreten, daß es der DDR nicht gelingen wird, sich aus dem gegenwärtigen Entspannungssog herauszuhalten.
- Bahr: Nein, wenn die Entspannung zwischen Ost und West weitergeht, wird die DDR sich nicht isolieren können.
- Frage: Es gibt also eine Automatik zwischen globaler Entspannung und zwischendeutscher Entspannung?
- Bahr: Jawohl, mit der Einschränkung, daß die DDR bei Spannung immer wieder zurückfällt und ansonsten auch das langsamste Schiff des Geleitzuges ist.
- Frage: Dies würde aber auch heißen, daß der Einfluß Moskaus auf die Konzeptionen der Ost- und Deutschlandpolitik Ostberlins weiterhin stark sein wird.
- Bahr: Relativ stark bleibt.
- Frage: Kann die national-staatliche Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten heute noch Endziel eines realistischen deutschlandpolitischen Konzeptes sein? Ist dies noch das Ziel von Egon Bahr?
- Bahr: Erstens ist seit 1963 viel Wasser die Moskwa, den Rhein, den Potomac und sonstige Flüsse abwärts gelaufen, die Spree nicht zuletzt. Zweitens ist das, was damals vielleicht noch möglich war, heute nicht mehr möglich, d.h. die nationale Frage ist nicht das entscheidende Kriterium zur Lösung der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, sondern die entscheidende Frage ist geworden, ob man die beiden Systeme zwischen Ost und West überwinden kann. Nur in diesem Rahmen ist die deutsche Frage wieder neu zu überdenken.
- Frage: Sie persönlich würden aber an diesem Ziel der national-staatlichen Wiedervereinigung nach wie vor festhalten?

- Bahr: Aber selbstverständlich, das ist überhaupt keine Frage. Sehen Sie, ich komme gerade aus Paris. Ich kann die Nation doch nicht fallen lassen, wenn sie dort gefeiert wird.
- Frage: Man hat Ihnen, Herr Minister, „nationale Distanz zu Europa“ vorgeworfen, weil Sie in einem Fernsehinterview mit Günter Gaus – vor die Wahl gestellt, für welches Europa Sie sich entscheiden würden, für eines der national-staatlichen Vaterländer oder für ein Europa, das die Nationen-Einheiten hinter sich gelassen habe – die national-staatliche Lösung favorisiert haben. Hat für Sie die national-staatliche Wiedervereinigung Deutschlands Priorität vor dem Ziel einer politischen Vereinigung Europas oder setzt nach Ihrer Ansicht die national-staatliche Wiedervereinigung die Bildung einer europäischen politischen Union voraus?
- Bahr: Also zunächst einmal muß sich die Opposition überlegen, was sie nun vorwirft, nationaler Verrat oder daß man die Nation bevorzugt vor Europa. Eines von beiden kann ja doch nur stimmen, denn sonst müßte man mit den Römischen Verträgen vor das Verfassungsgericht gehen. Mich wundert, daß die Bayern-Partei, die CSU, das noch nicht gemacht hat. Aber zum Kern Ihrer Frage: Ich habe keine Option. Die Lage, in der ich mich heute befinde, ist die, daß es nur die Erweiterung Europas hin zur Union gibt. Die deutsche Einheit ist gar nicht als Option vorhanden. Niemand bietet die Wiedervereinigung an.
- Frage: Sie haben einmal geäußert – ich darf Sie zitieren – „Die Nation ist unverzichtbar; sie wird auf lange Sicht auch stärker sein als die Ideologie.“  
Worauf führen Sie selbst Ihr ausgeprägtes National-Bewußtsein zurück? Auf eigene Erfahrungen mit diesem „Gefühlswert“, wie Sie den Nationen-Begriff einmal genannt haben?
- Bahr: Ich sehe doch überall, daß die Nation noch immer das Element ist, in dem sich ein Volk in staatlicher Einheit wiederfindet, identifiziert, bewußt wird. Das ist nicht nur in den Entwicklungsländern der Fall, wo die Bildung einer Nation und ihr Bewußtsein ein großes Ziel ist, sondern sehen wir doch einmal nach Osteuropa. Würde Europa nicht ärmer sein, wenn die Idee der Nation dort in einem Schmelztiegel

der Integration verschwände? Was ist eigentlich die geschichtliche Auffassung von der Zukunft Europas?

Frage: Wenn Sie, Herr Minister, in sich hineinhorchen, woher stammt Ihr persönliches ausgeprägtes Nationalbewußtsein?

Bahr: Aus der Erfahrung, daß ich sehe, daß alle ihre nationalen Interessen verfolgen.

Frage: Könnten Sie bitte versuchen, in knappen und groben Zügen zu umreißen, wie die europäische Friedensordnung aussehen könnte, in deren Rahmen man dann — wie Sie formuliert haben — „neu und sinnvoll über staatliche Einheit nachdenken kann“?

Bahr: Erst wenn eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten kein Gleichgewichtsproblem zwischen Ost und West mehr aufwirft, d.h. wenn Unterschiedlichkeiten des Systems zwischen Ost und West dem nicht mehr entgegenstehen, dann kann man wieder anfangen, darüber nachzudenken.

Frage: Halten Sie eine Politik, die langfristig auf eine Neutralisierung Mitteleuropas zielt, für eine Chance, einen möglichen stufenförmigen Prozeß des Zusammenwachsens der beiden deutschen Staaten zu beschleunigen? Wäre das eine Option?

Bahr: Nein, überhaupt nicht, weil Neutralität nicht geht. Es geht nur mit einem Sicherheitssystem, das dann auch funktioniert, wenn von einer Seite angegriffen wird, d.h. Neutralität heißt: Nichtbeteiligung gerade im Falle des Konflikts und dies geht nicht, denn Europa, Mitteleuropa, ist zu wichtig.

Frage: Wie sehen Sie, Herr Minister, das Karlsruher Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages? Legt nicht der Spruch des Bundesverfassungsgerichts der von Ihnen maßgeblich gestalteten Deutschlandpolitik ein enges juristisches und damit auch politisches Korsett an, und schränkt er damit nicht erheblich den zukünftigen deutschlandpolitischen Verhandlungsspielraum der Bundesregierung ein, ohne damit möglicherweise den Verfassungsgeboten der Präambel des Grundgesetzes in einem materiellen Sinne zu dienen?

Bahr: Also zunächst einmal muß man zu dem Spruch sagen, die Bundesregierung hat gewonnen und die Bayern haben ver-

loren. Das Verfassungsgericht hat im übrigen bestätigt, daß das andere auch ein Staat ist . . .

Frage: Das Bundesverfassungsgericht hat zum ersten Mal in seiner ständigen Rechtssprechung die Völkerrechtssubjektivität der DDR bestätigt . . .

Bahr: . . . Jawohl und daß man einen völkerrechtlich gültigen Staatsvertrag mit dem machen und trotzdem der Verfassung entsprechen kann. Das ist ein ganz wichtiger Punkt und daraus resultiert, daß das Urteil in der Praxis uns keine zu großen Hemmnisse auferlegt. Sie dürfen außerdem nicht vergessen, daß Karlsruhe nach der Verfassung geurteilt hat. Nun können Sie sagen, wonach sollte es denn sonst urteilen. Aber damit meine ich, daß es nach der bloßen Verfassung geurteilt hat. In der Verfassung steht z.B., daß Berlin, Groß-Berlin, ein Teil des Bundes ist. Das steht zwar in der Verfassung, aber das ist nie in Kraft getreten. Dieser Teil der Verfassung ist niemals in Kraft getreten.

Das Verfassungsgericht urteilt also – obwohl es andere Bindungen der Bundesrepublik gibt, z.B. die Vorbehaltsrechte der Drei Mächte – als ob es die gar nicht gäbe. Es hat aber niemals in Frage gestellt, daß die Bundesregierung diesen eingegangenen Verpflichtungen, die der Verfassung übergeordnet sind, folgen muß.

Frage: Schwingt da nicht aus Ihrer Sicht der Vorwurf mit, daß das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil die politische Realität zu wenig berücksichtigt hat? Ich denke etwa an die Qualifizierung der Grenze zwischen der DDR und der BRD als staatsrechtliche Grenze, wie sie in einem Gesamtstaat zwischen Bundesländern verläuft.

Bahr: Nein, das ist kein Vorwurf an das Bundesverfassungsgericht, denn wonach soll es denn sonst urteilen, wenn nicht nach der Verfassung.

Frage: Das Bundesverfassungsgericht hat aber in seiner ständigen Rechtssprechung auch ausgeführt – so z.B. in seinem Urteil zum Saar-Statut von 1955 – daß die politische Ausgangslage, aus welcher ein Vertrag erwächst, nicht aus dem Blick verloren werden dürfe.

Bahr: Man muß sehen, daß es z.B. in Berlin ein revidiertes Besatzungsstatut gibt und daß Berlin zu keiner Zeit vom Bund regiert worden ist. Berlin ist zu keiner Zeit ein Land der Bundesrepublik gewesen und es war niemals ein „constituent part“. Dieser Ausdruck des Vier Mächte-Abkommens ist aus einem früheren Dokument der Drei Mächte an uns genommen worden und das Verfassungsgericht hat es nicht für notwendig befunden, darauf zu reflektieren.

Frage: Halten Sie den oft wiederholten und unzählige Male publizierten Vorwurf, die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel sei zu hastig und zu unausgewogen betrieben worden, zumindest partiell für gerechtfertigt?

Der ehemalige deutsche Botschafter in Moskau, Helmut Allardt, spricht in seinen jüngst erschienenen Memoiren von „husarenrittähnlichem Tempo“, in welchem der Moskauer Vertrag ausgehandelt worden sei.

Nach Allardt verfügten Sie, Herr Minister, bei Ihren Sondierungsgesprächen zwischen dem 30. Januar und dem 22. Mai 1970 in Moskau nicht einmal über schriftliche Instruktionen.

Bahr: Ich halte das überhaupt nicht für gerechtfertigt. Erstens gibt es keinen Vertrag der deutschen Nachkriegsgeschichte, der ausführlicher vorbereitet und ausführlicher durchverhandelt worden ist. Die Aktenlage zeigt das, ganze Bände voll.

Das Thema Gewaltverzicht 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. Wenn man von einem Husarenritt reden kann, dann ist es der gewesen von der EVG zur WEU. Das hat insgesamt 6 Wochen gedauert. Wir haben drittens inzwischen 3 Jahre über die Ostverträge verhandelt, übrigens hat es auch 3 Jahre gedauert, ehe die Westverträge unter Dach und Fach waren. Allerdings fehlt noch Prag. Deshalb ist es einfach objektiv nicht richtig zu sagen, daß dies alles schrecklich schnell gegangen ist. Dies ist einfach eine Täuschung des öffentlichen Bewußtseins. Das öffentliche Bewußtsein war während dieser Zeit ganz anders. Das war so, daß ich in einer Karikatur in der FAZ

gezeigt wurde mit langem Bart aus dem Flugzeug steigend und mit der Frage, ob wir noch immer reden und einen Meinungsaustausch machen . . .

Frage: Hat der UN-Beitritt der beiden deutschen Staaten die deutsche Teilung nicht nur de facto bestätigt, sondern endgültig zementiert? Oder anders gefragt: Ist die sogenannte „deutsche Frage“ nach dem 18. September 1973 praktisch-politisch wirklich noch offen? Sind nicht die noch verbliebenen juristischen Vorbehalte langfristig von geringer Bedeutung?

Bahr: Erstens: Die juristischen Vorbehalte sind noch einmal bestätigt worden, die gab es vorher auch. Insofern keine Änderung der Lage, außer, daß sie noch einmal bewußt geworden ist.

Zweitens: De facto hängt dies ab vom Willen der Beteiligten. Der ist vorher nicht größer oder kleiner als hinterher. Drittens hängt die deutsche Frage ab von der Geschichte und da ist dies nur ein Schritt, d.h. meine Antwort ist aus diesen drei Gründen: Keine Änderung der Lage vorher mit einer Einschränkung.

Die Tatsache, daß es mehr Begegnung gibt, trotz der Versuche der DDR, auch ein bißchen wieder abzuwackeln davon, wird bedeuten, daß die Substanz der Nation und ihres Bewußtseins wenigstens erhalten wird. Hoffentlich!

Nicht einmal diese Chance hätte es ohne die Verträge gegeben.

Frage: Sie haben, Herr Minister, seit Ende November 1970 beinahe in Permanenz mit DDR-Staatssekretär Kohl verhandelt und Gelegenheit gehabt, in 75 Gesprächen Verhaltensweisen, Reaktionsmuster und Perzeptionen der DDR ausführlich kennenzulernen. Wie sehen sich die Entscheidungsträger der DDR nach Ihrer Meinung selbst, und wie perzipieren sie die Bundesrepublik?

Bahr: Das Bild der Bundesrepublik hat sich enorm gewandelt in den drei Jahren, ohne daß ich heute genau sagen kann, auf welchem Punkt es angekommen ist, weil die natürlich zu einem gewissen Grad auch die Gefangenen ihrer eigenen Propaganda geworden sind und gar nicht wußten, was Bundesrepublik ist, obwohl sie das Papierwissen total hatten.

Aber wenn man das Ding nicht riecht und nicht anfassen kann, dann ist da nichts zu wollen.

Ich glaube, daß in einem zunehmenden Maße die Sache sich dahin entwickelt, daß eine kleine politische Gruppe zusätzlich zum Politbüro die wesentlichen Dinge bespricht, um sie unmittelbar darauf exekutieren zu lassen.

Frage: Welches ist nach Ihrer Meinung der wesentliche Unterschied zwischen den Administrationen Ulbricht und Honecker?

Bahr: Die Administration Honecker ist entscheidungsfroher . . .

Frage: . . . und noch enger an Moskau angelehnt als die Ulbrichts, sowohl ideologisch als auch in der politischen Praxis?

Bahr: Das könnte am Anfang richtig gewesen sein, muß aber heute schon nicht mehr stimmen, weil ein Mensch unsicher ist, wenn er sich in den Sattel setzt. Aber wenn er lange genug geritten ist, wird er es sicherlich auch können . . .

Frage: Sind Sie nach 75 Bahr/Kohl-Gesprächen angesichts der gegenwärtigen zwischendeutschen Verhärtung deprimiert? Sie haben kürzlich in einem Interview ausgeführt, daß die DDR für ihr starres Verhalten bezahlen müsse. Auf welche Weise wird sie bezahlen müssen?

Bahr: Sie wird bezahlen müssen, indem ihr die Rückkehr zur Kooperation umso schwerer fällt, denn sie kann diesen Kurs unmöglich fortsetzen. Deprimiert bin ich nicht, ich bin ein bißchen enttäuscht. Das, was die DDR in der letzten Zeit gemacht hat, war zum Teil böseartig. Aber ich habe einmal dem belgischen Premierminister, der sich besorgt erkundigte, ob nicht der Grundvertrag, wenn er zustande kommt, der Anfang der Wiedervereinigung sei, gesagt – und das ist ja die Sorge bei einigen unserer westlichen Freunde – nein, bisher haben wir keine Beziehungen zur DDR. Dann werden wir schlechte haben und dies ist der Fortschritt. Es wird lange dauern, ehe wir bessere kriegen.



## **J. Literaturverzeichnis**

### **1) Offizielle Veröffentlichungen des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung**

Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung eines wissenschaftlichen Beirats, Köln 1972.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band I, 13. Dezember 1966 - 5. Oktober 1967, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin, September 1968.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band II, 13. Oktober 1967 - 30. Juni 1968, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin, 1968.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band III, 1. Juli 1968 - 31. August 1969, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Juli 1970.

(Da die Bände IV, V und 6 bis 12 ebenfalls vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen herausgegeben werden, entfällt im Folgenden dieser Hinweis.)

Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, 28. Oktober 1969 - 23. März 1970, März 1970.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band V, 20. März 1970 - 24. Juni 1970, Juli 1970.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band 6, 29. Juni 1970 - 26. Januar 1971, Februar 1971.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band 7, 28. Januar 1971 - 29. Januar 1971, März 1971.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band 8, 30. Januar 1971 - 3. September 1971, Oktober 1971.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band 9, 4. September 1971 - 8. Februar 1972, Februar 1972.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band 10, 9. Februar 1971 - 23. Mai 1972, Juni 1972.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band 11, 2. Juni 1972 - 22. Dezember 1972, Januar 1973.

Texte zur Deutschlandpolitik, Band 12, 18. Januar 1973 - 20. Juni 1973, Oktober 1973.

Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1970, in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, S. 149 - 221.

Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Februar 1971.

Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1972, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Februar 1972.

Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Bericht und Dokumentation, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, April 1973.

Erklärung der Bundesregierung über die Lage der Nation 1974, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 10 vom 25. Januar 1974.

Jahresbericht der Bundesregierung 1971, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1972.

Drei Jahre Regierung Brandt/Scheel. Eine Bilanz der Leistungen (Stand: Ende September 1972), hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Abt. Inland, 1972.

Jahresbericht der Bundesregierung 1972, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1973.

Tätigkeitsbericht der Bundesregierung 1973, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1973.

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, Juli 1968.

Deutsch-sowjetischer Meinungs austausch über Gewaltverzicht, in: Deutschland Archiv, Köln, 1. Jahrgang, Heft 5, August 1968, S. 525 - 550.

Der Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Oktober 1970.

Die Berlin-Regelung. Das Viermächte-Abkommen über Berlin und die ergänzenden Vereinbarungen, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Dezember 1971.

Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, November 1972.

## 2) Dokumentationen zur Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik

von Siegler, Heinrich: Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands, Bonn - Wien - Zürich 1964.

von Siegler, Heinrich: Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands, Band II, 1964 - 1967, Bonn - Wien - Zürich 1968.

von Siegler, Heinrich: Dokumentation zur Deutschlandfrage, Hauptband IV, Bonn - Wien - Zürich 1970.

Mißtrauische Nachbarn. Deutsche Ostpolitik 1919/70. Dokumentation und Analyse, hrsg. von Hans-Adolf Jacobsen unter Mitwirkung von Wilfried von Bredow, Düsseldorf 1970.

Die deutsche Ostpolitik 1961 - 1970. Kontinuität und Wandel, hrsg. von Boris Meissner, Köln 1970.

Dokumente des geteilten Deutschland, hrsg. von Ingo von Münch, Stuttgart 1968.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Teil I: Vom Regierungswechsel im Herbst 1969 bis Januar 1970, in: Europa-Archiv, Bonn, Folge 8/1970, S. D 175 - D 202.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Teil II: Vom Januar 1970 bis zum Erfurter Treffen, in: Europa-Archiv, Folge 9/1970, S. D 203 - D 224.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland (III), in: Europa-Archiv, Folge 14/1970, S. D 325 - D 342.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland (IV): Der Moskauer Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion, in: Europa-Archiv, Folge 17/1970, S. D 393 - D 404.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Der Vertrag von Warschau und die Entwicklung der Berlin-Frage, in: Europa-Archiv, Folge 1/1971, S. D 1 - D 32.

Dokumente zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Die innerdeutschen Beziehungen und die Entwicklung der Berlin-Frage, in: Europa-Archiv, Folge 11/1971, S. D 253 - D 272.

Die Gespräche zwischen Brandt und Breschnjew auf der Krim, in: Europa-Archiv 20/1971, S. D 471 - D 474.

Dokumente zur deutschen Frage und zur Ostpolitik. Die innerdeutschen Vereinbarungen zum Berlin-Abkommen, in: Europa-Archiv, Folge 3/1972, S. D 51 - D 82.

Dokumente zur deutschen Frage und zur Ostpolitik (II). Die Ratifizierung der Ostverträge und die Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen, in: Europa-Archiv, Folge 13/1972, S. D 303 - D 328.

Dokumente zur deutschen Frage und zur Ostpolitik. Die Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Staaten, in: Europa-Archiv, Folge 1/1973, S. D 1 - D 24.

### 3) Zur Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik und der DDR bis zum Ende der Großen Koalition

„Aktive Deutschlandpolitik. Ziele, Bedingungen, Strategien. Eine Studie des Politischen Clubs“, in: Deutschland Archiv, Köln, 6. Jahrgang, Heft 4, April 1969, S. 384 - 403.

Albertz, Heinrich/Goldschmidt, Dietrich (Hrsg.): Konsequenzen oder Thesen, Analysen und Dokumente zur Deutschlandpolitik, Reinbek 1969.

Bandulet, Bruno: Adenauer zwischen Ost und West. Alternativen der deutschen Außenpolitik, München 1970.

Barth, Herbert: Bonner Ostpolitik gegen Frieden und Sicherheit. Zur Ostpolitik des westdeutschen Imperialismus von Adenauer und Erhard bis zu Strauß/Kiesinger, Ost-Berlin 1968.

Bender, Peter: Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland, Köln - Berlin 1965.

Bender, Peter: Zehn Gründe für die Anerkennung der DDR, Frankfurt a.M. 1968.

Bischoff, Detlev: Illusionen und Legenden. Die Deutschlandpolitik der CSU – fernab von den Realitäten, in: Die Zeit, Hamburg, Nr. 20 vom 11. Mai 1973.

Brandt, Willy: Friedenspolitik in Europa, Frankfurt a.M. 1968.

von Braunmühl, Claudia: Kalter Krieg und friedliche Koexistenz. Die Außenpolitik der SPD in der Großen Koalition, Frankfurt a.M. 1974.

Demokratie in der DDR. Von Machtverhältnissen und gesellschaftlichen Lebensformen im sozialistischen deutschen Staat. Aus der Schriftenreihe „Aus erster Hand“, hrsg. vom Staatssekretariat für westdeutsche Fragen, Ost-Berlin 1968.

Deuerlein, Erst (Hrsg.): DDR 1945 - 1970. Geschichte und Bestandsaufnahme, München 1971.

Die DDR und die Westdeutschen. Aus der Schriftenreihe „Antwort aus der DDR“, hrsg. vom Staatssekretariat für westdeutsche Fragen, Ost-Berlin o.J.

Grosser, Alfred: Deutschlandbilanz. Geschichte Deutschlands seit 1945, München 1970.

Hangen, Welles: DDR – Der unbequeme Nachbar, München 1967.

Hanrieder, Wolfram F.: Die stabile Krise. Ziele und Entscheidungen der bundesrepublikanischen Außenpolitik 1949 - 1969. Düsseldorf 1971.

Kaiser, Karl: „Ist die deutsche Einheit noch ein Ziel?“ In: Die Zeit, Nr. 21 vom 23. Mai 1969.

„Katechismus zur deutschen Frage“, in: Kursbuch, Frankfurt a.M., Nr. 4, Februar 1966, S. 1 - 55.

Kertzscher, Günter: Unser Standpunkt in der deutschen Frage. Aus der Schriftenreihe „Aus erster Hand“, hrsg. vom Staatssekretariat für westdeutsche Fragen, Ost-Berlin 1968.

- Morsey, Rudolf/Reppen, Konrad (Hrsg.): Adenauer-Studien I, mit Beiträgen von Hans Maier, Rudolf Morsey, Eberhard Pikart und Hans-Peter Schwarz, Mainz 1971 (besonders den Beitrag von Schwarz über Adenauers außenpolitisches Konzept).
- Richardson, James: „Probleme und Aussichten der neuen deutschen Ostpolitik“, in: Europa-Archiv, Folge 17/1968, S. 613 - 626.
- Roth, Reinhold: „Ostpolitik als Mittel der Deutschlandpolitik“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/69 vom 25. Oktober 1969, S. 45 - 62.
- Schenk, Fritz: Anerkennung – Ja oder Nein? Standpunkte eines engagierten Demokraten zur Deutschlandfrage, Coburg 1969.
- Scheuner, Ulrich: „Entwicklungslinien der deutschen Frage“, in: Europa-Archiv, Folge 13/1969, S. 453 - 464.
- Schütz, Wilhelm Wolfgang: Modelle der Deutschlandpolitik. Wege zu einer neuen Außenpolitik, Köln - Berlin 1967.
- Schütz, Wilhelm Wolfgang: Deutschland-Memorandum. Eine Denkschrift und ihre Folgen, Frankfurt a.M. 1968.
- Sommer, Theo (Hrsg.): Denken an Deutschland. Zum Problem der Wiedervereinigung – Ansicht und Einsichten, Hamburg 1966.
- Weichelt, Wolfgang: Die erste sozialistische deutsche Verfassung. Aus der Schriftenreihe „Aus erster Hand“, hrsg. vom Staatssekretariat für westdeutsche Fragen, Ost-Berlin 1969.
- Wettig, Gerhard: „Moskau und die Große Koalition in Bonn“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/68 vom 6. März 1968, S. 3 - 22.
- Wettig, Gerhard: „Der Einfluß der DDR auf die Deutschland-Politik der Warschauer-Pakt-Staaten“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/69 vom 25. Oktober 1969, S. 3 - 24.
- Wie meistern Sozialisten die wissenschaftlich-technische Revolution? Planung, Strukturpolitik und Mitbestimmung in der DDR. Aus der Schriftenreihe „Aus erster Hand“, hrsg. vom Staatssekretariat für westdeutsche Fragen, Ost-Berlin 1969.

#### 4) Zur Gewaltverzichtsproblematik und ihrer politischen Bedeutung

Gewaltverzicht und Nichtangriffsverpflichtungen 1919 - 1968, hrsg. von der wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Bonn, Materialien Nr. 8 vom 15. Mai 1968.

Bauer, Dankward: „Der unglaubliche Gewaltverzicht. Analyse einer gescheiterten Politik“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Köln, XIV. Jahrgang, Heft 1, Januar 1969, S. 20 - 31.

- Bechtoldt, Heinrich: „Gewalt-Verzicht und Ziel-Verzicht“, in: Außenpolitik, Hamburg, 21. Jahrgang, Heft 7/70, Juli 1970, S. 389 - 392.
- Berber, Friedrich: Lehrbuch des Völkerrechts, Band 1 und 2, München und Berlin 1960 und 1962.
- Dahm, Georg: Völkerrecht, Band 1 und 2, Stuttgart 1958 und 1971.
- Duckwitz, Georg Ferdinand: „Gewaltverzicht und Interventionsrecht“, in: Außenpolitik, 19. Jahrgang, Heft 9/68, September 1968, S. 519 - 536.
- Fleck, Dieter: „Die völkerrechtliche Bedeutung deutscher Gewaltverzichtserklärungen“, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, West-Berlin 1969, S. 41 - 52.
- Frenzke, Dietrich/Hacker, Jens/Uschakow, Alexander: Die Feindstaatenartikel und das Problem des Gewaltverzichts der Sowjetunion im Vertrag vom 12.8.1970, West-Berlin 1971.
- Frenzke, Dietrich/Hacker, Jens/Uschakow, Alexander: „Irrtümer eines Interpret“, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 5, Mai 1971, S. 457 - 460.
- Frowein, Jochen Abr.: Das de facto-Regime im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsstellung „nichtanerkannter“ Staaten und ähnlicher Gebilde. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 46, Köln - Berlin 1968.
- Maurach, Reinhart/Meissner, Boris (Hrsg.): Völkerrecht in Ost und West, Stuttgart - Berlin 1967.
- Menzel, Eberhard: „Gewaltverzicht als erster Schritt für eine Entspannung in Mitteleuropa?“, in: Moderne Welt, Düsseldorf - Wien, 10. Jahrgang, Heft 2/1969, S. 156 - 171.
- Oppermann, Thomas: „Die Gewaltverzichtposition der BRD“, in: Außenpolitik, 21. Jahrgang, Heft 8/70, August 1970, S. 453 - 469.
- Schaumann, Wilfried: Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971.
- Scheel, Walter: „Die deutsche Politik des Gewaltverzichts“, in: Der Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, Oktober 1970.
- Schwarzkopf, Dietrich: „Die Idee des Gewaltverzichts. Ein Element der neuen Ostpolitik der Bundesrepublik“, in: Europa-Archiv, Folge 24/1967, S. 893 - 900.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Völkerrecht, Köln - Berlin - Bonn - München 1969.
- Wengler, Wilhelm: Das völkerrechtliche Gewaltverbot. Probleme und Tendenzen, West-Berlin 1967.

## 5) Zur Bonner Ost- und Deutschlandpolitik seit Ende 1969

Altmann, Rüdiger: „Der nahe Osten rückt näher“, in: Merkur, Stuttgart, Heft 1, 25. Jahrgang, Januar 1971, S. 1 - 8.

Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates. Herausgegeben von einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Richard Löwenthal. Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn. Band 30/1: Das Ende des Provisoriums, München - Wien 1971 und Band 30/3: Der Zwang zur Partnerschaft, München - Wien 1972.

Bahr, Egon: „Der Gewaltverzicht und die Allianzen“, in: Außenpolitik, 24. Jahrgang, Heft 3/73, 3. Quartal 1973, S. 243 - 254.

Bahr, Egon: „Vier Jahre Bonner Ostpolitik“, in: Die Zeit, Nr. 51 vom 14. Dezember 1973.

Beiträge zur Ostpolitik. Arbeitspapiere eines Colloquiums der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Bad Wiessee, 28. - 31. Oktober 1971, hrsg. von der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München 1971.

Bender, Peter: Die Ostpolitik Willy Brandts oder Die Kunst des Selbstverständlichen, Reinbek 1972.

Bender, Peter: „Zweigleisigkeit: Deutschlands Schicksal nach 1945“, in: Die Zeit, Nr. 20 vom 11. Mai 1973.

Bender, Peter: „Die DDR in der Defensive. Gewinn und Verlust des Grundvertrages“, in: Merkur, Heft 7, 27. Jahrgang, Juli 1973, S. 601 - 608.

Besson, Waldemar: „Vom Teilstaat zum Staat. Konsequenzen aus der deutschen Spaltung“, in: Die Zeit, Nr. 12 vom 20. März 1970.

Bölke, Joachim: „Zur Erfurter Begegnung. Die Interessenlage in den zwischen-deutschen Gesprächen“, in: Europa-Archiv, Folge 7/1970, S. 233 - 236.

Brandt, Willy: Der Wille zum Frieden. Perspektiven der Politik, Hamburg 1971.

Bundeskanzler Brandt: Reden und Interviews, Hamburg 1971.

von Bredow, Wilfried: „Abgrenzung und Entspannung. Konvergenztheorie und antagonistische Kooperation“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 3, März 1973, S. 251 - 263.

Cramer, Dettmar: Deutschland nach dem Grundvertrag, Stuttgart 1973.

Gradl/Sontheimer/Bonde-Henriksen/van der Vat: „Gibt es noch eine deutsche Nation?“, in: Deutsche Zeitung - Christ und Welt, Stuttgart, Nr. 52 vom 29. Dezember 1972.

Hacker, Jens: „Unerlässliches für den Grundvertrag. Es geht um Deutschland als Ganzes“, in: Die politische Meinung, Bonn, 17. Jahrgang, September/Oktober 1972, Heft 144, S. 52 - 68.

Hacker, Jens: „Menschliche Erleichterungen? Politik mit einem unfertigen Vertrag“, in: Die politische Meinung, 18. Jahrgang, Januar/Februar 1973, Heft 146, S. 73 - 78.

- Hahn, Walter F.: West Germany's Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr, in: Orbis, Philadelphia, Volume XVI, Winter 1973, Number 4, p. 859 - 880.
- Joffe, Josef: „Westverträge, Ostverträge und die Kontinuität der deutschen Außenpolitik“, in: Europa-Archiv, Folge 4/1973, S. 111 - 124.
- Kewenig, Wilhelm: „Die Bedeutung des Grundvertrages für das Verhältnis der beiden deutschen Staaten“, in: Europa-Archiv, Folge 2/1973, S. 37 - 46.
- Kitzmüller, Erich/Kuby, Heinz/Niethammer, Lutz: „Der Wandel der nationalen Frage in der Bundesrepublik Deutschland. Nationalstaat ohne Nationalökonomie?“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33/73 vom 18. August 1973 (Teil I) und B 34/73 vom 25. August 1973 (Teil II).
- Ludz, Peter Christian: Deutschlands doppelte Zukunft. Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen, München 1974.
- Ollig, Gerhard: „Die Zukunft des innerdeutschen Handels“, in: Außenpolitik, 25. Jahrgang, Heft 1/74, 1. Quartal 1974, S. 50 - 60.
- Oppermann, Thomas: „Deutsche Einheit und europäische Friedensordnung. Perspektiven nach dem Moskauer Vertrag“, in: Europa-Archiv, Folge 3/1971, S. 83 - 90.
- Pfeiler, Wolfgang: „Deutschland in der Welt von morgen“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 10, Oktober 1972, S. 1023 - 1037.
- Pfeiler, Wolfgang: „Das Ende aller Konvergenz,theorien“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 3, März 1973, S. 304 - 307.
- Schmidt, Helmut: „Auf dem Weg zum Miteinander“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 2, Februar 1973, S. 124 - 128.
- Sommer, Theo: „Fragen zum Grundvertrag“, in: Die Zeit, Nr. 46 vom 17. November 1972.
- Sommer, Theo: „Deutschland zu zweit. Der Grundvertrag: ein Anfang, kein Ende“, in: Die Zeit, Nr. 20 vom 11. Mai 1973.
- Sontheimer, Kurt: BRD/DDR: „Entspannung im Spannungsfeld“, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, Hamburg, Nr. 7 vom 17. Februar 1974, 27. Jahrgang.
- Timmermann, Heinz: „Im Vorfeld der neuen Ostpolitik. Der Dialog zwischen italienischen Kommunisten und deutschen Sozialdemokraten 1967/68“, in: Osteuropa, Stuttgart, 21. Jahrgang, Heft 6/71, Juni 1971, S. 388 - 399.
- Weiter, Theodor: „Deutschland, deutsche Nation und deutsches Volk. Volkstheorie und Rechtsbegriffe“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/73 vom 17. März 1973, S. 3 - 45.
- Vetter, Gottfried: „Annäherung mit Hindernissen. Der Wandel der innerdeutschen Beziehungen nach dem Bonner Regierungswechsel“, in: Europa-Archiv, Folge 9/1970, S. 301 - 310.

- Wagner, Wolfgang: „Aussichten der Ostpolitik nach dem Abschluß der Berlin-Verhandlungen“, in: Europa-Archiv, Folge 3/1972, S. 79 - 86.
- Wagner, Wolfgang: „Ein modus vivendi in Deutschland. Der Grundvertrag der beiden deutschen Staaten und seine Bedeutung für Europa“, in: Europa-Archiv, Folge 1/1973, S. 1 - 6.
- Weichert, Jürgen C.: „Deutschland Ende 1969“, in: Deutschland Archiv, 3. Jahrgang, Heft 1, Januar 1970, S. 27 - 37.
- Whetten, Lawrence L.: Germany's Ostpolitik. Relations between the Federal Republic and the Warsaw Pact Countries, London 1971.
- Witte, Barthold: „Die deutsche Nation nach dem Grundvertrag“, in: Europa-Archiv, Folge 7/1973, S. 227 - 234.
- Manuskript der ARD-Fernsehsendung „Zu Protokoll“ mit Staatssekretär Egon Bahr und Günter Gaus, hrsg. vom Südwestfunk Baden-Baden, Juni 1972.

## 6) Zur Außen- und Deutschlandpolitik der DDR seit 1969

Die DDR vor den Aufgaben der Integration und der Koexistenz. Sechste Tagung zum Stand der DDR-Forschung in der Bundesrepublik, 13. bis 16. Juni 1973 in der Politischen Akademie Tutzing, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Sonderheft, Oktober 1973.

- Banaschak, Manfred: „Frieden, Sozialismus und die Wirksamkeit unserer ideologischen Arbeit. Gedanken zur 9. Tagung des Zentralkomitees“, in: Einheit Ost-Berlin, Heft 7-73, S. 771 - 779.
- Carstens, Karl: „Die Erfolge östlicher Westpolitik. Politische Wirkungen des Grundvertrages“, in: Die politische Meinung, Bonn, 18. Jahrgang, Heft 147, März/April 1973, S. 5 - 14.
- Cramer, Dettmar: „Honecker und die Abgrenzung“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 5, Mai 1972, S. 449 - 451.
- Cramer, Dettmar: „Einheitspartei und Nation“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 5, Mai 1972, S. 457 - 464.
- Dasbach-Mallinckrodt, Anita: Wer macht die Außenpolitik der DDR? Apparat, Methoden, Ziele, Düsseldorf 1972.
- Fetscher, Iring (Hrsg.): Karl Marx – Friedrich Engels, Band III, Geschichte und Politik 1, Frankfurt a.M. 1966.
- Florin, Peter: „Die internationale Position und die Friedenspolitik der Deutschen Demokratischen Republik“, in: Deutsche Außenpolitik, Ost-Berlin, 15. Jahrgang, 1970, Heft 4, S. 517 - 531.
- Fricke, Karl Wilhelm: „Außenpolitische Bilanz der DDR“, in: Deutschland Archiv, 3. Jahrgang, Heft 9, September 1969, S. 958 - 966.

- Fricke, Karl Wilhelm: „Wird Ulbricht zur Unperson?“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 3, März 1973, S. 233 - 234.
- Fricke, Karl Wilhelm: „Die Militärs in der DDR-Führung“, in: Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 3, März 1974, S. 231 - 234.
- Hagen, Gerd: „Die DDR und der Moskauer Vertrag“, in: Außenpolitik, 21. Jahrgang, Heft 11/70, November 1970, S. 661 - 667.
- Der Imperialismus der BRD, hrsg. vom Institut für Gesellschaftswissenschaften beim ZK der SED, Ost-Berlin 1971.
- Jansen, Marlies: „Deutschlandpolitik und VIII. Parteitag“, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 8, August 1971, S. 805 - 815.
- Kreusel, Dietmar: Nation und Vaterland in der Militärpresse der DDR, Stuttgart 1971.
- Lenin, Wladimir J.: Werke, Band 31, Ost-Berlin 1959.
- Lippmann, Heinz: Honecker. Porträt eines Nachfolgers, Köln 1971.
- Ludwig, Harald: „Die SED vor dem VIII. Parteitag“, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 6, Juni 1971, S. 568 - 569.
- Ludz, Peter Christian: „Zum Begriff der ‚Nation‘ in der Sicht der SED, Wandlungen und politische Bedeutung“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 1, Januar 1972, S. 17 - 27.
- Meier, Christian: Die DDR und die Europäische Sicherheitskonferenz. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Nr. 56/1970.
- Mentzel, Jörg Peter/Pfeiler, Wolfgang: Deutschlandbilder. Die Bundesrepublik aus der Sicht der DDR und der Sowjetunion, Düsseldorf 1972.
- Mentzel, Jörg Peter: „Zum Feindbild in der DDR 1965 - 1971. Ansätze zu einer quantitativen Analyse“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 2, Februar 1972, S. 149 - 173.
- Moldt, Ewald: „Grundzüge der sozialistischen Außenpolitik der DDR“, in: Die DDR – Entwicklung, Probleme, Perspektiven, Frankfurt a.M. 1972.
- Müller, Hans-Gerhard: „Aktuelle Aspekte des bürgerlichen Nationalismus im ideologischen Kampf“, in: JPW-Berichte, Ost-Berlin, Heft 4, April 1973, 2. Jahrgang, S. 2 - 10.
- Müller, Hans-Gerhard: „Die Politik der friedlichen Koexistenz und der ideologische Kampf. Wissenschaftliches Kolloquium zu ideologischen Fragen“, in: JPW-Berichte, Ost-Berlin, Heft 4, April 1973, 2. Jahrgang, S. 38 - 40.
- Nawrocki, Joachim: „Die DDR ein Jahr unter Honecker. Prinzipienfestigkeit und Elastizität in der Innenpolitik“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 5, Mai 1972, S. 489 - 498.
- Norden, Albert: Die Nation und wir. Ausgewählte Aufsätze und Reden 1933 - 1964, Band 1 und 2, Ost-Berlin 1965.

- Oldenburg, Fred: „Das 5. ZK-Plenum und die Westpolitik der SED“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 6, Juni 1972, S. 565 - 568.
- Oldenburg, Fred: „Die DDR ein Jahr unter Honecker. Der Wandel der Ideologie“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 5, Mai 1972, S. 481 - 489.
- Ott, Harry: „Auf dem Wege zu einem Kontinent des Friedens und der Zusammenarbeit“, in: Einheit, Ost-Berlin, Heft 7-73, S. 822 - 829.
- Pritzel, Konstantin: „Die Sowjetkommunisten und die Konvergenztheorie“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/70 vom 31. Januar 1970, S. 3 - 18.
- Rexin, Manfred: „Koexistenz-, Stabilisierung‘ oder ‚Labilisierung‘ der DDR?“ „Hektographiertes Manuskript, vorbereitet für die Tutzingener Studienkonferenz Juni 1973.
- Rexin, Manfred: „DDR-Politik nach dem Grundvertrag“, in: Liberal, Bonn, Heft 3, 15. Jahrgang, März 1973, S. 170 - 179.
- Richert, Ernst: „Die Angst der Abgrenzer“, in: Die Zeit, Nr. 52 vom 29. Dezember 1972.
- von Rosenblatt, Bernhard: Die Auseinandersetzung mit der Konvergenztheorie in der DDR. Untersuchung zur Problematik einer verstärkten Kommunikation zwischen BRD und DDR, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-S 168, Ebenhausen, Mai 1970.
- Sander, Hans-Dietrich: „Das Ende der Ära Ulbricht“, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 12, Dezember 1971, S. 1240 - 1244.
- Scharpf, Peter: „Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Beziehungen der EWG zur DDR“, in: Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 3, März 1974, S. 260 - 266.
- Schulz, Eberhard: „Die DDR als Gegenspieler der Bonner Ostpolitik“, in: Europa-Archiv, Folge 8/1971, S. 283 - 292.
- Schulz, Eberhard: „Die DDR als Element der sowjetischen Westeuropapolitik“, in: Europa-Archiv, Folge 24/1972, S. 835 - 843.
- Schweigler, Gebhard: „Nationalstaatsbewußtsein in der DDR“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/73 vom 14. Juli 1973, S. 23 - 38.
- Schweigler, Gebhard: Nationalbewußtsein in der BRD und der DDR. Studien zur Sozialwissenschaft, Band 8, Düsseldorf 1973.
- Sontheimer, Kurt/Bleek, Wilhelm: Die DDR. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Hamburg 1972.
- Spits, F.C.: „Erfurt und die ‚Einheit der deutschen Nation‘. Eine Dokumentation von Meinungsäußerungen“, in: Beiträge zur Konfliktforschung, Köln, Nr. 1 + 2/1971, S. 64 - 115.
- Spittmann, Ilse: „Warum Ulbricht stürzte“, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 6, Juni 1971, S. 568 - 569.
- Stalin, Josef W.: Werke, Band 2, Ost-Berlin 1953.

- Weber, Bernd: „SED-Ideologie: Annäherung und Abgrenzung“, in: Außenpolitik, 22. Jahrgang, Heft 12/72, Dezember 1971, S. 705 - 712.
- Weber, Hermann/Oldenburg, Fred: 25 Jahre SED, Chronik einer Partei, Köln 1971.
- Welttreffen für den Frieden in Berlin, der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik: Der Kampf um den Frieden vereint alle Menschen guten Willens, Dresden 1969.
- Wettig, Gerhard: Die Deutschlandpolitik der DDR und die osteuropäischen Staaten. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 41/1969.
- Wettig, Gerhard: „Der Moskauer Vertrag zwischen UdSSR und DDR“, in: Außenpolitik, 22. Jahrgang, Heft 6/71, Juni 1971, S. 351 - 362.
- Zeisler, Kurt: „Neue Spekulationen zur Konvergenz auf dem alten ‚dritten Weg‘“, in: JPW-Berichte, Ost-Berlin, Heft 2, Februar 1973, abgedruckt in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/73 vom 19. Mai 1973, S. 35 - 38.
- Zwanzig Jahre Deutsche Demokratische Republik, Ost-Berlin 1969.
- Nationale Frage 1974 und 1962. Dokumente eines Positionswechsels, in: Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 3, März 1974, S. 197 - 315.

## 7) Zur Berlin-Problematik

- Dokumente zur Berlin-Frage Januar bis Mai 1959, zusammengestellt von Günter Händrichs, hrsg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Frankfurt a.M., Juni 1959.
- Dokumente zur Berlin-Frage 1944 - 1966, hrsg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn, in Zusammenarbeit mit dem Senat von Berlin, München 1967.
- Hacker, Jens: „Berlin-Status und Berlin-Wirklichkeit. Dokumentation zu den Versuchen, den Vertrag zu unterlaufen“, in: Die politische Meinung, Bonn, 19. Jahrgang, Heft 153, März/April 1974, S. 63 - 71.
- Kriele, Martin: „Können die Berliner sicherer leben? Zehn Thesen zum Rahmenabkommen der Vier Mächte“, in: Die Zeit, Nr. 7 vom 18. Februar 1972.
- Legien, R.: Die Viermächtevereinbarungen über Berlin. Ersatzlösungen für den status quo? West-Berlin o.J.
- Mahncke, Dieter: „Das Viermächte-Abkommen über Berlin: Bilanz und Aussichten“, in: Europa-Archiv, Folge 20/1971, S. 703 - 714.
- Mahncke, Hans-Heinrich: „Zur Rechtslage Berlins. Einige korrigierende Bemerkungen“, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 9, September 1971, S. 901 - 909.

- Rschewski, Juri: „Der völkerrechtliche Status Westberlins“, in: Sowjetunion heute, hrsg. von der Botschaft der UdSSR in Bonn, vom 16. Februar, 1. und 16. März 1971, abgedruckt in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band 8, 30. Januar 1971 - 3. September 1971, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Oktober 1971, S. 39 - 73.
- Wagner, Wolfgang: „Das Berlin-Problem als Angelpunkt eines Ausgleichs zwischen West und Ost in Europa“, in: Europa-Archiv, Folge 11/1971, S. 375 - 382.
- Wettig, Gerhard: „Die Berlin-Politik der UdSSR und der DDR“, in: Außenpolitik, 21. Jahrgang, Heft 5/70, Mai 1970, S. 284 - 296.
- Wettig, Gerhard: „Die Rechtslage nach dem Viermächteabkommen aus sowjetischer Sicht“, in: Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 4, April 1974, S. 378 - 388.

## 8) Zu internationalen Aspekten der Bonner Deutschlandpolitik seit Ende 1969

- Allardt, Helmut: Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse, Düsseldorf - Wien 1973.
- Birnbaum, Karl E.: „Gesamteuropäische Perspektiven nach dem Berlin-Abkommen“, in: Europa-Archiv, Folge 1/1972, S. 1 - 10.
- Birnbaum, Karl E.: „Die Ost-West-Verhandlungen 1970 - 1972 als Mittel der Friedenssicherung in Europa“, in: Peter Raina (Hrsg.), Internationale Politik in den siebziger Jahren, Frankfurt a.M. 1973, S. 31 - 40.
- von Bredow, Wilfried: Vom Antagonismus zur Konvergenz? Studien zum Ost-West-Problem, Frankfurt a.M. 1972.
- End, Heinrich: Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts 1949 - 1972, Köln 1973.
- Europa und die Einheit Deutschlands. Eine Bilanz nach 100 Jahren. Hrsg. von Walther Hofer, Köln 1970.
- Fabritzek, Uwe G.: „Deutschland in der Außenpolitik Chinas“, in: Außenpolitik, 23. Jahrgang, Heft 1/72, Januar 1972, S. 30 - 39.
- Fabritzek, Uwe G.: „Die Volksrepublik China und die deutsche Frage“, in: Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 1, Januar 1974, S. 26 - 38.
- Frank, Paul: „Die Bundesrepublik im west-östlichen Spannungsfeld“, in: Außenpolitik, 24. Jahrgang, Heft 3/73, 3. Quartal 1973, S. 275 - 284.
- Geschichte der sowjetischen Außenpolitik 1945 - 1970, hrsg. von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Institut für Geschichte der UdSSR, Frankfurt a.M. 1971 (deutsche Ausgabe).

- Hacker, Jens: „Die Viermächteverantwortung für Deutschland“, in: Deutschland Archiv, 1. Jahrgang, Heft 5, August 1968, S. 473 - 484.
- Hacker, Jens: „Die deutsche Frage im Sicherheitskonzept des Warschauer Paktes“, in: Deutschland Archiv, 3. Jahrgang, Heft 9, September 1970, S. 897 - 918.
- Höhmnn, Hans-Hermann: Bestimmt die Wirtschaft Moskaus Außenpolitik? Zum Verhältnis von Wirtschaftslage, Wirtschaftspolitik und Westpolitik in der UdSSR. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Nr. 42/1973.
- Larrabee, F. Stephen: „Die sowjetische Politik in Osteuropa und das Problem der Entspannung“, in: Europa-Archiv, Folge 8/1973, S. 274 - 282.
- Leonhard, Wolfgang: „Der innenpolitische Hintergrund für die neue Außenpolitik der Sowjetunion“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/73 vom 20. Oktober 1973, S. 22 - 30.
- Löwenthal, Richard/Vogel, Heinrich (Hrsg.): Sowjetpolitik der 70er Jahre, Stuttgart 1972.
- Ludz, Peter Christian: „Amerikanische Haltungen zur deutschen Frage“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 6, Juni 1972, S. 573 - 594.
- Meissner, Boris: „Wesen und Eigenart der sowjetischen Außenpolitik“, in: Europa-Archiv, Folge 18/1969, S. 639 - 650.
- Meyer-Landrut, Andreas: „Im vierten Jahr nach dem Moskauer Vertrag“, in: Außenpolitik, 25. Jahrgang, Heft 1/74, 1. Quartal 1974, S. 24 - 31.
- Nitz, Jürgen: „Europäische Sicherheit und ökonomische Zusammenarbeit“, in: JPW-Berichte, Ost-Berlin, Heft 1, Januar 1973, 2. Jahrgang, S. 2 - 8.
- Ponomarjow, Boris N.: „Mit Leninschem Kurs zum Kommunismus“. Referat in der Moskauer Festsitzung zur 104. Wiederkehr des Geburtstages W.J. Lenins, in: Prawda, Moskau, vom 23. April 1974.
- Strategic Survey 1972. A Publication of the International Institute for Strategic Studies, London 1973.
- Wagner, Wolfgang: „Voraussetzungen und Folgen der deutschen Ostpolitik. Der Vertrag von Moskau und seine Bedeutung für die internationale Lage“, in: Europa-Archiv, Folge 17/1970, S. 627 - 638.
- von Walther, Gebhardt: „Eigenarten der sowjetischen Außenpolitik“, in: Europa-Archiv, Folge 11/1968, S. 381 - 392.
- Wettig, Gerhard: Das sowjetische Programm der Europäischen Sicherheit. Alte Parolen und Neue Politik. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Nr. 28/1970.
- Wettig, Gerhard: „Der sowjetische Kurs der europäischen Sicherheit — eine Spannungspolitik neuen Typs“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/70 vom 1. August 1970, S. 30 - 40.

Wettig, Gerhard: „Europa zwischen USA und UdSSR“, in: Das große Dreieck Washington – Moskau – Peking. Hrsg. von Winfried Böttcher, Alexander Steininger und Günther Unser, Stuttgart 1971, S. 105 - 140.

Wolenskij, Michael S.: „Koexistenz – List oder Notwendigkeit?“, in: Die Zeit, Nr. 44 vom 26. Oktober 1973.

## 9) Zu einigen staats- und völkerrechtlichen Aspekten der Ost- und Deutschlandpolitik seit 1969

Arndt, Claus: Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte, Bonn - Bad Godesberg 1973.

Blumenwitz, Dieter: „Der Grundvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Eine völker- und verfassungsrechtliche Würdigung“, in: Politische Studien, München, 24. Jahrgang, Heft 207, Januar/Februar 1973, S. 3 - 10.

Blumenwitz, Dieter: „Zur Frage der Einheit der deutschen Nation, ihrer rechtlichen Bedeutung und ihrer Absicherung im Grundvertrag“, in: Politische Studien, 24. Jahrgang, Heft 209, Mai/Juni 1973, S. 225 - 242.

Frenzke, Dietrich: Die Anerkennung der DDR. Völkerrechtliche Möglichkeiten und Folgen, Köln 1970.

Frenzke, Dietrich: „Der völkerrechtliche Staatsbegriff in der Völkerrechtslehre der DDR und der UdSSR“, in: Recht in Ost und West, West-Berlin, 15. Jahrgang, Heft 6 vom 15. November 1971, S. 241 - 251.

Friesenhahn, Ernst: „Hüter der Verfassung?“, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, München, 6. Jahrgang, Heft 8, August 1973, S. 188 - 195.

Kewenig, Wilhelm: „Die deutsche Ostpolitik und das Grundgesetz“, in: Europa-Archiv, Folge 14/1971, S. 469 - 480.

Kewenig, Wilhelm: „Auf der Suche nach einer neuen Deutschland-Theorie“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart, 26. Jahrgang, Heft 23, Dezember 1973, S. 797 - 801.

Kewenig, Wilhelm: „Deutschlands Rechtslage heute“, in: Europa-Archiv, Folge 3/1974, S. 71 - 82.

Kewenig, Wilhelm/Doehring, Karl/Ress, Georg: Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik. Völkerrecht und Außenpolitik, Band 9, Frankfurt a.M. 1971.

Kimminich, Otto: „Das Urteil über die Grundlagen der staatsrechtlichen Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland“, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Tübingen, Heft 18 vom 15. September 1973, S. 657 - 662.

Kriele, Martin: „Ist die Einheit noch zu retten? 15 Thesen zur Rechtslage im geteilten Deutschland“, in: Die Zeit, Nr. 52/1 vom 26. Dezember 1969/2. Januar 1970.

- Kriele, Martin: „Mit dem Karlsruher Urteil läßt sich leben“, in: Die Zeit, Nr. 33 vom 10. August 1973.
- Leicht, Robert: „Die Ostpolitik und das Grundgesetz (I). Steht die Verfassung den Verträgen entgegen?“, in: Süddeutsche Zeitung, München, vom 13. Januar 1972.
- Leicht, Robert: „Die Ostpolitik und das Grundgesetz (II). Spiegelfechtereien um das Verfahren“, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. Januar 1972.
- Mahnke, Hans Heinrich: „Friedenspolitik und Verfassung“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 7, Juli 1973, S. 723 - 744.
- Mahnke, Hans Heinrich: „Rechtsprobleme des Grundlagenvertrages“, in: Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 2, Februar 1974, S. 130 - 139.
- Mattfeld, Antje: Modelle einer Normalisierung zwischen den beiden deutschen Staaten. Eine rechtliche Betrachtung, Düsseldorf 1973.
- Meessen, Karl Matthias: „Das Problem der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Grundvertrag“, in: Europa-Archiv, Folge 15/1973, S. 515 - 524.
- Menzel, Eberhard: „Das Potsdamer Abkommen und die Ostpolitik der Bundesregierung“, in: Potsdam und die deutsche Frage. Mit Beiträgen von Ernst Deuerlein, Alexander Fischer, Eberhard Menzel und Gerhard Wettig, Köln 1970, S. 114 - 155.
- Menzel, Eberhard: „Verfassungswidrigkeit der Ostverträge von 1970?“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart, 24. Jahrgang, Heft 11, Juni 1971, S. 361 - 378.
- Menzel, Eberhard (Hrsg.): Ostverträge — Berlin-Status — Münchener Abkommen — Beziehungen zwischen der BRD und der DDR. Vorträge und Diskussionen eines Symposiums, veranstaltet vom Institut für internationales Recht an der Universität Kiel vom 27. - 29. März 1971. Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 66, Hamburg 1971.
- Oppermann, Thomas: „Anmerkungen zur BVerfGE vom 31. Juli 1972“, in: Juristenzeitung, Tübingen, 28. Jahrgang, Heft 18 vom 21. September 1973, S. 594 - 597.
- Quist, Rolf: Ostpolitik, Völkerrecht und Grundgesetz, Starnberg 1972.
- Scheuner, Ulrich: „Die staatsrechtliche Stellung der Bundesrepublik. Zum Karlsruher Urteil über den Grundvertrag“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart, 26. Jahrgang, Heft 17, September 1973, S. 581 - 584.
- Schramm, Theodor: Das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur DDR nach dem Grundvertrag, Köln - Berlin 1973.
- Schueler, Hans: „Die Ostverträge und die Verfassung“, in: Die Zeit, Nr. 3 vom 21. Januar 1972.
- Steinberger, Helmut: „Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970“, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart, Band 31, Juni 1971, S. 63 - 161.

Tomuschat, Christian: „Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart, 26. Jahrgang, Heft 23, Dezember 1973, S. 801 - 808.

Wengler, Wilhelm: „Der Moskauer Vertrag und das Völkerrecht“, in: Juristenzeitung, Tübingen, 25. Jahrgang, Heft 20 vom 16. Oktober 1970, S. 632 - 637.

Beschluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts – 2 BvQ 1/73 – vom 4. Juni 1973 über den Antrag der Bayerischen Staatsregierung auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung, hrsg. vom Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe.

Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts – 2 BvQ 1/73 – vom 18. Juni 1973 über den Antrag der Bayerischen Staatsregierung auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung, hrsg. vom Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe.

Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts – 2 BvF 1/73 – vom 31. Juli 1973 in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzes zum Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. Juni 1973, hrsg. vom Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe.

Dokumentation der Bayerischen Staatsregierung zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrags durch das Bundesverfassungsgericht, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, München, 16. Juli 1973.

## 10) Im Berichtszeitraum ausgewertete Zeitungen und Zeitschriften

Deutsche Außenpolitik, Ost-Berlin

Einheit, Ost-Berlin

JPW-Berichte, Ost-Berlin

Neues Deutschland, Ost-Berlin

Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, Ost-Berlin

Außenpolitik, Hamburg

Das Parlament, Bonn

Deutschland Archiv, Köln

Die Zeit, Hamburg

Europa-Archiv, Bonn

Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Osteuropa, Stuttgart

Süddeutsche Zeitung, München.



## K. Anmerkungen

### A. Innerdeutsche Beziehungen in der Endphase der Großen Koalition

#### I. Die Deutschlandpolitik der Regierung Kiesinger/Brandt

- 1 Zur Klassifizierung der Ostpolitik der Bundesregierung ist anzumerken, daß in der einschlägigen Literatur mit dem Terminus „neue Ostpolitik“ unterschiedliche Zeiträume ihrer Entwicklung bezeichnet werden. Die vom Auswärtigen Amt herausgegebene offizielle Dokumentation „Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland“, Köln 1972, spricht ab Mitte 1961 von einer „neuen Ostpolitik“ (S. 63/64). Boris Meissner unterscheidet in seiner Dokumentation „Die deutsche Ostpolitik 1961 - 1970. Kontinuität und Wandel“, Köln 1970, zwei Phasen in der Entwicklung der Bonner Ostpolitik: Eine erste Phase von 1954 bis 1961 und eine zweite von 1961 bis zur Gegenwart. Meissner unterteilt diese zweite Phase in drei Abschnitte: „der Übergang zu einer flexiblen Ostpolitik (1961 - 1966), und ‚neue Ostpolitik‘ der Regierung der Großen Koalition (1966 - 1969) und die Modifizierung dieser Politik durch die neugebildete SPD-FDP-Regierung.“ (S. 5)  
Der Dokumentationsband von Hans-Adolf Jacobsen „Mißtrauische Nachbarn. Deutsche Ostpolitik 1919/70“, Düsseldorf 1970, gliedert den Zeitraum von 1945 bis zur Gegenwart in zwei Abschnitte: „1945 - 1961: Politik der starren Fronten. Westintegration als Mittel deutscher Ostpolitik“ und „1961 - 1970: Politik der Bewegung. Von der Konfrontation zur Kooperation“ (S. 3/4).
- 2 Texte zur Deutschlandpolitik im Folgenden zitiert als „Texte“, Band I, 13. Dezember 1966 - 5. Oktober 1967, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin, September 1968, S. 79.
- 3 Ebd., S. 78.
- 4 Ebd., S. 24.
- 5 Rede vor dem Bundestag vom 14. Juni 1967, ebd., S. 73.
- 6 Ebd., S. 81.
- 7 Dieser Terminus stammt von Heinrich End: Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts 1949 - 1972, Köln 1973, S. 45.
- 8 Zur Deutschlandpolitik Adenauers vgl. besonders Hans-Peter Schwarz, „Das außenpolitische Konzept Konrad Adenauers“, in: Rudolf Morsey/Konrad Repgen (Hrsg.), Adenauer-Studien I. Mit Beiträgen von Hans Mairer, Rudolf Morsey, Eberhard Pikart und Hans-Peter Schwarz, Mainz 1971, S. 71 - 108.

- 9 Siehe Heinrich von Siegler: Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands, Bonn - Wien - Zürich 1964, S. 242 - 245. Vgl. hierzu auch Bruno Bandulet: Adenauer zwischen Ost und West. Alternativen der deutschen Außenpolitik, München 1970, S. 165 ff.
- 10 Peter Bender, „Zweigleisigkeit: Deutschlands Schicksal nach 1945“, in: Die Zeit, Hamburg, Nr. 20, 11. Mai 1973, S. 3.
- 11 End, a.a.O., S. 46.
- 12 Vgl. Bandulet, a.a.O., S. 170 und 241 - 244.
- 13 Zbigniew K. Brzezinski: „Deutsche Einheit durch europäische Verflechtung“, in: Theo Sommer (Hrsg.), Denken an Deutschland. Zum Problem der Wiedervereinigung – Ansichten und Einsichten, Hamburg 1966, S. 91 - 118, vgl. hierzu die Antwort von Peter Bender, „Die DDR nicht isolieren“, ebd., S. 121 - 132.
- 14 Vgl. hierzu End, a.a.O., S. 48 - 51.
- 15 In einem Gespräch mit dem Verfasser vom 13. Februar 1974 bezeichnete es Altbundeskanzler Dr. Kurt Kiesinger als Primärziel seiner Ost- und Deutschlandpolitik, der drohenden Isolierung der Bundesrepublik besonders im Westen zuvorzukommen.
- 16 Meissner, a.a.O., S. 178.
- 17 Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, vom 5. 9. 1967, S. 2.
- 18 Ebd., S. 15.
- 19 Kiesinger bestätigte dies im Gespräch mit dem Verfasser vom 13. Februar 1974.
- 20 Kiesinger am 23. Juni 1967 vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bad Godesberg, in: Meissner, a.a.O., S. 210.
- 21 Ebd., S. 303.
- 22 „Texte“, Band I, S. 45 - 47.
- 23 Vgl. Meissner, a.a.O., S. 380 und S. 424/425.
- 24 Siehe Teil B (II 1) der Arbeit mit den entsprechenden Nachweisen.
- 25 Kiesinger am 14. Juni 1967 vor dem Bundestag, in: „Texte“, Band I, S. 73.
- 26 Ebd., S. 73.
- 27 Kiesinger am 14. Juni 1967 vor dem Bundestag, in: „Texte“, Band I, S. 73.
- 28 In der Politikwissenschaft versteht man unter dem Begriff der „Perzeption“ – wörtlich: sinnliche Wahrnehmung – das Vorstellungsbild, das sich politische Entscheidungsträger verschiedener Staaten von der Wirklichkeit ein und derselben außenpolitischen Konstellation machen. Am Beispiel mehrerer subjektiver Zeugenaussagen bei einem Verkehrsunfall kann anschaulich

gezeigt werden, wie verschieden die objektive Realität des Unfalls von den einzelnen Augenzeugen „perzipiert“ wird.

- 29 Kiesinger im Gespräch mit dem Verfasser.
- 30 Meissner, a.a.O., S. 209.
- 31 Meissner, a.a.O., S. 232.
- 32 Kiesinger im Gespräch mit dem Verfasser.
- 33 Siehe Regierungserklärung Kiesingers vom 13. Dezember 1966, in: „Texte“, Band I, S. 20.
- 34 Kiesinger im zweiten „Bericht über die Lage der Nation“ am 17. Juni 1969, in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band III, 1. Juli 1968 - 31. August 1969, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Juli 1970, S. 258.
- 35 Vgl. Europa-Archiv, Bonn, Folge 5/1967, S. D 102 ff.
- 36 Brief Kiesingers an den Ministerratsvorsitzenden Stoph vom 13. Juni 1967, in: „Texte“, Band I, S. 70.
- 37 Peter Bender: Die Ostpolitik Willy Brandts oder die Kunst des Selbstverständlichen, Reinbek 1972, S. 35.
- 38 Text in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 123 vom 1. Oktober 1968, S. 1068.
- 39 „Texte“, Band III, S. 167 - 182.
- 40 „Texte“, Band I, S. 24.
- 41 So am 17. Juni 1967 vor dem Bundestag, ebd., S. 78.
- 42 Ebd., S. 82.
- 43 Rede Kiesingers am 13. Oktober 1967 vor dem Bundestag, in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band II, 13. Oktober 1967 - 30. Juni 1968, hrsg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin, 1968, S. 27.
- 44 Ebd., S. 28.
- 45 Rede Kiesingers am 24. April 1969 auf der Unternehmertagung in Düsseldorf, in: Meissner, a.a.O., S. 346; vgl. auch Bender, a.a.O., S. 126, Anm. 73.
- 46 Bericht der Bundesregierung über die Lage der Nation vom 11. März 1968, in: „Texte“, Band II, S. 128.
- 47 Kiesinger am 14. Juni 1967 vor dem Bundestag, in: „Texte“, Band II, S. 72.
- 48 Kiesinger in einem Interview mit den „Stuttgarter Nachrichten“ vom 28. Februar 1967, in: Meissner, a.a.O., S. 190.
- 49 Kiesinger in einem Interview mit dem Südwestfunk vom 25. August 1968, ebd., S. 280.

- 50 Kiesinger äußerte im Gespräch mit dem Verfasser, daß diese Besuche – wenn sie stattgefunden hätten – der Sowjetunion gleichsam den „Dolch“ in die Hand gegeben hätten, um gegen die Tschechoslowakei loszuschlagen. Auf seine Intervention hin seien die Reisen abgesagt worden.
- 51 Bender, a.a.O., S. 46.
- 52 „Texte“, Band III, S. 260.
- 53 Meissner, a.a.O., S. 374.
- 54 Ebd., S. 379.
- 55 „Texte“, Band I, S. 79.
- 56 Ebd., S. 79.
- 57 Meissner, a.a.O., S. 302.
- 58 So Kiesinger am 14. Juni 1967 vor dem Bundestag, in: „Texte“, Band I, S. 73.
- 59 Vgl. hierzu Heinz Timmermann, „Im Vorfeld der neuen Ostpolitik. Der Dialog zwischen italienischen Kommunisten und deutschen Sozialdemokraten 1967/68“, in: Osteuropa, Stuttgart, 21. Jahrgang, Heft 6/71, Juni 1971, S. 388 - 399.
- 60 Kiesinger in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966, in: „Texte“, Band I, S. 25.
- 61 Erklärung der Bundesregierung vom 14. Juni 1967, ebd., S. 76.
- 62 Vgl. hierzu Teil G (I) der Arbeit.
- 63 End, a.a.O., S. 65.
- 64 „Texte“, Band I, S. 83.
- 65 Zur außenpolitischen Konzeption der SPD in der Großen Koalition vgl. Claudia von Braunmühl: Kalter Krieg und friedliche Koexistenz. Die Außenpolitik der SPD in der Großen Koalition, Frankfurt 1973.
- 66 Kiesinger bestätigte dies im Gespräch mit dem Verfasser.
- 67 Siehe Der Spiegel, Nr. 8, 28. Jahrgang vom 18. Februar 1974 und Stern, Nr. 9 vom 21. Februar 1974.
- Interessant an den Aufzeichnungen Carstens' sind Formulierungen, die zumindest partiell deutschlandpolitischen Grundüberlegungen der Regierung Brandt/Scheel entsprechen – etwa die Feststellung, daß die Wiedervereinigung „keine absolute Priorität“ habe oder die Forderungen, „eine generelle Opferbereitschaft“ in der Deutschlandpolitik erkennen zu lassen bzw. „Positionen (zu) räumen, die wir ohnehin nicht mehr halten können“. Schon damals sprach Carstens vom „Erosionsprozeß“ des Alleinvertretungsanspruchs, der „unaufhaltsam fortschreitet“. Vor diesem Hintergrund sind die heftigen Angriffe Carstens' auf Egon Bahr, wegen dessen „neutralistischen Planspiels“ von 1968 über mögliche europäische Sicherheitskonzeptionen vollends unverständlich. Wie aus den Aufzeichnungen hervorgeht,

forderte Carstens bereits Anfang 1966 für eine Wiedervereinigung „Opfer“, die unter anderem auf „den militärischen Status des wiedervereinigten Deutschland“ bezogen sein könnten. „Das wiedervereinigte Deutschland könnte sich daher mit anderen Sicherheitsarrangements zufriedengeben, als die BRD es kann.“

- 68 Siehe den Leserbrief von Carstens, in: Stern, Nr. 11 vom 7. März 1974. Nach Ansicht des Verfassers gehen die Ausführungen des CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden am Kern des Problems vorbei. Carstens betont lediglich, daß es absurd sei, ihn als Kronzeugen für die sozialliberale Ost- und Deutschlandpolitik in Anspruch zu nehmen; er führt aber nicht aus, worin der Unterschied zwischen der von ihm 1965/66 vorgeschlagenen und der von der SPD/FDP-Koalition betriebenen Politik besteht. Die von Carstens angeführte Preisgabe der von ihm 1966 angeblich noch verteidigten Ziele – Sicherung Berlins, menschliche Erleichterungen, deutsche Einheit – hat nicht stattgefunden. Die ersten beiden Ziele konnten mit dem Berlinabkommen und dem Grundvertrag realisiert werden. Die Zielvorstellung „deutsche Einheit“ wurde – wie im letzten Teil dieser Arbeit gezeigt wird – in keinem der Ostverträge preisgegeben. Die „deutsche Option“ ist nicht präjudiziert und weiterhin offen.
- 69 „Aktive Deutschlandpolitik. Ziele, Bedingungen, Strategien. Eine Studie des Politischen Clubs“, in: Deutschland Archiv, Köln, 6. Jahrgang, Heft 4, April 1969, S. 384 - 403.  
Als Beispiele für weitere alternative deutschlandpolitische Entwürfe vgl. „Katechismus zur deutschen Frage“, in: Kursbuch, Frankfurt, Nr. 4, Februar 1966, S. 1 - 55,  
Peter Bender: Offensive Entspannung. Möglichkeit für Deutschland, Köln-Berlin 1965 und  
Wilhelm Wolfgang Schütz: Deutschland-Memorandum. Eine Denkschrift und ihre Folgen, Frankfurt a. Main 1968.
- 70 Vgl. Henry A. Kissinger, „Wege zur deutschen Einheit“, in: Theo Sommer (Hrsg.), Denken an Deutschland, a.a.O., S. 77 - 90.
- 71 „Aktive Deutschlandpolitik. Eine Studie . . .“, a.a.O., S. 386.
- 72 Ebd., S. 398.
- 73 Ebd., S. 398.
- 74 Ebd., S. 399/400.
- II. Die Haltung der DDR gegenüber der Bundesrepublik und ihre Perzeption der Politik der Regierung der Großen Koalition in Bonn
- 1 Kommentariübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 5. 9. 1967, S. 16.
- 2 Herbert Barth: Bonner Ostpolitik gegen Frieden und Sicherheit. Zur Ostpolitik des westdeutschen Imperialismus von Adenauer und Erhard bis zu Strauß/Kiesinger, Ost-Berlin 1968, S. 142 - 145.

- 3 Günter Kertzscher: Unser Standpunkt in der deutschen Frage. Aus der Schriftenreihe „Aus erster Hand“, hrsg. vom Staatssekretariat für westdeutsche Fragen, Ost-Berlin 1968.
- 4 „Texte“, Band I, S. 37.
- 5 Ebd., S. 139.
- 6 Vgl. Heinrich Siegler: Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands, Band II, 1964 - 1967, Bonn - Wien - Zürich 1968, S. 240.
- 7 Vgl. Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand zwischen der DDR und der Volksrepublik Polen, in: Europa-Archiv Folge 8/167, S. D 191 - D 194 und Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand zwischen der DDR und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik, in: Europa-Archiv Folge 8/1967, S. D 194 - D 196.
- 8 Vgl. Europa-Archiv Folge 7/1967, S. Z 75 und Folge 8/1967, S. Z 87.
- 9 Vgl. Siegler, a.a.O., S. 245/246.
- 10 Geschichte der sowjetischen Außenpolitik 1945 - 1970, hrsg. von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Institut für Geschichte der UdSSR, Frankfurt 1971 (deutsche Ausgabe), S. 582 - 586.
- 11 Vgl. Heinrich Siegler: Dokumentation zur Deutschlandfrage, Hauptband IV, Bonn - Wien - Zürich 1970, S. 563 - 570.
- 12 Ebd., S. 558 - 563.
- 13 Barth, a.a.O., S. 151.
- 14 „Texte“, Band I, S. 70.
- 15 Ebd., S. 84/85.
- 16 Herbert Wehner in seiner Ansprache zum Tag der deutschen Einheit am 17. Juni 1968, in: „Texte“, Band II, S. 198.
- 17 Kiesinger vor der Auslandspresse am 20. Januar 1967 in Bad Godesberg, in: Meissner, a.a.O., S. 172.
- 18 Kiesinger vor dem CDU-Parteitag am 11. Februar 1967 in Oberhausen, ebd., S. 189.
- 19 Kiesinger vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 23. Juni 1967 in Bad Godesberg, ebd., S. 213.
- 20 „Texte“, Band II, S. 54.
- 21 Ebd., S. 245.
- 22 Ebd., S. 91.
- 23 Vgl. hierzu Gerhard Wettig, „Moskau und die Große Koalition in Bonn“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/68 vom 6. März 1968, S. 3 - 22.

- 24 „Texte“, Band II, S. 249/250.
- 25 Texte zur Deutschlandpolitik, Band III, 1. Juli 1968 - 31. August 1969, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Juli 1970, S. 46 u. 52.
- 26 Europa-Archiv, Folge 19/1968, S. D 473.
- 27 Ulbricht auf der 12. Tagung des ZK der SED am 12. Dezember 1969, in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV, 28. Oktober - 23. März 1970, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, März 1970, S. 100.
- 28 „Texte“, Band I, S. 42.
- 29 Ebd., S. 138.
- 30 „Texte“, Band II, S. 48.
- 31 So das DDR-Staatssekretariat für westdeutsche Fragen in einem „Entwurf für die Einigung der demokratischen Kräfte Westdeutschlands und für ihre Zusammenarbeit mit der DDR“ vom 7. Dezember 1967, ebd., S. 78.
- 32 So das ZK der SED in einem „Offenen Brief an die Arbeiter und Angestellten, die Geistesschaffenden, die Bauern und Gewerbetreibenden, an die Frauen und die Jugend in der westdeutschen Bundesrepublik“ vom 28. Februar 1968, ebd., S. 109.

## B. Die Öffnung der Bonner Deutschlandpolitik nach dem Regierungswechsel im Oktober 1969

### I. Der modifizierte Ost- und deutschlandpolitische Ansatz der Regierung Brandt/Scheel: Ausgangspunkte und Voraussetzungen

- 1 So Kiesinger am 17. Juni 1967 vor dem Bundestag, in: „Texte“, Band I, S. 79.
- 2 Außenminister Brandt am 10. Juli 1969 in einer Rede vor der Deutsch-Atlantischen Gesellschaft in Frankfurt, in: Meissner, a.a.O., S. 369.
- 3 Brandt in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, in: „Texte“, Band IV, S. 11.
- 4 Ebd., S. 12.
- 5 Ebd., S. 11.
- 6 Ebd., S. 11.
- 7 Referat Egon Bahrs vor der Evangelischen Akademie Tutzing am 15. Juli 1963, in: Der Tagesspiegel, West-Berlin, vom 18. Juli 1963.

- 8 Klaus Schoenthal (Hrsg.), *Der neue Kurs. Amerikas Außenpolitik unter Kennedy 1961 - 1963*, München 1964, S. 148.
- 9 Allan Nevins (Hrsg.), *John F. Kennedy: Glanz und Bürde*, München 1966, S. 155.
- 10 Schoenthal (Hrsg.), a.a.O., S. 291.
- 11 Dean Rusk, „Eine bewegliche Ost-West-Handelspolitik“, in: *Europa-Archiv*, Folge 7/1964, S. 223.
- 12 *Der Tagespiegel*, West-Berlin, vom 18. Juli 1963.
- 13 Willy Brandt: *Der Wille zum Frieden. Perspektiven der Politik*, Hamburg 1971, S. 378.
- 14 Bundeskanzler Brandt: *Reden und Interviews*, Hamburg 1971, S. 143-145.
- 15 So der Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Prof. Dr. Ralf Dahrendorf am 22. April 1970 vor der Beratenden Versammlung des Europarats in Straßburg, in: *Texte zur Deutschlandpolitik*, Band V, 20. März 1970 - 24. Juni 1970, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Juli 1970, S. 34.
- 16 Erster Bericht zur Lage der Nation der Regierung Brandt/Scheel vom 14. Januar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 209.
- 17 Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts vom 28. Oktober 1969, ebd., S. 12.
- 18 Ebd., S. 57.
- 19 In der Regierungserklärung Brandts vom 28. Oktober 1969, ebd., S. 12.
- 20 Bericht zur Lage der Nation vom 14. Januar 1970, ebd., S. 209.
- 21 Thomas Oppermann, „Deutsche Einheit und europäische Friedensordnung. Perspektiven nach dem Moskauer Vertrag“, in: *Europa-Archiv*, Folge 3/1971, S. 83.
- 22 „Texte“, Band IV, S. 208.
- 23 End, a.a.O., S. 12.
- 24 „Texte“, Band IV, S. 38.
- 25 Ebd., S. 212.

## II. Strategie und Instrumentarium

- 1 Brandt im ersten Bericht seiner Regierung zur Lage der Nation vom 14. Januar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 213.
- 2 Brandt in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, ebd., S. 38.

- 3 Brandt in einem Interview mit dem Deutschlandfunk vom 7. Dezember 1969, ebd., S. 69.
- 4 Vgl. Thomas Oppermann, „Die Gewaltverzichtposition der BRD“, in: Außenpolitik, Hamburg, 21. Jahrgang, Heft 8/August 1970, S. 453.
- 5 Friedrich Berber (Hrsg.): Völkerrecht, Dokumentensammlung Band II, Konfliktrecht, München und Berlin 1967, S. 1676.
- 6 Für viele siehe Berber: Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Band, Kriegerrecht, München und Berlin 1962, S. 35 und Georg Dahm: Völkerrecht, Band II, Stuttgart 1961, S. 352.
- 7 Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung, Band II, a.a.O., S. 2263.
- 8 Die Charta der Vereinten Nationen, begründet von Walter Schätzel, 5. neu bearbeitete Auflage, München 1971, S. 20.
- 9 Ebd., S. 21.
- 10 Nach Art. 53 dürfen Zwangsmaßnahmen gegen einen „Feindstaat“ auch ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats ergriffen werden, wenn der ehemalige Feindstaat seine Angriffspolitik wieder aufnimmt. Nach Art. 107 UN-Charta werden derartige Maßnahmen durch die Charta weder außer Kraft gesetzt noch untersagt.
- 11 Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung, Band I, Friedensrecht, München und Berlin 1967, S. 760 und 812.
- 12 Ebd., S. 678 - 699.
- 13 Ebd., S. 793 - 795.
- 14 Ebd., S. 797 - 801.
- 15 Ebd., S. 717 - 724.
- 16 Oppermann, „Die Gewaltverzichtposition der BRD“, a.a.O., S. 453.
- 17 Vgl. Rainer Waterkamp: Atomare Abrüstung. Geschichte – Begriffe – Probleme, West-Berlin 1965, S. 86/87.
- 18 Dieter Fleck, „Die völkerrechtliche Bedeutung deutscher Gewaltverzichtserklärungen“, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, West-Berlin, 11. Jahrgang, 1969, S. 43.
- 19 So z.B. Eberhard Menzel, „Gewaltverzicht als erster Schritt für eine Entspannung in Mitteleuropa?“, in: Moderne Welt, Düsseldorf, 10. Jahrgang, Heft 2/1969, S. 157/158.
- 20 Vgl. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Band, a.a.O., S. 35.
- 21 Note der Bundesregierung vom 9. April 1968 an die sowjetische Regierung, in: Deutschland Archiv, Köln, 1. Jahrgang, August 1968, S. 545.
- 22 Vgl. Friedrich-Christian Schröder, „Die Rechtmäßigkeit des Krieges nach westlichen und sowjetischen Völkerrechtsauffassungen“, in: Reinhart Mau-

- rach/Boris Meissner (Hrsg.), Völkerrecht in Ost und West, Stuttgart - Berlin 1967, S. 178 - 218.
- 23 Ingo von Münch (Hrsg.): Dokumente des geteilten Deutschland, Stuttgart 1968, S. 230.
  - 24 Oppermann, „Die Gewaltverzichtposition der BRD“, a.a.O., S. 456.
  - 25 Dokumente des geteilten Deutschland, a.a.O., S. 504.
  - 26 Ebd., S. 247.
  - 27 Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung Band I, a.a.O., S. 760.
  - 28 Ebd., S. 739.
  - 29 Vgl. Wilhelm Wengler: Das völkerrechtliche Gewaltverbot, West-Berlin 1967, S. 32 ff. u. Anm. 49; und Karl Doehring/Wilhelm Kewenig/Georg Ress: Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik. Völkerrecht und Außenpolitik Band 9, Frankfurt a.M. 1971, S. 25/26.
  - 30 Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung Band I, a.a.O., S. 812.
  - 31 Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung Band II, a.a.O., S. 25 18.
  - 32 Dokumente des geteilten Deutschland, a.a.O., S. 502.
  - 33 Ebd., S. 527.
  - 34 Ebd., S. 527.
  - 35 Siehe hierzu Georg Brunner, „Die Quellen des Völkerrechts“, in: Maurach/Meissner (Hrsg.), a.a.O., S. 56.
  - 36 Vgl. 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, und Dokumentation des Auswärtigen Amtes zum Thema Gewaltverzicht, in: Deutschland Archiv, 1. Jahrgang, August 1968, S. 525 - 550.
  - 37 Ebd., S. 543.
  - 38 Die Politik des Gewaltverzichts, a.a.O., S. 30/31.
  - 39 Ebd., S. 31 und 33.
  - 40 Bericht zur Lage der Nation vom 14. Januar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 213.
  - 41 Ebd., S. 250/251.
  - 42 Ebd., S. 213.
  - 43 Vgl. hierzu Menzel, a.a.O., S. 166/167.
  - 44 Gewaltverzicht und Nichtangriffsverpflichtungen 1919 - 1968, hrsg. von der wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages, Materialien Nr. 8 vom 15. Mai 1968, S. 63.

- 45 Bericht zur Lage der Nation vom 14. Januar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 214.
- 46 „Texte“, Band V, S. 80.
- 47 Ebd., S. 81.
- 48 „Texte“, Band IV, S. 311.
- 49 „Texte“, Band V, S. 176.
- 50 Abgedruckt in: Der Vertrag vom 12. August 1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1970, S. 55 - 60.
- 51 Fleck, a.a.O., S. 51.
- 52 Kommunique zum deutsch-sowjetischen Meinungs austausch über ein Gewaltver zichtsabkommen, in: Der Vertrag vom 12. August 1970, a.a.O., S. 143.
- 53 Erklärung Brandts am 14. August 1970 vor der Bundespressekonzferenz in Bonn, in: Europa-Archiv, Folge 17/1970, S. D 404.
- 54 Ebd., S. D 403.
- 55 Vgl. etwa Karl Doehring/Wilhelm Kewenig/Georg Röss: Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Deutschland- und Ostpolitik. Völkerrecht und Außenpolitik Band 9, Frankfurt a.M. 1971; Wilhelm Kewenig, „Die deutsche Ostpolitik und das Grundgesetz“, in: Europa-Archiv, Folge 14/1971, S. 469 - 480 und die entsprechenden Beiträge und Diskussionen in Eberhard Menzel (Hrsg.): Ostverträge – Berlin-Status – Münchener Abkommen – Beziehungen zwischen der BRD und der DDR. Vorträge und Diskussionen eines Symposiums, veranstaltet vom Institut für internationales Recht an der Universität Kiel vom 27. - 29. März 1971. Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Band 66, Hamburg 1971.
- 56 Otto Kimminich, „Deutschland als Rechtsbegriff und die Anerkennung der DDR“, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Stuttgart, Heft 12 vom 15. Juni 1970, S. 441.
- 57 Manuskript der ARD-Fernsehsendung „Zu Protokoll“ (Sendung am 4. Juli 1972) mit Staatssekretär Egon Bahr und Günter Gaus, hrsg. vom Südwestfunk Baden-Baden, S. 21.
- 58 Europa-Archiv, Folge 17/1970, S. D 394.
- 59 Manuskript der TV-Sendung „Zu Protokoll“, a.a.O., S. 9.
- 60 Vgl. die Artikel 6 - 8 des Bahr-Papiers, in: Europa-Archiv, Folge 17/1970, S. D 394 - 395.
- 61 So in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, in: „Texte“, Band IV, S. 12.

- 62 Bericht zur Lage der Nation vom 14. Januar 1970, ebd., S. 218/219.
- 63 „Texte“, Band V, S. 20.
- 64 „Texte“, Band V, S. 78/79.
- 65 Willy Brandt: Der Wille zum Frieden, a.a.O., S. 80.
- 66 Bericht zur Lage der Nation vom 14. Januar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 204;  
vgl. hierzu auch Teil B (V) dieser Arbeit.
- 67 End, a.a.O., S. 70.
- 68 „Texte“, Band IV, S. 57.
- 69 Archiv der Gegenwart vom 6. November 1969, S. 15041/42.  
(Vermutlich liegt hier ein Versehen vor. Die vom AdG auf 7. Oktober 1969 terminierte zweite Dienstanweisung Scheels an die deutschen Auslandsmissionen kann zu diesem Zeitpunkt nicht erfolgt sein, da Scheel erst am 22. Oktober zum Außenminister ernannt wurde. Nach seinen eigenen Angaben im Rahmen der Debatte über die Regierungserklärung – 6. Wahlperiode, 6. Sitzung, Mittwoch, den 29. Oktober 1969 – erteilte Scheel dem Auswärtigen Dienst am 28. Oktober die Weisung. Eine erste Dienstanweisung, die die deutschen Auslandsmissionen mit dem Inhalt der Regierungserklärung vertraut machte, erhielten die Botschaften am 27. Oktober 1969.)
- 70 Neue Zürcher Zeitung vom 10. November 1969.
- 71 „Texte“, Band IV, S. 241.
- 72 Der Spiegel, 24. Jahrgang, Nr. 22 vom 25. Mai 1970.
- 73 Vgl. hierzu „Durchbruch auf dem diplomatischen Parkett“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 1, Januar 1973, S. 14.
- 74 Meissner, a.a.O., S. 353.
- 75 Neues Deutschland vom 3. November 1969.
- 76 „Texte“, Band IV, S. 126.
- 77 Ebd., S. 344.
- 78 End, a.a.O., S. 71.
- III. Das methodische Vorgehen der Regierung Brandt/Scheel und die Haltung der parlamentarischen Opposition in der Bundesrepublik
- 1 Charles E. Osgood, „Wechselseitige Initiative“, in: Friedensforschung. Hrsg. von Ekkehardt Krippendorff, Köln - Berlin 1968, S. 357 - 392.
  - 2 Amitai Etzioni, „Das Kennedy-Experiment“, ebd., S. 393 - 412.

- 3 Vgl. hierzu das Interview des Autors mit Egon Bahr vom 26. November 1973, das im Anhang dieser Untersuchung in Auszügen wiedergegeben ist.
  - 4 End, a.a.O., S. 70.
  - 5 Egon Bahr am 3. August 1970 in der ARD-Fernsendung „Panorama“, in: Kommentariübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 3. 8. 1970, S. 1/2.
  - 6 Vgl. End, S. 52 - 68. Als erste Partei in der Bundesrepublik setzte sich die FDP seit Mitte 1969 für den Abschluß eines „Generalvertrags“ mit der DDR ein; vgl. auch „FDP-Argumente zur Friedenspolitik“, 1/72, hrsg. von der FDP, Bonn 1972.
  - 7 End, a.a.O., S. 71.
  - 8 Rede Brandts vor dem Bundestag vom 25. Februar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 316/317.
  - 9 „Texte“, Band V, S. 193.
  - 10 Zitiert nach: Wolfgang Wagner, „Voraussetzungen und Folgen der deutschen Ostpolitik“, in: Europa-Archiv, Folge 17/1970, S. 632.
  - 11 Brandt am 25. Februar 1970 vor dem Bundestag, in: „Texte“, Band IV, S. 318.
  - 12 „Texte“, Band IV, S. 284.
- IV. Exkurs: Die ost- und deutschlandpolitische Strategie der sozialliberalen Koalitionsregierung und die sowjetische Westeuropapolitik seit 1969
- 1 So in der Budapester Erklärung der Warschauer Pakt-Staaten vom 6. Juli 1966, in: Europa-Archiv, Folge 16/1966, S. D 414 - D 424 und in der Karlsbader Erklärung der kommunistischen und Arbeiter-Parteien Europas vom 26. April 1967, in: Europa-Archiv, Folge 11/1967, S. D 259 - D 266.
  - 2 Text in: Europa-Archiv, Folge 7/1969, S. D 151 - D 153.
  - 3 Vgl. die positive Einschätzung der Erklärung durch Außenminister Brandt in einer Rede auf dem Überseeetag am 7. Mai 1969 in Hamburg, in: Meißner, a.a.O., S. 347 - 349.
  - 4 Vgl. hierzu Gerhard Wettig, „Der sowjetische Kurs der europäischen Sicherheit – eine Entspannungspolitik neuen Typs“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/70 vom 1. August 1970, S. 30 - 40.
  - 5 Richard Löwenthal, „Faktoren und Perspektiven der sowjetischen Westpolitik“, in: Richard Löwenthal/Heinrich Vogel (Hrsg.), Sowjetpolitik der 70er Jahre. Wandel und Beharrung, Stuttgart 1972, S. 33.
  - 6 Ebd., S. 33/34.

- 7 Zum besonderen Charakter der sowjetischen Außenpolitik vgl. Gebhardt von Walther, „Eigenarten der sowjetischen Außenpolitik“, in: Europa-Archiv, Folge 11/1968, S. 381 - 392 und Boris Meissner, „Wesen und Eigenart der sowjetischen Außenpolitik“, in: Europa-Archiv, Folge 18/1969, S. 639 - 650.
- 8 Die angeführten Zahlen entstammen dem Manuskript der Fernsehsendung „Sowjetische Außenpolitik“ (Autor: Ulrich Schiller), die von Radio Bremen am 30. April 1972 ausgestrahlt wurde, sowie der Studie von Hans-Hermann Höhmann, Bestimmt die Wirtschaft Moskaus Außenpolitik? Zum Verhältnis von Wirtschaftslage, Wirtschaftspolitik und Westpolitik in der UdSSR. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Nr. 42/1973.
- 9 Ebd., S. 23.  
Zu den innenpolitischen Voraussetzungen und Begleiterscheinungen der sowjetischen Westpolitik vgl. Wolfgang Leonhard, „Der innenpolitische Hintergrund für die neue Außenpolitik der Sowjetunion“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/73 vom 20. Oktober 1973, S. 22 - 30.
- 10 Vgl. hierzu Tadao Ishikawa, „Japan, China und das Dreieck“, in: Das große Dreieck Washington-Moskau-Peking. Hrsg. von Winfried Böttcher, Alexander Steininger und Günther Unser, Stuttgart 1971, S. 65 - 80.
- 11 Helmut Schmidt, „Auf dem Weg zum Miteinander“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 2, Februar 1973, S. 126.
- 12 Vgl. hierzu Gerhard Wettig, „Europa zwischen USA und UdSSR“, in: Das große Dreieck Washington-Moskau-Peking, a.a.O., S. 105 - 140.
- 13 Egon Bahr bestätigte im Gespräch mit dem Verfasser diese Lageeinschätzung, siehe Anhang.  
Vgl. hierzu ebenso die Ausführungen von Claus Arndt: Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte, Bonn - Bad Godesberg 1973, S. 19 - 22.
- 14 „Spiegel“-Gespräch mit Außenminister Scheel, in: Der Spiegel, 23. Jahrgang, Nr. 53 vom 29. Dezember 1969.
- 15 Arndt, a.a.O., S. 19/20.
- 16 Vgl. Uwe G. Fabritzek, „Die Volksrepublik China und die deutsche Frage“, in: Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 1, Januar 1974, S. 26 - 38.
- 17 Vgl. hierzu Oskar Weggel, „Moskau und Peking: Die ersten Jahre der zweiten Eiszeit“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/73 vom 27. Oktober 1973, S. 3 - 29 und Marie-Luise Näth, „Die Außenpolitik der Volksrepublik China“, ebd., S. 30 - 46.
- 18 In diesem Sinne äußerte sich Egon Bahr in einem Schreiben an den Verfasser vom 29. Januar 1973.

- 19 Wolfgang Pfeiler, „Das Ende aller Konvergenz,theorien“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 3, März 1973, S. 306.
  - 20 Bahr selbst spricht in seiner Tutzingener Rede vom Juli 1973 von einer „Erleichterung für die Menschen in solchen Dosen, daß sich daraus nicht die Gefahr eines Umschlags ergibt. Die Dinge müssen stabil und kontrollierbar bleiben, wenn die Transformation von Konflikt zur Kooperation funktionieren soll“ (Hektographiertes Originalredemanuskript, S. 19).
  - 21 Wettig, „Europa zwischen USA und UdSSR“, a.a.O., S. 131.
  - 22 Rüdiger Altmann, „Der nahe Osten rückt näher“, in: Merkur, Stuttgart, Heft 1, 25. Jahrgang, Januar 1971, S. 8.
- V. Zu den ost- und deutschlandpolitischen Zielvorstellungen der Regierung Brandt/Scheel
- 1 Manuskript der TV-Sendung „Zu Protokoll“, a.a.O., S. 14 - 19.
  - 2 Siehe Anhang.
  - 3 Ebd.
  - 4 Interview Bahrs mit dem RIAS Berlin, in: Kommentarübersicht des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 13. 7. 1973, S. 6/7.
  - 5 Interview Bahrs mit dem Deutschen Allgemeinen Sonntagsblatt, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, Hamburg, Nr. 23 vom 10. Juni 1973.
  - 6 Interview Bahrs mit dem Französischen Fernsehen (ORTF), in: Material für die Presse, veröffentlicht am 7. November 1972 durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, S. 3.
  - 7 Manuskript der TV-Sendung „Zu Protokoll“, a.a.O., S. 17.
  - 8 Ebd., S. 19.
  - 9 Ebd., S. 15.
  - 10 Bahr im Gespräch mit dem Verfasser.
  - 11 Bahr am 11. Juli 1973 in Tutzing, hektographiertes Originalredemanuskript, S. 9.
  - 12 Interview Bahrs mit dem Deutschen Allgemeinen Sonntagsblatt. vom 10. Juni 1973.
  - 13 Bahr im Gespräch mit dem Verfasser.
  - 14 Interview Bahrs mit dem Deutschen Allgemeinen Sonntagsblatt. vom 10. Juni 1973.
  - 15 Bahr im Gespräch mit dem Verfasser.
  - 16 Bahr in einem Beitrag für die Deutsche Zeitung – Christ und Welt, Stuttgart, vom 9. November 1973.

- 17 Walter F. Hahn, „West Germany's Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr“, in: Orbis, Philadelphia, Volume XVI, Winter 1973, Number 4, p. 859 - 880.
- 18 „Wie Egon Bahr Deutschland neutralisieren will“, in: Quick, München, Nr. 40 vom 27. 9. 1973.
- 19 Zitiert von Bahr in seiner Tutzingener Rede vom 11. Juli 1973, hektographiertes Originalredemanuskript, S. 27.
- 20 Ebd., S. 27.
- 21 Siehe Quick Nr. 40 vom 27. 9. 1973.
- 22 Ebd.
- 23 Bahr in seiner Tutzingener Rede vom 11. Juli 1973, hektographiertes Originalredemanuskript, S. 23.  
In einem Interview mit der Illustrierten „Stern“ vom März 1974 betont Bahr, daß er „nie ein Anhänger der Konvergenz-Theorie gewesen“ sei: „Ich glaube, daß die Systeme für lange Zeit nebeneinander in sich ruhend existieren werden“ (Stern, Nr. 14 vom 28. März 1974).
- 24 So Brandt in seinem ersten Bericht zur Lage der Nation am 14. Januar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 211.
- 25 Europa-Archiv, Folge 3/1972, S. D 61/62.
- 26 Brandt in seinem ersten Bericht zur Lage der Nation vom 14. Januar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 204.
- 27 Reinhard Appel, Gefragt: Herbert Wehner, Bonn 1969, S. 34.
- 28 Ebd., S. 56 und 64.
- 29 Wehner am 5. April 1968 vor dem Bundestag, in: „Texte“, Band II, S. 132.
- 30 Wehner in einer Rede in der Heimvolkshochschule Bergneustadt vom 13. März 1969, in: „Texte“, Band III, S. 162.
- 31 Wehner am 5. April 1968 vor dem Bundestag, in: „Texte“, Band II, S. 144.
- 32 Rede Wehners auf der Jahrestagung des Kuratoriums Unteilbares Deutschland am 6. Dezember 1968 in Berlin, in: „Texte“, Band III, S. 135.
- 33 Ebd., S. 133.
- 34 Ebd., S. 133.
- 35 Interview Scheels mit Associated Press am 31. Oktober 1969, in: „Texte“, Band IV, S. 57.
- 36 Der Spiegel, 23. Jahrgang, Nr. 53 vom 29. Dezember 1969.
- 37 Scheel am 15. Januar 1970 vor dem Bundestag, in: „Texte“, Band IV, S. 242.
- 38 „Texte“, Band V, S. 177.

- 39 Das Parlament, Bonn, 23. Jahrgang, Nr. 39 vom 29. September 1973.
- 40 Ebd.
- 41 Peter Christian Ludz: Deutschlands doppelte Zukunft. Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen, München 1974, S. 18.
- 42 Siehe Teil G (III) dieser Arbeit.
- C. Die allgemeine außenpolitische Lage der DDR und ihre Deutschlandpolitik in der zweiten Hälfte des Jahres 1969
- I. Charakteristika der sozialistischen Außenpolitik der DDR – Zur besonderen außenpolitischen Interessenlage Ost-Berlins
- 1 Peter Florin, „Die internationale Position und die Friedenspolitik der Deutschen Demokratischen Republik“, in: Deutsche Außenpolitik, Ost-Berlin, 15. Jahrgang, 1970, Heft 4, S. 517 (Florin ist seit September 1973 UNO-Botschafter der DDR).
- 2 Ebd., S. 517/518.
- 3 Ewald Moldt, „Grundzüge der sozialistischen Außenpolitik der DDR“, in: Die DDR-Entwicklung, Probleme, Perspektiven, Frankfurt a.M. 1972, S. 195.
- 4 Ebd., S. 196.
- 5 Florin, a.a.O., S. 518.
- 6 Moldt, a.a.O., S. 197.
- 7 Ebd., S. 197.
- 8 Florin, a.a.O., S. 519.
- 9 Ebd., S. 519.
- 10 Ebd., S. 521.
- 11 Moldt, a.a.O., S. 200.
- 12 Florin, a.a.O., S. 524.
- 13 Moldt, a.a.O., S. 201.
- 14 Florin, a.a.O., S. 526/527.
- 15 Moldt, a.a.O., S. 202.
- 16 Ulbricht auf seiner internationalen Pressekonferenz vom 19. Januar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 262.

- 17 Moldt, a.a.O., S. 203.
- 18 Manfred Rixin, „DDR“, in: Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates. Herausgegeben von einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Richard Löwenthal, Schriften des Forschungsinstitutes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bonn. Band 30/3: Der Zwang zur Partnerschaft, München - Wien 1972, S. 89.
- 19 Europa-Archiv, Folge 11/1971, S. D 266.
- 20 Rixin, a.a.O., S. 89 - 94.
- 21 Florin, a.a.O., S. 519.
- 22 Dokumente des geteilten Deutschland, a.a.O., S. 527.
- 23 Gerhard Wettig, Die Deutschland-Politik der DDR und die osteuropäischen Staaten. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Nr. 41/1969, S. 2/3.
- 24 Dokumente des geteilten Deutschland, a.a.O., S. 440.
- 25 Ebd., S. 453.
- 26 Europa-Archiv, Folge 19/1971, S. D 444.
- 27 Rixin, a.a.O., S. 95.
- 28 Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971, in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band 7, 28. Januar 1971 - 29. Januar 1971, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, März 1971, S. 60.
- 29 Rixin, a.a.O., S. 106.
- 30 Entschließung der 2. Tagung des ZK der SED zum Vierseitigen Abkommen über Westberlin, in: Texte zur Deutschlandpolitik, Band 9, 4. September 1971 - 8. Februar 1972, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Februar 1972, S. 108.
- 31 Vgl. hierzu Jens Hacker, „Berlin-Status und Berlin-Wirklichkeit. Dokumentation zu den Versuchen, den Vertrag zu unterlaufen“, in: Die politische Meinung, Bonn, 19. Jahrgang, Heft 153, März/April 1974, S. 63 - 71.
- 32 Vgl. Interview mit Erich Honecker, in: Neues Deutschland vom 1. November 1973.
- 33 Als Indizien für diese Vermutung können zwei differenzierte Meinungsäußerungen von relevanten Entscheidungsträgern angeführt werden. In einem Interview mit dem Fernsehen und Rundfunk der UdSSR vom 9. Dezember 1973 spricht Honecker erstmalig von „Einschränkungen“ statt von „Abbau“ der Bundespräsenz in West-Berlin sowie von „Verbindungen . . . die entwickelt werden können“ (siehe Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 1, Januar 1974, S. 105).  
Ebenso erwähnt der Westexperte des ZK der KPdSU, Sagladin, in einem „Spiegel“-Gespräch vom November 1973 „vielfältige und verschiedenartige Verbindungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik Deutsch-

land“ (Der Spiegel, 27. Jahrgang, Nr. 46 vom 12. November 1973).

## II. Die DDR im Sommer 1969

- 1 Appell der Budapester Konferenz der Staaten des Warschauer Vertrags an alle europäischen Länder vom 17. März 1969, in: Europa-Archiv, Folge 7/1969, S. D 151 - D 153.
- 2 Christian Meier, Die DDR und die europäische Sicherheitskonferenz. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, Nr. 56/1970, S. 14.
- 3 „Texte“, Band III, S. 243/244.
- 4 Welttreffen für den Frieden in Berlin, der Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik: Der Kampf um den Frieden vereint alle Menschen guten Willens, Dresden 1969, S. 17.
- 5 Neues Deutschland vom 11. Juli 1969.
- 6 Neues Deutschland vom 15. Juli 1969.
- 7 Zwanzig Jahre Deutsche Demokratische Republik, Ost-Berlin 1969, S. 25/26.

## III. Die Ost-Berliner Reaktion auf den Regierungswechsel in Bonn

- 1 Europa-Archiv, Folge 8/1970, S. D 182.
- 2 Neues Deutschland vom 1. November 1969.
- 3 Neues Deutschland vom 4. November 1969.
- 4 Neues Deutschland vom 9. November 1969.
- 5 Neues Deutschland vom 8. November 1969.
- 6 Neues Deutschland vom 13. November 1969.
- 7 Europa-Archiv, Folge 4/1970, S. D 76/77.
- 8 „Texte“, Band IV, S. 130 - 140.
- 9 Vgl. hierzu besonders den Beitrag von DDR-Verteidigungsminister Hoffmann auf der 12. Tagung des ZK der SED, in: Neues Deutschland vom 16. Dezember 1969.
- 10 „Texte“, Band IV, S. 144.
- 11 Ebd., S. 144 - 147.
- 12 Ebd., S. 148.

- 13 Zitiert nach: Meier, a.a.O., S. 20.
- 14 Europa-Archiv, Folge 8/1970, S. D 194.
- 15 „Texte“, Band IV, S. 219.
- 16 So Bender, a.a.O., S. 95.
- 17 So Ulbricht am 12. Dezember 1969 auf der 12. Tagung des ZK der SED, in: „Texte“, Band IV, S. 126.
- 18 „Texte“, Band IV, S. 260/261.
- 19 Ebd., S. 261/262.
- 20 Ebd., S. 270 - 272.
- 21 Ebd., S. 273/274.
- 22 Ebd., S. 263.

## D. Erfurt und Kassel

### I. Die ersten deutschlandpolitischen Schritte der Regierung Brandt/Scheel

- 1 Europa-Archiv, Folge 9/1970, S. D 205.
- 2 Ebd., S. D 209/D 210.
- 3 Ebd., S. D 214/D 215.
- 4 „Texte“, Band IV, S. 296.
- 5 Ebd., S. 299.
- 6 Ebd., S. 320.
- 7 Erklärung des Ministerrats der DDR vom 9. März 1970, ebd., S. 324.
- 8 Kommunique der Delegationen der DDR und der BRD vom 12. März 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 325.
- 9 Grundsätzliche Ausführungen Stophs anlässlich des Erfurter Treffens, ebd., S. 349.
- 10 Europa-Archiv, Folge 9/1970, S. D 215/D 216.
- 11 Grundsätzliche Ausführungen Stophs anlässlich des Erfurter Treffens vom 19. März 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 349.
- 12 Vgl. Brandts grundsätzliche Ausführungen anlässlich des Erfurter Treffens, in: „Texte“, Band IV, S. 357/358.
- 13 Ebd., S. 360/361.
- 14 Ebd., S. 365.

- 15 Die propagandistische Vorbereitung des Erfurter Treffens durch die DDR-Presse, die offensichtlich falsche Einschätzung der Reaktionen der Bevölkerung durch die verantwortlichen Partei- und Staatsorgane der DDR sowie die Reaktion der SED auf die spontanen Ovationen für Willy Brandt und seine Begleitung schildert anschaulich F. C. Spits, „Erfurt und die ‚Einheit der deutschen Nation‘. Eine Dokumentation von Meinungsäußerungen“, in: Beiträge zur Konfliktforschung, Köln, Nr. 1 + 2/ 1971, S. 64 - 115.
- 16 „Texte“, Band IV, S. 367.
- 17 Ebd., S. 367/368.
- 18 Ebd., S. 370.
- 19 „Texte“, Band V, S. 55.
- 20 Vgl. die Mitteilung des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung über ein Schreiben des Vorsitzenden des DDR-Ministerrats Stoph an Bundeskanzler Brandt, in: „Texte“, Band V, S. 61.
- 21 Vgl. Mitteilung des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung über den Antwortbrief des Bundeskanzlers Brandt an den DDR-Ministerratsvorsitzenden Stoph, ebd., S. 63.
- 22 Grundsätzliche Ausführungen Bundeskanzler Brandts in der Vormittags-sitzung des Kasseler Treffens vom 21. Mai 1970, in: „Texte“, Band V, S. 100 - 102.
- 23 Ebd., S. 138.
- 24 Ebd., S. 137.
- 25 Ebd., S. 166/167.
- 26 Ebd., S. 161 und 164.
- 27 Bahr im Gespräch mit dem Verfasser.
- 28 Bahr im Gespräch mit dem Verfasser.
- 29 Ulbricht auf der XIII. Arbeiterkonferenz der Ostseeländer, Norwegens und Islands, in: Neues Deutschland vom 17. Juli 1970.

## II. Die Ost-Berliner Gegenposition

- 1 Europa-Archiv, Folge 9/1970, S. D 212/D 213.
- 2 Vgl. Anm. 10 unter D I.
- 3 Vgl. hierzu die sehr informative Fallstudie „Das Erfurter Treffen“, in: Anita Dasbach-Mallinckrodt, Wer macht die Außenpolitik der DDR? Apparat, Methoden, Ziele, Düsseldorf 1972, S. 223 - 334.
- 4 „Texte“, Band IV, S. 348.

- 5 „Texte“, Band IV, S. 348/349.
- 6 Ebd., S. 349.
- 7 Ebd., S. 374 - 383.
- 8 Europa-Archiv, Folge 14/1970, S. D 327.
- 9 „Texte“, Band V, S. 94.
- 10 Europa-Archiv, Folge 14/1970, S. D 328.
- 11 „Texte“, Band V, S. 152/153.
- 12 Ebd., S. 138.
- 13 Ebd., S. 169/170.
- 14 Vgl. Europa-Archiv, Folge 14/1970, S. D 325.
- 15 Ebd., S. D 342.
- 16 Zitiert nach: Meier, a.a.O., S. 25.
- 17 „Texte“, Band V, S. 291 - 293.
- 18 Ebd., S. 301 - 309.
- 19 Ebd., S. 317 - 336.
- 20 Vgl. Anm. 29 unter D I.  
Zur vorwiegend negativen Bewertung des Moskauer Vertrages durch die DDR vgl. Gerd Hagen, „Die DDR und der Moskauer Vertrag“, in: Außenpolitik, 21. Jahrgang, Heft 11/70, November 1970, S. 661 - 667 und Gerhard Wettig, „Der Moskauer Vertrag zwischen UdSSR und DDR“, in: Außenpolitik, 22. Jahrgang, Heft 6/71, Juni 1971, S. 351 - 362.
- 21 Texte zur Deutschlandpolitik, Band 6, 29. Juni 1970 - 26. Januar 1971, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Februar 1971, S. 129.
- 22 Europa-Archiv, Folge 1/1971, S. D 14.
- 23 Ebd., S. D 15.

E. Die Beziehungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik bis zum Abschluß des Grundvertrages im Dezember 1972

I. Von der Wiederaufnahme des deutsch-deutschen Dialogs im Oktober 1970 bis zur Unterzeichnung des „Vertrages über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR“

- 1 Europa-Archiv, Folge 1/1971, S. D 16.
- 2 Ebd., S. D 16.

- 3 „Texte“, Band 6, S. 222.
- 4 Europa-Archiv, Folge 1/1971, S. D 23.
- 5 Europa-Archiv, Folge 11/1971, S. D 256.
- 6 Ebd., S. D 257.
- 7 „Texte“, Band 6, S. 291/292.
- 8 Europa-Archiv, Folge 11/1971, S. D 259.
- 9 Ebd., S. D 260.
- 10 Ebd., S. D 263.
- 11 Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Februar 1971, S. 3 - 10.
- 12 Europa-Archiv, Folge 11/1971, S. D 272.
- 13 Kommunique der 16. Tagung des Zentralkomitees der SED, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 5, Mai 1971, S. 546.
- 14 Vgl. hierzu Ilse Spittmann, „Warum Ulbricht stürzte“, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 6, Juni 1971, S. 568 - 569, Harald Ludwig, „Die SED vor dem VIII. Parteitag“, ebd., S. 584 - 597 und Heinz Lippmann, Honecker. Porträt eines Nachfolgers, Köln 1971, S. 218 - 222.  
Die seit Ulbrichts Ablösung von der SED-Führung systematisch betriebene Eliminierung des ehemaligen ersten Mannes der DDR aus dem öffentlichen Bewußtsein und den damit verbundenen Abbau seines Images schildern Hans-Dietrich Sander, „Das Ende der Ära Ulbricht“, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 12, S. 1240 - 1244 und Karl Wilhelm Fricke, „Wird Ulbricht zur Unperson?“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 3, März 1973, S. 233/234.
- 15 Zur chinesischen Perzeption und Beurteilung der „neuen deutschen Ostpolitik“ vgl. Uwe G. Fabritzek, „Deutschland in der Außenpolitik Chinas“, in: Außenpolitik, Hamburg, 23. Jahrgang, Heft 1/72, S. 30 - 39 und ders., „Die Volksrepublik China und die deutsche Frage“, in: Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 1, Januar 1974, S. 26 - 38.
- 16 Zur Entwicklung der Viermächte-Gespräche über Berlin vgl. Die Berlin-Regelung. Das Viermächte-Abkommen über Berlin und die ergänzenden Vereinbarungen, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, Dezember 1971, S. 259/260.  
Zum Zusammenhang zwischen Ulbrichts Sturz und den Berlin-Verhandlungen vgl. besonders Lippmann, a.a.O., S. 222 - 225.
- 17 Die 16. Tagung des Zentralkomitees der SED (II), in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 6, Juni 1971, S. 642 - 643 und 659.
- 18 Partei- und Regierungsdelegation in Moskau, Kommunique, ebd., S. 665.

- 19 Die Annäherung der SED an die Sozialismuskonzeption der KPdSU beschreibt ausführlich Walter Völkel, „Das Problem der ideologischen Integration. Anmerkungen zur Sozialismuskonzeption in DDR und Sowjetunion“, in: Die DDR vor den Aufgaben der Integration und der Koexistenz. Sechste Tagung zum Stand der DDR-Forschung in der Bundesrepublik, 13. bis 16. Juni 1973 in der Politischen Akademie Tutzing, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Sonderheft, Oktober 1973, S. 61 - 75.
- 20 Der VIII. SED-Parteitag (I), in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 7, Juli 1971, S. 760 - 762.
- 21 Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 7, Juli 1971, S. 767 - 771.
- 22 Entschließung des VIII. Parteitags, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 8, August 1971, S. 880.
- 23 Vgl. Ulbrichts Ansprache zum Jahreswechsel vom 31. Dezember 1970, in: „Texte“, Band 6, S. 314 - 325.
- 24 Texte zur Deutschlandpolitik, Band 8, 30. Januar 1971 - 3. September 1971, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Oktober 1971, S. 80.
- 25 Europa-Archiv, Folge 19/1971, S. D 469.
- 26 Ebd., S. D 470.
- 27 Europa-Archiv, Folge 20/1971, S. D 473.
- 28 Europa-Archiv, Folge 3/1972, S. D 55 - D 58.
- 29 Ebd., S. D 59/D 60.
- 30 Ebd., S. D 60.
- 31 Vgl. Anm. 25 unter B V.
- 32 Texte zur Deutschlandpolitik, Band 9, 4. September 1971 - 8. Februar 1972, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Februar 1972, S. 513 - 515.
- 33 Ebd., S. 545/546.
- 34 Texte zur Deutschlandpolitik, Band 10, 9. Februar 1972 - 23. Mai 1972, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Juni 1972, S. 117 - 119.
- 35 Ebd., S. 396.
- 36 Honecker in Sofia, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 5, Mai 1972, S. 552.
- 37 Text des ADN-Interviews, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 5, Mai 1972, S. 554 - 556.
- 38 Die 5. Tagung des Zentralkomitees der SED. Aus dem Bericht des Politbüros, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 6, Juni 1972, S. 653.

- 39 Zitiert nach Dettmar Cramer, „Honecker und die Abgrenzung“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 5, Mai 1972, S. 451.
- 40 Zitiert nach Fred Oldenburg, „Das 5. ZK-Plenum und die Westpolitik der SED“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 6, Juni 1972, S. 567.
- 41 Zitiert nach Oldenburg, ebd., S. 568.
- II. Resultate nach drei Jahren Ost- und Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition – Die deutschlandpolitische Lage nach Abschluß ihrer bilateralen Kernphase 1972/73
- 1 Eberhard Menzel, „Verfassungswidrigkeit der Ostverträge von 1970“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart, 24. Jahrgang, Heft 11, Juni 1971, S. 370.
- 2 Wolfgang Pfeiler, „Deutschland in der Welt von morgen“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 10, Oktober 1972, S. 1033.
- 3 Jürgen C. Weichert, „Deutschland Ende 1969“, in: Deutschland Archiv, 3. Jahrgang, Heft 1, Januar 1970, S. 31.
- 4 Alfred Grosser: Deutschlandbilanz. Geschichte Deutschlands seit 1945, München 1970, S. 488.
- 5 Theo Sommer, „Deutschland zu zweit. Der Grundvertrag: ein Anfang, kein Ende“, in: Die Zeit, Nr. 20 vom 11. Mai 1973.
- 6 So Kiesinger am 17. Juni 1967 in einer Rede anläßlich des Staatsaktes zum Tag der deutschen Einheit, in: „Texte“, Band I, S. 79.
- 7 Bundeskanzler Brandt: Reden und Interviews, Hamburg 1971, S. 143/144.
8. So in seiner Nobelpreis-Rede am 11. Dezember 1971 in Oslo, in: Willy Brandt, Der Wille zum Frieden, a.a.O., S. 364.
- 9 Egon Bahr, „Vier Jahre Bonner Ostpolitik“, in: Die Zeit, Nr. 51 vom 14. Dezember 1973.
- 10 Peter Christian Ludz: Deutschlands doppelte Zukunft. Bundesrepublik und DDR in der Welt von morgen, München 1974, S. 15.
- 11 Bahr, „Vier Jahre Bonner Ostpolitik“, a.a.O.  
– Eine nüchterne Einschätzung des deutsch-sowjetischen Verhältnisses, wie es sich in den ersten vier Jahren nach Abschluß des Moskauer Vertrages entwickelt hat, gibt der Leiter des Sowjetunion-Referats des Auswärtigen Amtes, Andreas Meyer-Landrut, „Im vierten Jahr nach dem Moskauer Vertrag“, in: Außenpolitik, Hamburg, 25. Jahrgang, Heft 1/74, 1. Quartal 1974, S. 24 - 31.
- 12 Ludz, a.a.O., S. 20.
- 13 Ebd., S. 44.

- 14 Karl E. Birnbaum, „Die Ost-Westverhandlungen 1970 - 72 als Mittel der Friedenssicherung in Europa“, in: Peter Raina (Hrsg.), Internationale Politik in den siebziger Jahren, Frankfurt 1973, S. 33.
- 15 In diesem Zusammenhang ist die Tatsache interessant, daß der Grundvertrag zwischen beiden deutschen Staaten – von der parlamentarischen Opposition als Vertrag gebrandmarkt, der die deutsche Teilung endgültig zementiert habe – im westlichen Ausland gelegentlich als Beginn einer deutschen Wiedervereinigung perzipiert wird. Diese Beobachtung bestätigte Egon Bahr im Gespräch mit dem Verfasser (vgl. hierzu auch Ludz, a.a.O., S. 49).
- 16 Hektographiertes Originalredemanuskript, S. 27.
- 17 Ludz, a.a.O., S. 66.
- 18 Ebd., S. 18.
- 19 Siehe Anm. 16 unter E I. Zwischen der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags und der „harten“ Verhandlungsphase der Berlin-Verhandlungen schien die Sowjetunion auf die unnachgiebige Haltung der DDR einzuschwenken und verstärkte auf den Abbau der Bundespräsenz in Westberlin zu drängen. Vgl. hierzu Wettig, „Der Moskauer Vertrag zwischen UdSSR und DDR“, a.a.O., S. 358 ff.
- 20 So Scheel in seiner Bundestagsrede vom 23. Februar 1972 anlässlich der Einbringung der Verträge von Moskau und Warschau, in: „Texte“, Band 10, S. 124.
- 21 „Texte“, Band 10, S. 125.
- 22 Abgedruckt in: Der Vertrag vom 12. August 1970, a.a.O., S. 94.
- 23 Egon Bahr, „Der Vertrag mit der Sowjetunion“, in: „Texte“, Band 6, S. 112.
- 24 Der Vertrag vom 12. August 1970, a.a.O., S. 8.
- 25 Dokumente zur Einleitung des Ratifikationsverfahrens zu den Verträgen von Moskau und Warschau, in: „Texte“, Band 9, S. 384.
- 26 Vgl. hierzu den Diskussionsbeitrag von Jens Hacker, „Ostverträge und Feindstaaten-Artikel der SUN“, in: Eberhard Menzel (Hrsg.), Ostverträge, Berlin-Status, a.a.O., S. 52 - 61.  
Ebenso Dietrich Frenzke/Jens Hacker/Alexander Uschakow, „Irrtümer eines Interpreteten“, in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 5, Mai 1971, S. 457 - 460.  
Die gegenteilige Meinung vertritt Rolf Quist: Ostpolitik, Völkerrecht und Grundgesetz, Starnberg 1972, S. 70 - 72.
- 27 Vgl. Hacker, „Ostverträge und Feindstaaten-Artikel der SUN“, a.a.O., S. 59/60.
- 28 Pfeiler, „Deutschland in der Welt von morgen“, a.a.O., S. 1032.
- 29 Ludz, a.a.O., S. 53.

- 30 Die Tatsache, daß zwischen der Paraphierung des Grundvertrags Anfang November 1972 und Ende Februar 1973 44 Staaten die DDR diplomatisch anerkannten, beweist, daß diese Länder die Anerkennung der DDR auf Wunsch Bonn lediglich bis zum Abschluß der laufenden deutsch-deutschen Verhandlungen zurückgestellt haben. Mit Bangla Desh und Indien haben nur zwei Staaten ihr Verhältnis zu Ost-Berlin vor der Paraphierung des Grundvertrags normalisiert.
- 31 Allein im Oktober 1973 machten etwa 50.000 Menschen von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch (siehe Erklärung der Bundesregierung über die Lage der Nation vom 24. Januar 1974, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 10 vom 25. Januar 1974, S. 88).
- 32 Vgl. Bestimmungen über die Akkreditierung von Journalisten in der DDR, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 3, März 1973, S. 313 - 316.
- 33 Die ersten vier Folgevereinbarungen, über die Einigkeit erzielt werden konnte, wurden im März und April 1974 abgeschlossen. Das Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen, die Abkommen über die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen und über Regelungen im nichtkommerziellen Zahlungsverkehr sowie das Abkommen zwischen beiden deutschen Sportverbänden beziehen West-Berlin mit ein.
- 34 Peter Bender, „Die DDR in der Defensive. Gewinn und Verlust des Grundvertrags“, in: Merkur, Stuttgart, Heft 7, 27. Jahrgang, Juli 1973, S. 607/608.
- 35 Interview der „New York Times“ mit Erich Honecker, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 1, Januar 1973, S. 97.
- 36 Ebd., S. 95.
- 37 Vgl. Dieter Blumenwitz, „Der Grundvertrag zwischen der BRD und der DDR“, in: Politische Studien, München, 24. Jahrgang, Heft 207, Januar/Februar 1973, S. 3 - 10.
- 38 Vgl. hierzu auch Jens Hacker, „Unerläßliches für den Grundvertrag“, in: Die politische Meinung, Bonn, 17. Jahrgang, September/Oktober 1972, Heft 144, S. 52 - 68.
- 39 Blumenwitz, a.a.O., S. 10.
- 40 Bahr im Gespräch mit dem Verfasser.
- 41 Bender, „Die DDR in der Defensive“, a.a.O., S. 607.
- 42 Text in: Dokumente des geteilten Deutschland, a.a.O., S. 229 - 234.
- 43 Ebd., S. 450 - 453.
- 44 Theo Sommer, „Fragen zum Grundvertrag“, in: Die Zeit, Nr. 46 vom 17. November 1972.
- 45 Bahr im Gespräch mit dem Verfasser.
- 46 Egon Bahr, „Vier Jahre Bonner Ostpolitik“, a.a.O.

- 47 Bahr im Gespräch mit dem Verfasser.
- 48 Kurt Sontheimer, „BRD/DDR: Entspannung im Spannungsfeld“, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, Hamburg, Nr. 7 vom 17. Februar 1974.
- 49 Strategic Survey 1972. A Publication of the International Institute for Strategic Studies, London 1973, p. 24/25.
- 50 Egon Bahr bezeichnete im Gespräch mit dem Verfasser die gegenseitigen Konsultationen zwischen der Bundesrepublik und den Westmächten während der Berlin-Verhandlungen als „eine Art von Kooperation . . . wie sie es noch nie gegeben hat . . .“ (siehe Anhang).
- 51 James Chace, „Das europäische Konzert“, in: Europa-Archiv, Folge 19/1973, S. 659.

### III. Die Haltung Ost-Berlins

- 1 Europa-Archiv, Folge 11/1971, S. D 258.
- 2 Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 6, Juni 1972, S. 653.
- 3 Karl Marx - Friedrich Engels, Band III, Geschichte und Politik 1, hrsg. von Iring Fetscher, Frankfurt a.M. 1966, S. 74/75.
- 4 Wladimir J. Lenin, Werke, Band 31, Ost-Berlin 1959, S. 133.
- 5 Josef Stalin, „Marxismus und nationale Frage“, in: Werke, Band 2, Ost-Berlin 1953, S. 272.
- 6 Text in: Dokumente des geteilten Deutschland, a.a.O., S. 301.
- 7 Zitiert nach: Dietmar Kreusel, Nation und Vaterland in der Militärpresse der DDR, Stuttgart 1971, S. 60.
- 8 Programm der SED, angenommen auf dem VI. Parteitag der SED in Berlin vom 15. - 21. 1. 1963, Berlin 1963, S. 57/58.
- 9 Text in: Dokumente des geteilten Deutschland, a.a.O., S. 451.
- 10 Zitiert nach: Peter Christian Ludz, „Zum Begriff der Nation in der Sicht der SED. Wandlungen und politische Bedeutung“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 1, Januar 1972, S. 23.
- 11 Zitiert nach: Heinrich Siegler, Dokumentation zur Deutschlandfrage, Hauptband IV, Bonn - Wien - Zürich 1970, S. 782.
- 12 Text in: Dokumente des geteilten Deutschland, a.a.O., S. 525.
- 13 „Texte“, Band III, S. 242 und 252.
- 14 „Texte“, Band IV, S. 136/137.
- 15 Neues Deutschland vom 20. Januar 1970.

- 16 Ebd.
- 17 Ebd.
- 18 Der VIII. SED-Parteitag (I), in: Deutschland Archiv, 4. Jahrgang, Heft 7, Juli 1971, S. 770/771.
- 19 Neues Deutschland vom 20. Juni 1972.
- 20 Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 11, November 1972, S. 1223.
- 21 Hans Gerhard Müller, „Aktuelle Aspekte des bürgerlichen Nationalismus im ideologischen Kampf“, in: JPW-Berichte, Ost-Berlin, Heft 4, April 1973, 2. Jahrgang, S. 3 - 6.
- 22 Ebd., S. 7. Da die westeuropäischen Staaten niemals die Absicht hatten, eine europäische Nation im Sinne des westlichen Nationenbegriffs zu bilden, sondern eine politische Union auf multinationaler Basis anstreben, geht die Argumentation Müllers am Kern der Sache vorbei.
- 23 Ebd., S. 7/8.
- 24 Ebd., S. 8.
- 25 Ebd., S. 9.
- 26 Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik 1966, Band XIV, 1. Halbband, Berlin 1970, S. 688/689.
- 27 Dettmar Cramer: Deutschland nach dem Grundvertrag, Stuttgart 1973, S. 63.
- 28 Vgl. hierzu Gebhard Schweigler, „Nationalstaatsbewußtsein in der DDR“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/73 vom 14. Juli 1973, S. 23 - 38, Theodor Veiter, „Deutschland, deutsche Nation und deutsches Volk. Volkstheorie und Rechtsbegriffe“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/73 vom 17. März 1973, S. 3 - 45 und Erich Kitzmüller/Heinz Kuby/Lutz Niethammer, „Der Wandel der nationalen Frage in der Bundesrepublik Deutschland“ (Teil I und II), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33 und 34/73 vom 18. und 25. August 1973.
- 29 Neues Deutschland vom 11. November 1972.
- 30 Ernst Richert, „Die Angst der Abgrenzer“, in: Die Zeit, Nr. 52 vom 29. Dezember 1972.
- 31 Texte zur Deutschlandpolitik, Band 11, 2. Juni 1972 - 22. Dezember 1972, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn, Januar 1973, S. 325.
- 32 Vgl. Wolfgang Wagner, „Ein Modus vivendi in Deutschland. Der Grundvertrag der beiden deutschen Staaten und seine Bedeutung für Europa“, in: Europa-Archiv, Folge 1/1973, S. 5.
- 33 Vgl. hierzu Gerhard Ollig, „Die Zukunft des innerdeutschen Handels“, in: Außenpolitik, Hamburg, 25. Jahrgang, Heft 1/74, 1. Quartal 1974, S. 50 - 60.

- 34 Ludz, Deutschlands doppelte Zukunft, a.a.O., S. 97.
- 35 Interview der „New York Times“ mit Erich Honecker, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 1, Januar 1973, S. 93.
- 36 Ebd., S. 95.
- 37 Harry Ott, „Auf dem Wege zu einem Kontinent des Friedens und der Zusammenarbeit“, in: Einheit, Ost-Berlin, Heft 7-73, 28. Jahrgang, S. 828. (Ott ist neuer Botschafter der DDR in Moskau.)
- 38 Abgedruckt in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 3, März 1973, S. 227.
- 39 Neues Deutschland vom 21. September 1973.
- 40 Vgl. Anm. 21 unter E I und Anm. 18 unter E III.
- 41 Die 9. Tagung des Zentralkomitees der SED. Erich Honecker: Aus dem Bericht des Politbüros, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 7, Juli 1973, S. 766 - 768.
- 42 Vgl. die Berichterstattung des „Neuen Deutschland“ über das Festival zwischen dem 25. und 29. Juli 1973.
- 43 Ludz, Deutschlands doppelte Zukunft, a.a.O., S. 98.
- 44 Peter Christian Ludz, „Die nationale Frage im Spannungsfeld von Integration und Koexistenz“, in: Die DDR vor den Aufgaben der Integration und Koexistenz, in: Deutschland Archiv, Sonderheft, a.a.O., S. 86.
- 45 Ders., Deutschlands doppelte Zukunft, a.a.O., S. 80.
- 46 Ebd., S. 81.
- 47 Ludz, „Die nationale Frage“, a.a.O., S. 86.
- 48 Vgl. hierzu den Beitrag von Manfred Rexin, „Koexistenz-, Stabilisierung‘ oder ‚Labilisierung‘ der DDR“, (hektographiertes Manuskript), der für die Tutzingener Studienkonferenz im Juni 1973 vorbereitet und dem Verfasser freundlicherweise überlassen wurde.
- 49 Ludz, Deutschlands doppelte Zukunft, a.a.O., S. 83.
- 50 Ludz, „Die nationale Frage“, a.a.O., S. 79.

## F. Perspektiven für das künftige zwischendeutsche Verhältnis und mögliche deutsch-deutsche Interaktionsmuster

- 1 Siehe Anm. 39 unter B V.
- 2 Antje Mattfeld: Modelle einer Normalisierung zwischen den beiden deutschen Staaten. Eine rechtliche Betrachtung, Düsseldorf 1973, S. 175.

- 3 Wolfgang Pfeiler, „Deutschland in der Welt von morgen“, a.a.O., S. 1031/1032.
- 4 Gebhard Schweigler: Nationalbewußtsein in der BRD und der DDR. Studien zur Sozialwissenschaft Band 8, Düsseldorf 1973, S. 104.
- 5 Ebd., S. 99/100.
- 6 Peter Bender, „Zweigleisigkeit: Deutschlands Schicksal nach 1945“, a.a.O.
- 7 Ders., „Die DDR in der Defensive“, a.a.O., S. 608.
- 8 Neues Deutschland vom 2. Oktober 1973.
- 9 End, a.a.O., S. 168.
- 10 Pfeiler, „Das Ende aller Konvergenz,theorien“, a.a.O., S. 304.
- 11 Am gründlichsten tut dies Wilfried von Bredow: Vom Antagonismus zur Konvergenz? Studien zum Ost-West-Problem, Frankfurt a.M. 1972.
- 12 Vgl. zum Folgenden Bernhard von Rosenblatt: Die Auseinandersetzung mit der Konvergenztheorie in der DDR. Untersuchung zur Problematik einer verstärkten Kommunikation zwischen BRD und DDR, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP - S 168, Ebenhausen, Mai 1970.
- 13 Kurt Zeisler, „Neue Spekulationen zur Konvergenz auf dem alten ‚dritten Weg‘“, in: JPW-Berichte, Ost-Berlin, Nr. 2/1973, abgedruckt in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/73 vom 19. Mai 1973, S. 38.
- 14 End, a.a.O., S. 172.
- 15 Wilfried von Bredow, „Abgrenzung und Entspannung. Konvergenztheorie und antagonistische Kooperation“, in: Deutschland Archiv, 6. Jahrgang, Heft 3, März 1973, S. 251.
- 16 End, a.a.O., S. 168.
- 17 Zum BRD-Bild der SED vgl. besonders Jörg Peter Mentzel/Wolfgang Pfeiler: Deutschlandbilder. Die Bundesrepublik aus der Sicht der DDR und der Sowjetunion, Düsseldorf 1972. Ferner die empirischen Voruntersuchungen zu dieser Darstellung von Jörg Peter Mentzel, „Zum Feindbild in der DDR 1965 - 1971. Ansätze zu einer quantitativen Analyse“, in: Deutschland Archiv, 5. Jahrgang, Heft 2, Februar 1972, S. 149 - 173.  
In diesem Zusammenhang ist die Verhaftung eines engen Mitarbeiters Bundeskanzler Brandts Ende April 1974 von Bedeutung: Mit dem als Spion für den DDR-Staatssicherheitsdienst enttarnten persönlichen Referenten im Bundeskanzleramt, Günter Guillaume, der für die Verbindung des Kanzleramtes zur SPD, zu den übrigen Parteien, zu Kirchen und Verbänden zuständig war, gelang es der DDR erstmalig, einen Agenten in die unmittelbare Nähe des Regierungschefs einzuschleusen, der jederzeit Zugang zum Kanzler selbst hatte und bei zahlreichen vertraulichen Unterredungen im Kanzleramt zugegen war. Damit war die Partei- und Regierungsspitze der DDR vermutlich seit 1972 über die außen- und innenpolitischen Vorstellungen des höchsten Bonner Entscheidungsträgers und seiner Umgebung

- unterrichtet und konnte sich während der deutsch-deutschen Normalisierungsverhandlungen ein genaues Bild über die taktischen Absichten, Perzeptionen und Zielvorstellungen der verantwortlichen Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition machen und sich damit auf die neuen Konstellationen in Bonn entsprechend einstellen.
- Der deutschlandpolitische Chefunterhändler und „Ständige Vertreter“ der DDR in der Bundesrepublik, Michael Kohl, bestreitet allerdings in einem Interview mit der Illustrierten „Stern“ (Nr. 22 vom 22. Mai 1974) nachdrücklich, etwas von der Aktivität des DDR-Spions gewußt, geschweige denn durch dessen angebliche Berichte bei den zwischendeutschen Verhandlungen einen Vorteil gehabt zu haben.
- 18 Egon Bahr am 11. Juli 1973 in Tutzing, hektographiertes Originalredemanskript, S. 8.
  - 19 Lawrence L. Whetten: Germany's Ostpolitik Relations between the Federal Republic and the Warsaw Pact Countries, London 1971, p. 211.
  - 20 End, a.a.O., S. 170.
  - 21 Ebd., S. 170.
  - 22 Interview der „New York Times“ mit Erich Honecker, a.a.O., S. 96.
  - 23 Ludz, „Die nationale Frage“, a.a.O., S. 80.  
Allerdings hat die DDR der Einbeziehung West-Berlins in die im Grundvertrag vorgesehenen ersten vier Folgevereinbarungen, die im März und April 1974 abgeschlossen werden konnten, zugestimmt. Das Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen zwischen beiden deutschen Staaten, die Vereinbarung zwischen beiden deutschen Sportverbänden und die Abkommen über die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen und über Regelungen im nichtkommerziellen Zahlungsverkehr enthalten befriedigende Berlin-Formeln.
  - 24 Kiesinger in seiner Rede anlässlich des Staatsaktes zum Tag der deutschen Einheit am 17. Juni 1967, in: „Texte“, Band I, S. 81.
  - 25 Brandt in seinem ersten Bericht zur Lage der Nation am 14. Januar 1970, in: „Texte“, Band IV, S. 210.
  - 26 Helmut Allardt: Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse, Düsseldorf - Wien 1973, S. 331.
  - 27 Paul Frank, „Europäische Gespräche in einer sich wandelnden Welt“, in: Richard Löwenthal/Heinrich Vogel (Hrsg.), Sowjetpolitik der 70er Jahre, a.a.O., S. 23.
  - 28 Gradl/Sontheimer/Bonde-Henriksen/van der Vat, „Gibt es noch eine deutsche Nation?“, in: Deutsche Zeitung – Christ und Welt, Stuttgart, Nr. 52 vom 29. Dezember 1972.
  - 29 Hektographiertes Originalredemanskript, S. 31/32.

## G. Einige Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Bonner Deutschlandpolitik seit 1969

### I. Zur Anerkennung der DDR als zweiter deutscher Staat

- 1 Vgl. hierzu Dietrich Frenzke: Die Anerkennung der DDR. Völkerrechtliche Möglichkeiten und Folgen, Köln 1970;  
Doehring/Kewenig/Ress, a.a.O., S. 98 und 130 ff.;  
Kewenig, a.a.O., S. 472 - 477;  
Martin Kriele, „Ist die Einheit noch zu retten? 15 Thesen zur Rechtslage im geteilten Deutschland“, in: Die Zeit, Nr. 52/1 vom 26. Dezember 1969/2. Januar 1970;  
Mattfeld, a.a.O., S. 27 - 45;  
Quist, a.a.O., S. 34 ff.
- 2 Ulrich Scheuner, „Die besonderen Vertragsbeziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten“, in: Menzel (Hrsg.), Ostverträge, Berlin-Status, a.a.O., S. 262.
- 3 Johannes R. Gascard, „Zur Frage der besonderen innerdeutschen Beziehungen zwischen der BRD und der DDR“, ebd., S. 263 - 271.
- 4 Eberhard Menzel, „Das Potsdamer Abkommen und die Ostpolitik der Bundesregierung“, in: Potsdam und die deutsche Frage. Mit Beiträgen von Ernst Deuerlein, Alexander Fischer, Eberhard Menzel und Gerhard Wettig, Köln 1970, S. 151.
- 5 Dietrich Frenzke, „Der völkerrechtliche Staatsbegriff in der Völkerrechtslehre der DDR und der UdSSR“, in: Recht in Ost und West, West-Berlin, 15. Jahrgang, Heft 6 vom 15. November 1971, S. 241 - 251.
- 6 Bericht über die Lage der Nation 1968, in: „Texte“, Band II, S. 125.
- 7 Mattfeld, a.a.O., S. 36.
- 8 Ebd., S. 34.
- 9 Quist, a.a.O., S. 40.
- 10 Mattfeld, a.a.O., S. 37.
- 11 Vgl. Frenzke, a.a.O., S. 64 - 71.
- 12 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Band 5, S. 128.
- 13 Siehe Anm. 16 unter G III.

### II. Der Moskauer Vertrag und die deutsche Einheit

- 1 Vgl. hierzu Claus Arndt: Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte, Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 77 - 114;

- Doehring/Kewenig/Ress, a.a.O., S. 43 - 49;  
 Johannes R. Gascard, „Moskauer Vertrag und deutsche Einheit“, in: Menzel (Hrsg.), Ostverträge, Berlin-Status, a.a.O., S. 97 - 109;  
 Kewenig, a.a.O., S. 477/478;  
 Helmut Steinberger, „Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerkes vom 12. August 1970“, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart, Band 31, Juni 1971, S. 63 - 161.
- 2 Dokumente des geteilten Deutschland, a.a.O., S. 450 - 453.
  - 3 Vgl. Dokumente zur Einleitung des Ratifikationsverfahrens zu den Verträgen von Moskau und Warschau, in: „Texte“, Band 9, S. 383/384.
  - 4 Vgl. Doehring/Kewenig/Ress, a.a.O., S. 47/48.
  - 5 Text der Konvention in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 29 (1969), S. 711 - 760.
  - 6 Gutachten von Prof. Dr. Doehring und Dr. Dr. Georg Ress, Heidelberg, vom 24. 6. 1973 zum „Brief zur deutschen Einheit“ im Zusammenhang mit dem Grundvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, in: Dokumentation der Bayerischen Staatsregierung zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrags durch das Bundesverfassungsgericht, München 1973, S. 163.
  - 7 Vgl. Arndt, a.a.O., S. 57/58.
  - 8 Steinberger, a.a.O., S. 115.
  - 9 Vgl. Dokumente zur Einleitung des Ratifikationsverfahrens, in: „Texte“, Band 9, S. 384.
  - 10 Johannes Gascard, „Moskauer Vertrag und deutsche Einheit“, a.a.O., S. 102.
  - 11 Vgl. Doehring/Kewenig/Ress, a.a.O., S. 26.
  - 12 Vgl. Arndt, a.a.O., S. 77 - 99.
  - 13 Der Vertrag vom 12. August 1970, a.a.O., S. 106.
  - 14 BVerfGE 4, 168.
- III. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Juli 1973 über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages
- 1 Dokumentation der Bayerischen Staatsregierung zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrags durch das Bundesverfassungsgericht, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, München, 16. Juli 1973, S. 182.
  - 2 Ebd., S. 183 - 188.
  - 3 Ebd., S. 231 - 234.

- 4 Ebd., S. 238.
- 5 Ebd., S. 207/208.
- 6 Ebd., S. 214/215.
- 7 Ebd., S. 230.
- 8 Ebd., S. 243 - 246.
- 9 Ebd., S. 257.
- 10 Ebd., S. 260.
- 11 Ebd., S. 11 - 29.
- 12 Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts – 2 BvF 1/73 – vom 31. Juli 1973 in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzes zum Vertrag vom 21. Dezember 1972 zwischen der BRD und der DDR über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR vom 6. Juni 1973, hrsg. vom Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, Leitsätze 4 - 6.
- 13 Ebd., S. 16/17.
- 14 Ebd., S. 18 - 24.
- 15 Ebd., S. 25.
- 16 Ebd., S. 29.
- 17 Ebd., S. 31 - 34.
- 18 Ebd., S. 41 - 44.
- 19 Ebd., S. 45/46.

#### IV. Kritische Anmerkungen zum BVerfG-Urteil

- 1 Ernst Friesenhahn, „Hüter der Verfassung?“, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, München, 6. Jahrgang, Heft 8, August 1973, S. 188 - 195;  
 Wilhelm A. Kewenig, „Auf der Suche nach einer neuen Deutschland-Theorie“, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart, 26. Jahrgang, Heft 23, Dezember 1973, S. 797 - 801;  
 Ders., „Deutschlands Rechtslage heute“, in: Europa-Archiv, Folge 3/1974, S. 71 - 82;  
 Otto Kimminich, „Das Urteil über die Grundlagen der staatsrechtlichen Konstruktion der Bundesrepublik Deutschland“, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Tübingen, Heft 18, 15. September 1973, S. 657 - 662;  
 Martin Kriele, „Mit dem Karlsruher Urteil läßt sich leben“, in: Die Zeit, Nr. 33 vom 10. August 1973;  
 Hans Heinrich Mahnke, „Rechtsprobleme des Grundlagenvertrages“, in: Deutschland Archiv, 7. Jahrgang, Heft 2, Februar 1974, S. 130 - 139;  
 Thomas Oppermann, „Anmerkungen zum BVerfG-Urteil vom 31. Juli

1973“, in: Juristenzeitung, Tübingen, 28. Jahrgang, Heft 18, 21. September 1973, S. 594 - 597;

Ulrich Scheuner, „Die staatsrechtliche Stellung der Bundesrepublik. Zum Karlsruher Urteil über den Grundvertrag“, in: Die Öffentliche Verwaltung, 26. Jahrgang, Heft 17, September 1973, S. 581 - 584;

Christian Tomuschat, „Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle. Einige Bemerkungen zum Verfahren über den Grundvertrag“, in: Die Öffentliche Verwaltung, 26. Jahrgang, Heft 23, Dezember 1973, S. 801 - 808.

- 2 Oppermann, „Anmerkungen zum BVerfG-Urteil vom 31. Juli 1973“, a.a.O., S. 595.
- 3 Scheuner, a.a.O., S. 583.
- 4 Kewenig, „Auf der Suche . . .“, a.a.O., S. 798/799; vgl. auch Kewenig, „Deutschlands Rechtslage heute“, a.a.O., S. 80 - 82.
- 5 Urteil des BVerfG vom 31. Juli 1973, a.a.O., S. 29.
- 6 Kimminich, „Das Urteil über die Grundlagen der staatsrechtlichen Konstruktion der BRD“, a.a.O., S. 661.
- 7 Ebd., S. 661.
- 8 Oppermann, „Anmerkungen zum BVerfG-Urteil vom 31. Juli 1973“, a.a.O., S. 596.
- 9 Kriele, „Mit dem Karlsruher Urteil läßt sich leben“, a.a.O.
- 10 Oppermann, „Anmerkungen zum BVerfG-Urteil vom 31. Juli 1973“, a.a.O., S. 597.

#### V. Grundsätzliches zur Problematik einer verfassungsrechtlichen Prüfung von politischen Fragen

- 1 Auch nach der vom BVerfG zu Gunsten der Bundesregierung gefällten Entscheidung vom 31. Juli 1973 über die Verfassungsmäßigkeit des Grundvertrages bekämpft die CDU/CSU-Opposition die Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition weiterhin mit verfassungsrechtlichen Argumenten. Im März 1974 drohte sie wegen der im Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen der beiden deutschen Staaten in Ost-Berlin und Bonn festgelegten Akkreditierung des DDR-Vertreters beim Bundespräsidenten mit einer Organklage beim BVerfG und verlagerte damit erneut die politische Auseinandersetzung in den juristischen Bereich. Wegen der offensichtlich geringen Erfolgchancen einer möglichen Verfassungsklage – „Gesandte“ im Sinne des Art. 59 GG sind nicht nur Vertreter auswärtiger Staaten – gab die Opposition diese Absicht schließlich auf.
- 2 Eberhardt Menzel, „Verfassungswidrigkeit der Ostverträge von 1970?“, in: Die Öffentliche Verwaltung, 24. Jahrgang, Heft 11, Juni 1971, S. 361.

- 3 Quist, a.a.O., S. 115.
- 4 Ebd., Vorwort.
- 5 Wilhelm Kewenig, „Die deutsche Ostpolitik und das Grundgesetz“, a.a.O., S. 471.
- 6 BVerfGE 2, 96,  
BVerfGE 3, 57,  
BVerfGE 4, 169 (178);  
vgl. dazu Konrad Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1970, S. 223 - 227.
- 7 Friesenhahn, a.a.O., S. 190 - 193;  
Tomuschat, a.a.O., S. 802/803 und 807.
- 8 BVerfGE 3, 247.