

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

- Seminar für Politische Wissenschaft -

Die Ost- und Deutschlandpolitik der Regierung Brandt/Scheel (1969-1974)

Hausarbeit zum Propädeutikum:

Außenpolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland

WS 97/98

Leitung: Dr. Kinan Jaeger

vorgelegt von:

Mirko Karner

1. Fachsemester, Magister

An der Esche 34, 53111 Bonn

Bonn, den 27.03.98

Inhaltsverzeichnis:

Einleitung _____	Seite 2
1. Der politische Wandel und das Konzept der Ostpolitik _____	Seite 3
2. Die Ostverträge	
2.1 Der Moskauer Vertrag _____	Seite 4
2.2 Der Warschauer Vertrag _____	Seite 6
3. Das Vier-Mächte-Abkommen _____	Seite 7
4. Die Ratifizierung der Ostverträge _____	Seite 8
5. Die Deutschlandpolitik	
5.1 Von der Hallstein-Doktrin zur Scheel-Doktrin _____	Seite 9
5.2 Die Treffen von Erfurt und Kassel _____	Seite 10
5.3 Der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag _____	Seite 11
6. Der Prager Vertrag _____	Seite 13
Fazit _____	Seite 14
Literaturverzeichnis _____	Seite 16

Einleitung

Die vorliegende Arbeit behandelt einen der interessantesten und politisch-historisch bedeutendsten Abschnitte bundesdeutscher Nachkriegspolitik.

Auf Grundlage der erfolgreichen westeuropäischen Integrationspolitik von Konrad Adenauer, verfolgte die sozial-liberale Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt und Außenminister Walter Scheel eine Politik der Verständigung und Aussöhnung mit der Sowjetunion und den anderen Staaten Osteuropas. Das Konzept dieser Ostpolitik soll zu Beginn dieser Arbeit näher erläutert werden.

Die Umsetzung der Ostpolitik erfolgte 1970 mit den von der Bundesregierung in Moskau und Warschau abgeschlossenen „Ostverträgen“. Deren Inhalt und Bedeutung bilden einen thematischen Schwerpunkt dieser Arbeit.

Darüber hinaus soll dargestellt werden, wie die deutsch-sowjetische Annäherung nicht nur für eine internationale Entspannung im Rahmen des Vier-Mächte-Abkommens, sondern auch für die Verbesserung der innerdeutschen Beziehungen genutzt werden konnte.

Die Voraussetzungen, der Verlauf und die Ergebnisse der Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition sind ein weiterer Schwerpunkt dieser Arbeit.

Eine umfassende und lückenlose Darstellung des recht umfangreichen und komplexen Themas kann im Rahmen dieser fünfzehnteiligen Arbeit nicht erfolgen. Auch der die sozial-liberale Ost- und Deutschlandpolitik flankierende KSZE-Prozeß wird aus diesem Grund im folgenden nicht behandelt.

1. Der politische Wandel und das Konzept der Ostpolitik

Nach den Bundestagswahlen im Dezember 1966 kam es zur Bildung einer Großen Koalition aus den Fraktionen der CDU/CSU und der SPD.

Im Verlauf ihrer Regierungszeit konnten zwar wirtschaftliche Probleme gelöst und innenpolitische Reformprojekte auf den Weg gebracht werden, allerdings entfiel gleichzeitig das parlamentarische Gegengewicht der Opposition praktisch völlig, da die Regierungsparteien etwa 90 Prozent der Bundestagsmandate auf sich vereinigten. Diese extreme parlamentarische Stabilität des Regierungsbündnisses führte außerhalb der politischen Entscheidungsprozesse zur Entstehung einer Gegenbewegung aus der Bevölkerung, einer „außerparlamentarischen Opposition“ (APO). Sie hatte massive Änderungsansprüche an politische und gesellschaftliche Institutionen und trug entscheidend zur Veränderung des politischen Klimas in der Bevölkerung bei.¹

Ein möglicher regierungspolitischer „Schwenk nach links“, der sich schon mit der Wahl des Sozialdemokraten Gustav Heinemann zum Bundespräsidenten abzeichnete, wurde durch die Bundestagswahl am 28. September 1969 bestätigt.² Der deutsche Bundestag wählte Willy Brandt am 21. Oktober zum Bundeskanzler einer sozial-liberalen Koalition.

Mit dem von ihm geprägten Leitspruch „Mehr Demokratie wagen“, war es Brandt gelungen, die Stimmungen in der Bevölkerung zur reflektieren und ihre Bedürfnisse durch die angekündigten innen- und sozialpolitischen Reformprojekte zu befriedigen.³

Auch das ost- und deutschlandpolitische Konzept von SPD und FDP konnte die Wähler überzeugen: Nach Stagnation der Aktivitäten in Verlauf der Regierungszeit der Großen Koalition wollte man vor allem hier Initiative zeigen; man wollte eine Neugestaltung des Ost-West-Verhältnisses erreichen, um auch in der Deutschlandfrage ein Stück voranzukommen.

Wichtigster Vordenker dieser Politik war Egon Bahr, Staatssekretär im Kanzleramt der Regierung Brandt/Scheel, der schon im Sommer 1963 – damals noch als Leiter des Presse- und Informationsamtes des Landes Berlin – in der evangelischen Akademie Tutzing sein Konzept einer „neuen Ostpolitik“ vorlegte.

Er forderte die Aufgabe der festgefahrenen Verhandlungspositionen der Sowjetunion gegenüber und sucht einen neuen Ansatz zur Deutschlandpolitik. Für ihn war die Wiedervereinigung ein „außenpolitisches Problem“⁴, da auf dem Weg dorthin an der

¹ vgl. Hillgruber, Andreas: Deutsche Geschichte 1945-1986. Die „deutsche Frage“ in der Weltpolitik, 6. Auflage, Stuttgart 1987, S. 99 ff.

² Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982, S. 120 ff.

³ vgl. Jäger, Wolfgang: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969-1974, in: Bracher, Karl Dietrich u.a. (Hrsg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, Stuttgart 1986, S. 15-155 (S. 24 ff.)

⁴ Bahr, Egon: Wandel durch Annäherung. Vortrag in der evangelischen Akademie Tutzing am 15.06.63, abgedruckt in: Haftendorn, Helga: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1982, S. 256

Sowjetunion mit ihren Ansprüchen und Vorstellungen kein Vorbeikommen sei. („Die Voraussetzungen zur Wiedervereinigung sind nur mit der Sowjetunion zu schaffen. Sie sind nicht in Ost-Berlin zu bekommen, nicht gegen die Sowjetunion, nicht ohne sie.“⁵) Dieser neue Verhandlungsansatz, das Postulat des „Wandels durch Annäherung“ und der „Politik der kleinen Schritte“, sollte die außenpolitischen Bemühungen und Aktivitäten der sozial-liberalen Regierung prägen.

Mit der Regierungserklärung Brandts am 28. Oktober 1969 wagte sich die Bundesregierung dann in politisches Neuland vor: Zum ersten Mal wurde von der Existenz „zweier Staaten in Deutschland“⁶ gesprochen. Damit machte die Bundesregierung deutlich, daß sie bereit war, alte Rechtspositionen zu verlassen und die Ergebnisse der Geschichte – die Realität – anzuerkennen.⁷

Das Konzept der Ostpolitik sah vor, zunächst mit der Sowjetunion über einen Gewaltverzicht und einer Bestätigung des Status-quo zu verhandeln. In Gesprächen mit Polen sollte eine Lösung für das Oder-Neiße-Problem gefunden und zusammen mit der Tschechoslowakei die Nichtigkeit des Münchner Abkommens von 1938 bestätigt werden. Zur Klärung der Berlin-Frage wollte man auf ein Abkommen zwischen den Vier Mächten hinwirken.

Diese Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition sollte eine Friedenspolitik sein und der Entspannung auf dem ganzen Kontinent dienen.⁸

2. Die Ostverträge

2.1 Der Moskauer Vertrag

In Moskau reagierte man auf die Wahl Brandts und seine Regierungserklärung positiv und schlug der neuen Bundesregierung die Aufnahme von Gesprächen zum Thema Gewaltverzicht vor. Auch die Unterzeichnung des „Vertrags über die Nichtverbreitung von Atomwaffen“ (Nonproliferationsvertrag) durch die Bundesrepublik am 28. November 1969 hatte die Sowjetunion von der Ernsthaftigkeit der Absichten der Bundesregierung überzeugt.

Am 8. Dezember kam es zu ersten offiziellen Gesprächen zwischen dem sowjetischen Außenminister Andrej Gromyko und dem deutschen Botschafter in Moskau, Helmut Allardt, in denen die unterschiedlichen Positionen erörtert wurden. Die sowjetische Regierung wollte einer Gewaltverzichtserklärung nur zustimmen, wenn die Bundesrepublik die DDR anerkennen und die europäischen Grenzen als unveränderlich bestätigen würde, während die Bundesregierung

⁵ ebd., S. 255

⁶ Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vom 28.10.69, abgedruckt in: Haftendorn, Helga a.a.O., S. 261

⁷ vgl. Niedhart, Gottfried; Albert, Reiner: Neue Ostpolitik und das Bild der Sowjetunion von 1968 bis 1975, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/94, S. 27-35 (S. 27)

⁸ vgl. Bender, Peter: Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag, München 1986, S. 162

nur bereit war, „die Grenzen als unverletzlich [...] anzuerkennen und einen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag mit der DDR abzuschließen, ohne sie de jure anzuerkennen.“⁹

Um die Gespräche voranzubringen, entsandte Brandt seinen Freund und Berater, Staatssekretär Bahr, nach Moskau, wo dieser im Januar 1970 zum ersten Mal mit Gromyko zusammentraf. Die schwierigen Verhandlungen zwischen dem 30. Januar und 22. Mai 1970 führten zum sogenannten „Bahr-Papier“, einem Entwurf für den zu schließenden deutsch-sowjetischen Vertrag, in dem sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtete, „heute und künftig die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich“¹⁰ zu betrachten; also auch die innerdeutsche Grenze und die Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Polens. Zusammen mit dem Verzicht auf alle eventuellen Gebietsansprüche durch die Bundesrepublik Deutschland konnte die Sowjetunion so zu Zugeständnissen bewegt werden; sie verzichtete auf ihr Interventionsrecht in der Bundesrepublik, das auf den Feindstaatenartikeln 53 und 107 der Charta der Vereinten Nationen beruhte.

Mit der Veröffentlichung des „Bahr-Papiers“ durch die „Bild-Zeitung“ im Juni 1970 begannen eine ganze Reihe von Indiskretionen, die die offensive Strategie der Bundesregierung in parlamentarischen Mißkredit brachten. Die Opposition sprach von einem „Ausverkauf deutscher Außenpolitik“¹¹.

Ende Juli reiste Außenminister Walter Scheel nach Moskau, um nun die abschließenden Verhandlungen mit Gromyko zu führen. Zusammen mit dem Stab des Auswärtigen Amtes machte Scheel in Moskau deutlich, daß man keinen Vertrag schließen könne, der einem Friedensvertrag vorgreifen und die Rechte der Alliierten untergraben würde; außerdem verständigte man sich auf einen grenzbezogenen Gewaltverzicht, betonte die Notwendigkeit einer Lösung in der Berlin-Frage und die Unabhängigkeit des Moskauer Abkommens von früher geschlossenen Verträgen.

Anläßlich der Vertragsunterzeichnung am 12. August 1970 durch die Regierungschefs Brandt und Kossygin, den Außenministern Scheel und Gromyko wurde dem sowjetischen Außenministerium der von Scheel verfaßte „Brief zur deutschen Einheit“ übergeben. In ihm stellte die Bundesregierung fest, daß der Moskauer Vertrag „nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.“¹² Der Inhalt des Briefes wurde von der sowjetischen Regierung zur Kenntnis genommen und vom Obersten Sowjet bei der Ratifizierung des Moskauer Vertrages berücksichtigt. Zwar hatte die sowjetische Seite die gewünschte Anerkennung der deutschen Teilung durch den Moskauer Vertrag erhalten, aber die deutsche Seite die Option auf eine

⁹ Griffith, William E.: Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981, S. 250

¹⁰ Bahr-Papier, abgedruckt in: Haftendorn, Helga a.a.O., S. 330 ff.

¹¹ Dr. Rainer Barzel, Parteivorsitzender der CDU, zitiert nach: Jäger, Wolfgang a.a.O., S. 62

Wiedervereinigung auch nach dem Vertrag offengehalten. Außerdem war mit einer Bestätigung der Grenzen als „unverletzlich“ (nicht unverrückbar, wie Gromyko wollte), eine Änderung oder Aufhebung dieser Grenzen mit Einverständnis der Beteiligten auch in Zukunft möglich.¹³

Die Bundesrepublik akzeptierte mit dem Vertragsabschluß die Hegemonie der Sowjetunion im Ostblock und ihre bedeutende Rolle in der Ost-West-Entspannung, da man bei den Verhandlungen in Moskau die vertraglichen Vereinbarungen mit der Volksrepublik Polen und der Tschechoslowakei in ihrem Grundtenor bereits vorwegnahm; sie sollten mit dem Moskauer Vertrag ein „einheitliches Ganzes“¹⁴ bilden.

Der Moskauer Vertrag leitet eine neue Ära des politischen Modus vivendi ein und wurde für die Bundesrepublik zum „Tor nach Europa“¹⁵, da sie jetzt bei ihren ostpolitischen Aktivitäten mit der Unterstützung durch die sowjetische Führung rechnen konnte. „Nachdem sich beide auf das Experiment Entspannung eingelassen hatten, mußten beide dafür sorgen, daß es gelang.“¹⁶

2.2 Der Warschauer Vertrag

Parallel zu den Verhandlungen in Moskau fanden in Warschau erste Orientierungsgespräche zwischen dem deutschen Staatssekretär Georg Duckwitz und dem stellvertretenden Außenminister Polens, Jozef Winiewicz, statt.

Ziel der Bundesregierung war es, auch mit Polen ein Abkommen zu Normalisierung der beiderseitigen Beziehungen zu treffen und somit einen weiteren Beitrag zur Aussöhnung der Deutschen mit den Völkern Osteuropas zu leisten.

Aber „in Polen hätte man es gerne gesehen, wenn die Bundesregierung ihren ersten Vertrag in Warschau unterzeichnet hätte.“¹⁷ Denn kaum eine andere Frage in der Ost-West-Entspannung war so brisant wie die Oder-Neiße-Linie. Nachdem sie im Potsdamer Abkommen zur Westgrenze Polens erklärt worden war, wollte man aus polnischer Sicht nun eine endgültige Festschreibung erreichen.

Weitere Verhandlungsgegenstände, die heftig diskutiert wurden, waren der Status der deutschen Minderheit in Polen, deren Ausreisemöglichkeiten, und die von den Polen geforderte Wiedergutmachung für das unter Hitler erlittene Leid in Form von „wirtschaftlicher Zusammenarbeit zu besonders günstigen Bedingungen.“¹⁸

¹² Brief zur deutschen Einheit, abgedruckt in: Haftendorn, Helga a.a.O., S. 334

¹³ vgl. Buchheim, Hans: Deutschlandpolitik 1949-1972. Der politisch-diplomatische Prozeß, Stuttgart 1984, S. 145 f.

¹⁴ Bahr-Papier, abgedruckt in: Haftendorn, Helga a.a.O., S. 331

¹⁵ Bender, Peter a.a.O., S. 175

¹⁶ ebd.

¹⁷ Hacke, Christian: Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988, Seite 181

¹⁸ ebd.

In der endgültigen Vertragsfassung wurde die Oder-Neiße-Linie als westliche Staatsgrenze der Volksrepublik Polen durch die Bundesrepublik bestätigt, deren „Unverletzlichkeit [...] jetzt und in der Zukunft“¹⁹ anerkannt und außerdem ein beiderseitiger Gewaltverzicht vereinbart.

Im Gegenzug war die polnische Regierung bereit, die Ausreise von Personen deutscher Volkszugehörigkeit zu erleichtern.²⁰

Eine weitere Problematik des Vertrages bestand in der Frage seiner Gültigkeitsdauer. Die Bundesrepublik war der Auffassung, der Vertrag mit Polen sei nur bis zu einem Friedensvertrag bzw. einer Wiedervereinigung Deutschlands gültig, da die Bundesregierung nur für die Bundesrepublik handeln könne; die Aufnahme dieser Formulierung in den Vertrag scheiterte am Widerstand der polnischen Regierung, und man ließ dieses Problem ungelöst. (Erst am 14. November 1990 wurde ein Grenzabkommen zwischen Polen und dem wiedervereinigten Deutschland geschlossen, daß die Oder-Neiße-Grenze völkerrechtlich definitiv anerkannte.)

Anlässlich der Vertragsunterzeichnung in Warschau am 7. Dezember 1970 durch Brandt und Scheel bzw. Ministerpräsident Jozef Cyrankiewicz und Außenminister Stefan Jedyrychowski, besuchte Brandt das Denkmal des Warschauer Ghettos und kniete vor ihm nieder. Dieser berühmt gewordenen „Kniefall von Warschau“ sollte als demütige Geste die Versöhnungsbereitschaft der Bundesrepublik gegenüber Polen zeigen.²¹

3. Das Vier-Mächte-Abkommen

In der Berlin-Frage konnte man die Sowjetunion davon überzeugen, daß der deutsche Bundestag die in Moskau und Warschau geschlossenen Verträge nicht ratifizieren würde, wenn es nicht zu einer angemessenen Regelung der Verhältnisse um und in Berlin kommen würde.

Dieses „Berlin-Junktin“ wurde am 30. Oktober 1970 vom russischen Außenminister Gromyko, der eigens dafür als erster sowjetischer Politiker nach 12 ½ Jahren wieder Bonn besuchte, akzeptiert und verband fortan das Schicksal der Ostverträge mit dem Verlauf der Vier-Mächte-Verhandlungen ab März 1970 in Berlin.²²

Die Berlin-Blockade 1948/49, die Kriegsdrohungen der Sowjetunion Ende der fünfziger Jahre, der Mauerbau 1961 und die ständigen Schikanen auf den Zufahrtswegen hatten gezeigt, daß die Stadt über zwanzig Jahre lang der Krisenherd Europas gewesen war.²³

Ziel der westlichen Alliierten – und der Bundesrepublik – war es, den zivilen Zugang nach Westberlin zu sichern. Darüber hinaus wollte man die von John F. Kennedy formulierten „three essentials“ wahren: 1. Das Recht der drei Westmächte auf Anwesenheit in Berlin. 2. Das Recht

¹⁹ Warschauer Vertrag, abgedruckt in: Haftendorn, Helga a.a.O., S. 338

²⁰ vgl. Information der Regierung der Volksrepublik Polen vom 07.12.70, abgedruckt ebd., S. 339

²¹ vgl. Link, Werner: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974, in: Bracher, Karl Dietrich u.a. (Hrsg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, Stuttgart 1986, S. 163-184 (S. 190 f.)

²² vgl. Hacke, Christian a.a.O., S. 178

auf freien Zugang der Westmächte durch die DDR. 3. Die Gewährleistung der Selbstbestimmung und freie Wahl der Lebensform für die Bewohner Westberlins. Die Vereinigten Staaten waren auch deshalb am Zustandekommen eines Berlin-Abkommens interessiert, weil man erst nach der Ratifizierung der Ostverträge im Deutschen Bundestag einen amerikanisch-sowjetischen Entspannungsdialo g in der Rüstungskontrolle erfolgreich abschließen konnte.²⁴

In dem am 3. September 1971 unterzeichneten Abkommen wurden die „Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten“, das Recht der drei Westmächte auf Anwesenheit und das Zugangsrecht bestätigt. Außerdem wurde vereinbart, daß der Transitverkehr „ohne Behinderungen“²⁵ stattfinden sollte.

Hinsichtlich der Bindung zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin wurde erklärt, daß diese „aufrechterhalten und entwickelt“²⁶ würden, daß aber West-Berlin weiterhin „kein Bestandteil (konstitutiver Teil) der Bundesrepublik Deutschland“²⁷ sei und nicht von ihr regiert werde.

Dem „Vier-Mächte-Abkommen“ wurde das sogenannte „Transitabkommen“ beigefügt, das in direkten Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten zu Stande kam. Es ergänzte die Bestimmungen über den verbesserten Zugang und die Reisemöglichkeiten.

Trotz der – wie auch schon in den Ostverträgen – verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten einzelner Vertragspunkte hatte das Vier-Mächte-Abkommen Stabilität geschaffen. Durch die bessere Regelung über die Zugangswege – zum einen für den Transit und die Reisen von und nach West-Berlin, und zum anderen von West-Berlin und der Bundesrepublik nach Ost-Berlin und in die DDR – konnte man einen Bereich, in dem die Bundesrepublik und die Westmächte sehr anfällig für Druck aus der Sowjetunion und der DDR gewesen waren, entschärfen.²⁸

4. Die Ratifizierung der Ostverträge

Die positiven Resultate der sozial-liberalen Ostpolitik konnten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Ratifizierung der Ostverträge im Bundestag ein schwieriges Unterfangen war. Seit Beginn der Verhandlungen in Moskau und Warschau hatte es heftige Kritik aus der CDU/CSU-Opposition gegeben, da man dort der Ansicht war, die Verträge garantierten nicht ausdrücklich die Selbstbestimmung des deutschen Volkes und hielten die Grenzfrage nicht bis zu einem Friedensvertrag offen.²⁹

²³ vgl. Bender, Peter a.a.O., S. 169

²⁴ vgl. Link, Werner a.a.O., S. 200; vgl. Hacke, Christian a.a.O., S. 188

²⁵ Vier-Mächte-Abkommen, abgedruckt in: Haftendorn, Helga a.a.O., S. 264

²⁶ ebd., S. 265

²⁷ ebd., S. 265

²⁸ vgl. Löwenthal, Richard: Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik, in: Löwenthal, Richard; Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die zweite Republik: 25 Jahre Bundesrepublik. Eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 688

²⁹ vgl. Griffith, William E. a.a.O., S. 282

Zusätzlichen Druck übte die Sowjetunion aus: Staats- und Parteichef Leonid Breschnew hatte das Berlin-Junktum mit einem Gegen-Junktum beantwortet. Danach sollte das Vier-Mächte-Abkommen erst in Kraft treten, wenn die Ostverträge durch den Bundestag ratifiziert sein würden.

Ein Versuch des Partei- und Fraktionschefs der CDU, Dr. Rainer Barzel, die Ratifizierung mit einem konstruktiven Mißtrauensvotum zu verhindern, scheiterte, obwohl die sozial-liberale Koalition durch Übertritte einiger Abgeordneter in die CDU Stimmen im Bundestag verloren hatte.³⁰

Während der Debatten über die Ostverträge kam es zu großen Demonstrationen und Kundgebungen der Arbeiterschaft für die Ratifizierung und für „ihren Kanzler“ Brandt.³¹

Auch aus Furcht vor Popularitätseinbußen in der Bevölkerung und den internationalen Reaktionen bei einer Ablehnung, war die CDU/CSU jetzt bereit, den Verträgen unter bestimmten Bedingungen zuzustimmen. Hierzu entwarf man eine überparteilich formulierte Interpretation als Präambel für die Verträge, in der besonders auf das Selbstbestimmungsrecht eingegangen wurde. Da es jedoch weiterhin großen Widerstand einiger CSU-Abgeordneter gab und man interne Streitigkeiten verhindern wollte, enthielten sich die meisten CDU/CSU-Abgeordneten bei der Abstimmung am 17. Mai 1972 im Deutschen Bundestag, mit der die Verträge ratifiziert wurden.³²

5. Die Deutschlandpolitik

5.1 Von der Hallstein-Doktrin zur Scheel-Doktrin

Wenige Tage nach seinem Regierungsantritt erklärte Bundeskanzler Brandt: „Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“³³ Damit zeichnete sich der Wandel in der bisher von einer meist konsequenten Durchsetzung der Hallstein-Doktrin geprägten Deutschlandpolitik ab; zum ersten Mal zeigte eine Bundesregierung die Bereitschaft, die Existenz der DDR als zweiten Staat in Deutschland anzuerkennen.

Obwohl Brandt ausschloß, daß diese Anerkennung völkerrechtlicher Natur sein würde³⁴, fürchtete man nicht nur bei der CDU/CSU-Opposition, sondern auch im Auswärtigen Amt nach der Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches eine „Anerkennungslawine“ für die DDR: Dritte Staaten, die bisher aus Rücksicht auf den Alleinvertretungsanspruch der BRD mit einer

³⁰ zu den Hintergründen: vgl. Baring, Arnulf a.a.O., S. 420 ff.

³¹ vgl. Jäger, Wolfgang a.a.O., S. 70

³² vgl. ebd., S. 447

³³ Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vom 28.10.69, abgedruckt in: Haftdorn, Helga a.a.O., S. 261

³⁴ vgl. ebd.

Anerkennung erwartet hatten, würde man nun nicht mehr zurückhalten können.³⁵ Um diese Schwächung der westdeutschen Position zu verhindern, trat an die Stelle der Hallstein-Doktrin die sogenannte „Scheel-Doktrin“: „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 Ostberlin auf unsere Bemühungen, über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen, eingeht. Von den anderen Staaten erwarten wir, daß sie bis zur Regelung dieses Verhältnisses die Frage der internationalen Stellung der DDR nicht präjudizieren und damit die innerdeutschen Bemühungen nicht beeinträchtigen“.³⁶ Durch diese Formulierung hatte die Bundesregierung jetzt die Möglichkeit, im Falle einer Anerkennung der DDR durch einen anderen Staat je nach Interessenslage reagieren zu können und nicht mehr zwangsläufig die diplomatischen Beziehungen abbrechen zu müssen.

Bis zur Unterzeichnung des deutsch-deutschen Grundlagenvertrages fungierte die Scheel-Doktrin als – vermeintlich schwaches – Druckmittel gegenüber anerkennungswilligen Staaten.³⁷

5.2 Die Treffen von Erfurt und Kassel

Die sozial-liberale Regierung hatte im Dezember 1969 einen Vertragsentwurf des Staatsratsvorsitzenden der DDR, Walter Ulbricht, in dem sofortige Verhandlungen über eine völkerrechtliche Anerkennung gefordert wurden, unbeantwortet gelassen. Ihr erster konkreter deutschlandpolitischer Schritt war ein Gesprächsangebot ohne Vorbedingungen, das Brandt dem Ministerratsvorsitzenden der DDR, Willy Stoph, unterbreitete. Da Fortschritte in den parallel laufenden Verhandlungen der Bundesrepublik mit der Sowjetunion und Polen die DDR-Führung in Zugzwang brachten, nahm sie das Angebot an, und es kam – nach kontroverser Diskussion über den Ort der Gespräche – am 19. März 1970 zum ersten „innerdeutschen Gipfeltreffen“³⁸ zwischen Stoph und Brandt in Erfurt. „Das Treffen [...] symbolisierte die faktische Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik und wurde wohl von beiden Teilnehmern in der Absicht geführt, Moskau zu beeinflussen.“³⁹ Stoph formulierte Maximalziele, wie z.B. die sofortige Aufnahme diplomatischer Beziehungen, Brandt ging in seinen Ausführungen auf Kompromiß und Dialog ein. Am Rande dieser rhetorischen Konfrontation kam es zu großen Sympathiebekundungen für Brandt durch die ostdeutsche Bevölkerung.

³⁵ vgl. Booz, Rüdiger M.: Hallsteinzeit. Deutsche Außenpolitik 1955-1972, Bonn 1994, S.141

³⁶ Bundesaußenminister Walter Scheel am 31.10.69 im Deutschen Bundestag, zitiert nach: Hacke, Christian a.a.O., S. 172

³⁷ vgl. Löwenthal, Richard a.a.O., S. 691; vgl. Bender, Peter a.a.O., S. 169

³⁸ Griffith, William E. a.a.O., S. 252

³⁹ ebd.

Ein weiteres Treffen zwischen Brandt und Stoph am 21. Mai 1970 in Kassel brachte keine Veränderung in der Position beider Seiten. Brandt formulierte die „20 Punkte von Kassel“, in denen er die deutschlandpolitischen Ambitionen der sozial-liberalen Regierung darlegte und bezüglich des Innenverhältnisses zwischen beiden deutschen Staaten – neben Gewaltverzicht und Anerkennung der Grenzen – die Beibehaltung der Viermächte-Verantwortlichkeit für ganz Deutschland, die Respektierung der Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin, die Erweiterung des Reiseverkehrs zwischen der DDR und der Bundesrepublik, Familienzusammenführungen und sowohl wirtschaftliche, als auch kulturelle Zusammenarbeit forderte. Im Zuge einer solchen Entspannung sollten ständige Bevollmächtigte in die beiden deutschen Hauptstädte entsandt und beide deutschen Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen werden.⁴⁰

Die Gespräche wurde dann von der DDR eingestellt, weil sie immer noch hoffte, von der Bundesrepublik nicht nur faktisch, sondern auch völkerrechtlich anerkannt zu werden, und von der Bundesrepublik, weil sie Grund zur Annahme hatte, daß die Sowjetunion die DDR-Führung in dieser Hinsicht nicht unterstützen würde.⁴¹ Nach diesen „Alibi-Veranstaltungen“⁴² wartete man auf die Ergebnisse der Verhandlungen in Moskau und Berlin.

5.3 Der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag

Nachdem sich die Bundesregierung im Bahr-Papier bereit erklärt hatte, mit der DDR ein Abkommen zu schließen, daß ihr volle Gleichberechtigung, Nichtdiskriminierung, Achtung der Unabhängigkeit und Souveränität zusicherte und die Ratifizierung der Ostverträge mit einer zufriedenstellenden Lösung der Berlin-Frage verbunden hatte, begann die Sowjetunion Druck auf die DDR-Regierung auszuüben. Man empfahl, die Maximalforderungen aufzugeben und eine Normalisierung der Beziehungen zur Bundesrepublik anzustreben.⁴³ Erst als man in der DDR daraufhin den Hauptgegner dieser Politik, den Ersten Sekretär des Zentralkomitees der SED Walter Ulbricht, weitgehend entmachtet und Erich Honecker zum Nachfolger ernannt hatte, kam es zu entscheidenden Fortschritten in den Vier-Mächte-Verhandlungen und einem „Meinungsaustausch“ zwischen Bahr und Michael Kohl, Staatssekretär der DDR, im November 1970.⁴⁴ Als Resultat dieser ersten konstruktiven deutsch-deutschen Gespräche vereinbarte man das Transitabkommen, welches dem Vier-Mächte-Abkommen beigefügt wurde. Für die DDR war es die Einsicht in die Notwendigkeit. Nachdem sich die Sowjetunion mit der Bundesrepublik weitgehend geeinigt hatte, mußte sich die DDR zwangsläufig in das Konzept

⁴⁰ vgl. „20 Punkte von Kassel“, abgedruckt in: Haftendorn, Helga a.a.O., S. 262 ff.

⁴¹ vgl. Löwenthal, Richard a.a.O., S. 686

⁴² Bender, Peter a.a.O., S. 181

⁴³ vgl. Griffith, William E. a.a.O., S. 267

⁴⁴ vgl. Link, Werner a.a.O., S. 219

der Entspannung einfügen, um eine Anerkennung durch den Westen und die Aufnahme in die Vereinten Nationen zu erreichen.⁴⁵

Die Fortsetzung des Meinungsaustauschs zwischen Bahr und Kohl führte am 12. Mai 1972 zur Paraphierung des Verkehrsvertrages. Diese Erweiterung des Transitabkommens war der „erste selbständige, völkerrechtliche Vertrag zwischen den beiden deutschen Staaten“⁴⁶; er schuf Reiseerleichterungen und regelte politisch neutrale Sachfragen. Mit dieser Vereinbarung war ein Fundament geschaffen, das nun eine endgültige Festschreibung der innerdeutschen Beziehungen ermöglichte.

Die am 15. Juni von Egon Bahr und Michael Kohl begonnen Gespräche auf Grundlage der „20 Punkte von Kassel“ verliefen zunächst ergebnislos, da keine Einigkeit über die Qualität der „besonderen Beziehungen“ hinsichtlich eines Botschafteraustausches, der Vier-Mächte-Verantwortlichkeit für ganz Deutschland usw. zu erzielen war.

Anfang September reiste der amerikanische Außenminister, Henry A. Kissinger, nach Moskau, um Breschnew klarzumachen, daß die USA gegen den Beitritt der DDR zu den Vereinten Nationen ein Veto einlegen würden, wenn sich die DDR-Führung weiterhin einer Anerkennung der Vier-Mächte-Verantwortlichkeit widersetze.⁴⁷ Breschnew verstärkte daraufhin seine Einflußnahme bei den Verhandlungen und drängte die DDR, ihre unnachgiebige Haltung aufzugeben. In geheimen Gesprächen mit Honecker und während eines Besuches bei Gromyko in Moskau vom 8. bis 10. Oktober konnte Egon Bahr den endgültigen Durchbruch in den Vertragsverhandlungen erzielen.⁴⁸

Inzwischen hatte Brandt – nach einer bewußt betriebenen Niederlage bei der ersten Vertrauensfrage in der Geschichte der Bundesrepublik – Bundespräsident Heinemann um die Auflösung des Bundestages gebeten. Durch die anstehenden Neuwahlen, die am 19. November stattfinden sollten, gerieten die Verhandlungspartner unter Zeitdruck: Um der sozial-liberalen Koalition zu helfen, bei den Bundestagswahlen ihre Mehrheit zu behalten bzw. auszubauen, wollte sowohl die Bundesregierung, als auch die Sowjetunion einen Abschluß der Vertragsverhandlungen noch in den ersten Novembertagen erreichen.⁴⁹

Am 8. November 1972 schließlich konnten Bahr und Kohl den „Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen“ paraphieren. Neben der Gewährung von Gleichberechtigung für die DDR kam man überein, „daß keiner der beiden Staaten den anderen international vertreten oder in seinem Namen handeln kann.“⁵⁰ Außerdem ging man davon aus, „daß die Hoheitsgewalt jedes

⁴⁵ vgl. Bender, Peter a.a.O., S. 190 f.

⁴⁶ Löwenthal, Richard a.a.O., S. 389

⁴⁷ vgl. Griffith, William E. a.a.O., S. 289

⁴⁸ vgl. Hacke, Christian a.a.O., S. 197; vgl. Link, Werner a.a.O., S. 222

⁴⁹ vgl. Bender, Peter a.a.O., S. 194; vgl. Griffith, William E. a.a.O., S. 289

⁵⁰ Vertrag über die Grundlage der Beziehungen, abgedruckt in: Haftendorn, Helga a.a.O., S. 276

der beiden Staaten sich auf sein Staatsgebiet beschränkt.“⁵¹ Damit hatte die Bundesrepublik den Alleinvertretungsanspruch, also auch die Hallstein- bzw. Scheel-Doktrin, aufgegeben und der DDR Gleichberechtigung gewährt; ihr Staatscharakter wurde bestätigt, ohne sie völkerrechtlich anzuerkennen. Die DDR bestätigte ihrerseits in einer Note an die Sowjetunion die Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte; außerdem sollten keine Botschaften, sondern lediglich ständige Vertretungen am Sitz der jeweiligen Regierung errichtet werden, da die Bundesregierung weiterhin der Auffassung war, die DDR sein kein Ausland. In dieser nationalen Frage stimmte man überein, nicht übereinzustimmen. Die Bundesregierung übergab hierzu den „Brief zur deutschen Einheit“, den die DDR – genauso wie die Sowjetunion – entgegennahm. Auch in „praktischen und humanitären Fragen“⁵² konnte man Vereinbarungen treffen, die Erleichterungen im Grenzverkehr, wie z.B. die Bewahrung und Wiederherstellung familiärer und nachbarschaftlicher Verbindungen, bringen sollten.

Unterstützt von den Vier Mächten stellten die Bundesrepublik und die DDR gleichzeitig einen Antrag auf Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen.

Nach der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages am 21. Dezember 1972, ratifizierte ihn der Bundestag nach heftigen Auseinandersetzungen mit den Gegenstimmen der meisten CDU/CSU-Abgeordneten am 11. Mai 1973. Nach Anrufung durch die bayrische Landesregierung, entschied das Bundesverfassungsgericht am 31. Juli, daß der Grundlagenvertrag mit dem Grundgesetz vereinbar sei, unterstrich aber nochmals, daß die Wiedervereinigung als verfassungsrechtliches Gebot Ziel bundesdeutscher Außen- und Innenpolitik sein muß.

Der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag beinhaltete mehr, als die Bundesregierung erhofft hatte; man hatte das „Maximum des Möglichen“⁵³ unter einmalig günstigen Bedingungen herausgeholt.

Dennoch bestanden jetzt nicht mehr als die Grundlagen für eine künftige, auf Entspannung basierende Beziehung zwischen den beiden deutschen Staaten. Egon Bahr faßte dies in den Satz: „Früher hatten wir gar keine Beziehungen zur DDR, jetzt haben wir wenigstens schlechte.“⁵⁴

6. Der Prager Vertrag

Nach der Aufnahme von Bundesrepublik und DDR in die Vereinten Nationen im September 1973 kam es noch zum Abschluß des Prager Vertrags mit der Tschechoslowakei.

Schon bei den ersten Gesprächen ab Mitte Oktober 1970 stieß man nach Einigkeit bei Fragen der Grenzen, des Gewaltverzichts und der Zusammenarbeit schnell auf das eigentliche

⁵¹ ebd., S. 277

⁵² ebd.

⁵³ Bender, Peter a.a.O., S. 195

⁵⁴ zitiert ebd.

Kernproblem, das die Verhandlungen noch lange verzögern sollte: Zwar stimmte man überein, daß das Münchner Abkommen vom September 1938 zwischen Deutschland, Italien, Großbritannien und Frankreich nichtig sei, aber über die Frage des genauen Zeitpunktes herrschte große Uneinigkeit.

Die Tschechoslowakei forderte von der Bundesregierung als Zeichen, daß damals unentschuldbares Unrecht geschehen war, die Tilgung von Anfang an (ex tunc). Vertriebene aus dem Sudetenland, die sonst Reparationsansprüche für ihr konfisziertes Eigentum gegenüber der Bundesregierung hätten stellen können und auch von der Tschechoslowakei wegen Kriegsverbrechen hätten verfolgt werden können, forderten eine Tilgung von 1945 bzw. 1949 an (ex nunc).⁵⁵

Nachdem die Bundesregierung – neben dem Moskauer und dem Warschauer Vertrag – auch den Grundlagenvertrag abgeschlossen hatte und aus den Bundestagswahlen vom 19. November 1972 als klarer Wahlsieger mit einer sicheren Mehrheit hervorging, stand sie innen- und außenpolitisch nicht mehr unter Druck und war auf dem Höhepunkt ihres internationalen Ansehens. Aus dieser starken Position heraus konnte man die offiziellen Verhandlungen bis zum 7. Mai 1973 hinauszögern und mit der Hilfe der Sowjetunion die tschechoslowakische Regierung zu Kompromissen bewegen.⁵⁶

Im Prager Vertrag betrachten beide Seiten „das Münchner Abkommen vom 19. September 1938 im Hinblick auf ihre gegenseitigen Beziehungen nach Maßgabe dieses Vertrages als nichtig“.⁵⁷ Es wurde zwar nicht ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es ex nunc ungültig ist, jedoch schloß man in Artikel 2 des Vertrages aus, das durch die jetzt getroffene Regelung die Fragen des rechtlichen Status, der Nationalität, möglicher Kriegsverbrechen oder Reparationsansprüche nicht berührt werden würden.

Fazit

Die außenpolitische Neuorientierung der Bundesrepublik Deutschland während der sozial-liberalen Koalition veränderte nicht nur ihre eigenen bündnispolitischen Perspektiven, sondern förderte darüber hinaus eine Entspannung und Stabilisierung der Verhältnisse in Mitteleuropa. Die Bundesregierung schloß Verträge mit dem Osten, die regelten, was sonst ein Friedensvertrag regelt, aber ungeregelt ließen, was im Interesse aller Beteiligten ungeregelt blieb. Man nannte es zwar Modus vivendi, hoffte aber, daß die Ostverträge das Verhältnis zu Osteuropa ebenso dauerhaft ordnen würden, wie es Adenauers Westverträge mit Westeuropa getan hatten.

⁵⁵ vgl. Link, Werner a.a.O., S. 229 f.

⁵⁶ vgl. ebd., S. 294

⁵⁷ Prager Vertrag, abgedruckt in: Bender, Peter a.a.O., S. 250

Das bei den Verhandlungen angewandte Konzept einer „Paket-Politik“ erwies sich als äußerst erfolgreich. Die Verhandlungen liefen meist parallel und waren inhaltlich miteinander verbunden, so daß sie nachher auch das gewünschte „einheitliche Ganze“ ergaben.

Im Westen erhöhten die Vertragsabschlüsse der Bundesregierung mit den Staaten Osteuropas ihre außenpolitische Bedeutung und ihr internationales Ansehen weiter; auf dem langen Weg zur Aussöhnung mit den Völkern Osteuropas und dem politischen Fernziel der Wiedervereinigung stellten die Ostverträge nicht nur einen ersten konkreten, sondern auch einen sehr bedeutenden Schritt zur Verständigung zwischen Ost und West dar. Brandts großes persönliches Engagement hierbei wurde im Oktober 1971 mit dem Friedensnobelpreis honoriert. Aus der Erkenntnis heraus, daß eine Wiedervereinigung nur durch Einbeziehung der östlichen (und westlichen) Nachbarn erreicht werden konnte, gelang es, mit Hilfe der Ostpolitik die Interessen der drei Westmächte USA, Großbritannien und Frankreich mit denen der Sowjetunion zu verknüpfen und für das geteilte Deutschland zu nutzen. So mündete ein erster „Konsens“ unter der Alliierten beim Vier-Mächte-Abkommen, von dessen Zustandekommen ja die Ratifizierung der Ostverträge abhing, in weiteren internationalen Verhandlungen zur Entspannung in Europa.

Auch in der Deutschlandpolitik wurde die von Bahr vorgesehenen „kleinen Schritte“ der Annäherung gemacht; man hatte erkannt, daß eine Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten nicht durch Konfrontation, sondern nur über Entspannung und Stabilität zu erreichen war, auch wenn damit eine Vereinigung erst in fernerer Zukunft liegen würde.

Bei der Erstellung des deutsch-deutschen Grundlagenvertrages gelang es, eine gemeinsame Basis für die Existenz beider deutscher Staaten zu schaffen, ohne bundesdeutsche Rechtspositionen zu sehr aufzugeben; die völkerrechtliche Anerkennung der DDR und eine damit verbundene endgültige Bestätigung der deutschen Teilung wurde im keinem der geschlossenen Verträge vollzogen.

Die von Willy Brandt in seiner ersten Regierungserklärung geprägte Wendung „ Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein.“ blieb bis zum Tage der deutschen Einheit, dem 3. Oktober 1990, auch für die folgenden Regierungen der Bundesrepublik oberste Handlungsmaxime

Die Ergebnisse der sozial-liberalen Ost- und Deutschlandpolitik wurden zur Grundlage für neues Vertrauen zwischen Ost und West; eine Aussöhnung konnte nun nicht mehr nur auf politisch-diplomatischer, sondern auch auf zwischenmenschlicher Basis vorangetrieben werden.

Literaturverzeichnis:

- Baring, Arnulf:** Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982.
- Bender, Peter:** Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag, München 1986.
- Booz, Rüdiger M.:** Hallsteinzeit: Deutsche Außenpolitik 1955-1972, Bonn 1994.
- Buchheim, Hans:** Deutschlandpolitik 1949-1972. Der politisch-diplomatische Prozeß, Stuttgart 1984.
- Griffith, William E.:** Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981.
- Hacke, Christian:** Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1988.
- Haftendorn, Helga:** Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1982.
- Hillgruber, Andreas:** Deutsche Geschichte 1945-1986: Die „deutsche Frage“ in der Weltpolitik, 6. Auflage, Stuttgart 1987.
- Jäger, Wolfgang:** Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969-1974, in: Bracher, Karl Dietrich u.a. (Hrsg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, Stuttgart 1986, S. 15-155
- Link, Werner:** Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära der sozial-liberalen Koalition 1969-1974, in: Bracher, Karl Dietrich u.a. (Hrsg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, Stuttgart 1986, S. 163-184
- Löwenthal, Richard:** Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik, in: Löwenthal, Richard; Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die zweite Republik: 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz, Stuttgart 1974.
- Niedhart, Gottfried; Albert, Reiner:** Neue Ostpolitik und das Bild der Sowjetunion von 1968 bis 1975, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B14/94, Bonn 1994, S. 27-35

