

Die „Relikte der Nachkriegszeit“ beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969-1971

Gottfried Niedhart und Oliver Bange

## I. Deutschland in Europa

Die deutsche Rolle in Europa und in der Welt war im 20. Jahrhundert durch verschiedenste Faktoren nationaler und internationaler Art geprägt. Dazu zählten nicht zuletzt das Machtpotenzial und die Lage des Landes in der Mitte Europas. Aufgrund seiner demographischen und wirtschaftlichen Daten war das 1871 gegründete Deutsche Reich auch ohne den Einsatz militärischer Mittel prädestiniert, die Vorherrschaft auf dem europäischen Kontinent einzunehmen. Im Zentrum des europäischen Staatensystems gelegen, war Deutschland gezwungen, seine Interessen mit allen europäischen Großmächten abzustimmen. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verfügten die außenpolitischen Entscheidungsträger in Berlin über Optionen. Es lag in ihrer Hand, ob Deutschland seine Macht in einer Weise gebrauchte, die mit europäischer Stabilität und weltweitem Interessenausgleich vereinbar war.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu Veränderungen, wie sie einschneidender nicht sein konnten. Das Deutsche Reich war „vergangen“.<sup>1</sup> Mit der politisch-militärischen Kapitulation 1945 hörte deutsche Staatlichkeit überhaupt auf. Sie entstand erst wieder, als die Siegermächte gegensätzliche Wege in der Deutschlandpolitik einschlugen und es schließlich zur Gründung von zwei deutschen Staaten kam. Das deutsche Machtpotential war nun geteilt, wenn auch nicht zu gleich großen Teilen, und die Ausrichtung der deutschen Teilstaaten auf die jeweiligen Siegermächte verbot jeglichen Gedanken an Optionen. Spielräume für außenpolitisches Handeln gehörten vorerst der Vergangenheit an. Damit sollte Sicherheit vor Deutschland gewährleistet werden. Seine Machtfülle und Lage in der Mitte Europas, die es wiederholt zum Pendeln zwischen Ost und West genutzt und endlich als Basis zur Erlangung der Herrschaft über Europa missbraucht hatte, führte als Ergebnis des Zweiten Weltkriegs und der Interessengegensätze der Siegermächte zur Entmachtung Deutschlands und zu seiner Teilung zwischen Ost und West.

Die Geschichte der Außenbeziehungen der beiden deutschen Staaten, die zunächst gar nicht das zentrale Merkmal von Staatlichkeit, nämlich

---

<sup>1</sup> Klaus Hildebrand, Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871-1945, Stuttgart 1995.

Souveränität, aufwies, im Laufe der Jahre aber zunehmend wieder damit ausgestattet wurden, ohne bis 1990 je vollständig darüber zu verfügen, kann als Geschichte der Wiedererlangung von außenpolitischem Handlungsspielraum und der Rückkehr in die internationale Politik geschrieben werden. Dies geschah zunächst ausschließlich im Rahmen der jeweiligen in West und Ost abgesteckten Einflusssphären, die sich bis Mitte der 50er Jahre zu Blöcken mit politischen, wirtschaftlichen und militärischen Organisationsstrukturen ausbildeten. Westbindung lautete das zentrale Stichwort, das der Bundesrepublik vorgegeben wurde, das aber zugleich in der ersten Formierungsphase westdeutscher Außenpolitik in der Ära Adenauer deutscherseits mit politischem Inhalt ausgefüllt wurde. Die „Staatsräson“ der Bundesrepublik nicht nur im Hinblick auf ihre außenpolitische Orientierung, sondern auch im Sinn ihres politischen und gesellschaftlichen Systems war ihre Westbindung.<sup>2</sup> Aus der Sicht der Siegermächte diente sie der Einbindung und Kontrolle Westdeutschlands. In Bonn wurde sie nicht nur als Zwang empfunden, sondern von Beginn an zu einem grundlegenden außenpolitischen Paradigmenwechsel genutzt. Er bestand darin, die zunächst erzwungene Einbindung als Selbstbindung zu einem Stilelement der Außenpolitik zu machen, das in der Folgezeit nie mehr in Frage gestellt worden ist. Mit Recht ist betont worden, dass die „integrative Westpolitik“ der Außenpolitik der Bundesrepublik „einen gewissermaßen ‚modernen‘ Charakter“ verliehen hat.<sup>3</sup> Aus der Not der Ohnmacht war eine Tugend geworden. Freilich wurde in der „Selbstbeschränkung“ zugleich die entscheidende Voraussetzung gesehen, um „Selbstbehauptung“ ins Auge fassen und wieder zu einer „Bündnismacht“ werden zu können.<sup>4</sup>

In der Tat stieg die Bundesrepublik im Rahmen der westeuropäischen Integration und des NATO-Bündnisses zu einer kontinuierlich an Gewicht zunehmenden Mittelmacht auf. Westbindung und Statusanhebung waren unabdingbare Voraussetzungen dafür, um im Laufe der 60er Jahre in die zweite außenpolitische Formationsphase eintreten zu können. Die außenpolitische Elite der Bundesrepublik begann auch langsam, eine auf den ersten Blick vormodern erscheinende und der unseligen Gewaltgeschichte angehörende Denkfigur wieder zu entdecken, die Kategorie des nationalen Interesses.<sup>5</sup> Die

---

<sup>2</sup> Dazu *Hans-Peter Schwarz*, Die Politik der Westbindung oder die Staatsräson der Bundesrepublik, in: *Zeitschrift für Politik* 22, 1975, S. 307-337; *Werner Link*, Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland, in: *Manfred Funke* u.a. (Hrsg.), *Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa*, Bonn 1987, S. 400-416. Vgl. auch *Ralf Dahrendorf*, *Die Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland*, Konstanz 1976.

<sup>3</sup> *Wolfram F. Hanrieder*, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994*, Paderborn etc. 1995, S. 157.

<sup>4</sup> *Helga Haftendorn*, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945-2000*, Stuttgart etc. 2001; *Franz Knipping/Klaus-Jürgen Müller* (Hrsg.), *Aus der Ohnmacht zur Bündnismacht. Das Machtproblem in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1960*, Paderborn etc. 1995.

<sup>5</sup> Vgl. dazu *Eckart Conze*, Staatsräson und nationale Interessen: Die „Atlantiker – Gaullisten“-Debatte in der westdeutschen Politik und Gesellschaftsgeschichte der 1960er Jahre, in: *Ursula Lehmkuhl/Clemens A. Wurm/Hubert Zimmermann* (Hrsg.), *Deutschland, Großbritannien, Amerika. Politik, Gesellschaft und*

Interessendefinition ging einerseits von bestehenden Grundlagen aus. Ablesbar war dies etwa an der Europapolitik, die 1969 nach der französischen Initiative zum Haager Gipfel die zuvor eingetretenen Blockierungen überwand und in eine „zweite Großphase“ der westeuropäischen Integration führte.<sup>6</sup> Die Bestimmung des nationalen Interesses erfuhr aber auch eine Erweiterung. Sie bewegte sich zwischen den Polen Selbstanerkennung der Bundesrepublik, die nicht mehr als Provisorium verstanden wurde, und Ostpolitik, die von der Respektierung der Nachkriegsrealitäten ausging, sie jedoch zugleich einem Wandel unterwerfen wollte. Erst mit dieser gegenüber den 50er Jahren erweiterten Interessendefinition war die Bundesrepublik befähigt, aktiv an den Veränderungen mitzuwirken, die das internationale System erfasst hatten.

Die 60er Jahre lassen sich in vielerlei Hinsicht als „dynamische Zeiten“ darstellen.<sup>7</sup> Kultureller und gesellschaftlicher Wandel ging Hand in Hand mit Krisen und Neuorientierungen in den internationalen Beziehungen. Hervorstechend auf der Ebene des internationalen Systems war der Annäherungsprozess zwischen Ost und West,<sup>8</sup> der sich nach der Doppelkrise von Berlin und Kuba (1958-62) über mehrere Stationen nicht linear, aber doch als Trend entwickelte. Von John F. Kennedys „Strategie des Friedens“ 1961 über Charles de Gaulles Détente-Initiativen seit Mitte der 60er Jahre und den Budapester Appell der Warschauer Pakt-Staaten 1969 bis hin zu den Verträgen, die Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre zwischen Mitgliedstaaten der feindlichen Bündnisse abgeschlossen wurden und die 1975 mit dem KSZE-Schlussdokument ihren multilateralen Abschluss fanden, transformierte sich der Ost-West-Konflikt vom Kalten Krieg zur Entspannung, von der feindseligen Konfrontation zur antagonistischen Kooperation.<sup>9</sup> Als Produkt des Kalten Kriegs entstanden und an seiner europäischen Frontlinie diesem Konflikt unmittelbar ausgesetzt, musste die Bundesrepublik in den 60er Jahren einen für ihr Selbstverständnis mühsamen und schwierigen Anpassungsprozess durchlaufen. Es galt, in der Deutschland- und Außenpolitik den neuen weltpolitischen Realitäten gerecht zu werden und zu akzeptieren, dass das Problem der Teilung

---

Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert. Festschrift für Gustav Schmidt zum 65. Geburtstag, Stuttgart 2003, S. 197-226.

<sup>6</sup> Franz Knipping, Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004, S. 156.

<sup>7</sup> Axel Schildt/ Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hrsg.), Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000. Vgl. auch Carole Fink/Philipp Gassert/Detlef Junker (Hrsg.), 1968: The World Transformed, Cambridge 1998; Arthur Marwick, The Sixties. Cultural Revolution in Britain, France, Italy, and the United States, c. 1958 – c. 1974, Oxford 1998.

<sup>8</sup> Den Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Umbrüchen und internationaler Entspannung will Jeremi Suri, Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Détente, Cambridge, Mass. etc. 2003 aufzeigen. Der Anspruch des Verfassers und die empirische Einlösung seiner Hypothesen klaffen allerdings weit auseinander.

<sup>9</sup> Siehe dazu etwa Wilfried Loth, Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung, München 1998; Jussi M. Hanhimäki, Ironies and Turning Points: Détente in Perspective, in: Odd Arne Westad (Hrsg.), Reviewing the Cold War. Approaches, Interpretations, Theory, London 2000, S. 326-342. Vgl. ferner Werner Link, Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, 2. Aufl. Stuttgart 1988; Gustav Schmidt (Hrsg.), Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1945-1989, 3 Bde. Bochum 1993-1995; Georges-Henri Soutou, La guerre de cinquante ans. Le conflit Est-Ouest 1943-1990, Paris 2001; Yvan Vanden Berghe, Der Kalte Krieg 1917-1991, Leipzig 2002.

Deutschlands zwar noch auf der Tagesordnung der internationalen Politik stand, aber längst nicht mehr den Stellenwert aufwies, den es in den Zeiten des Kalten Kriegs gehabt hatte. Internationale Entspannung war wichtiger als eine Lösung der deutschen Frage, wie sie zu Beginn der Adenauer-Ära geradezu als Voraussetzung für Entspannung angestrebt worden war. Anders als in den 50er Jahren wurde jetzt von den Westdeutschen eine Orientierung am Status quo mit zwei deutschen Staaten verlangt. Die Reaktion von Bundesregierung und Öffentlichkeit lässt sich als Lernprozess begreifen. Vom Bremser und Nachzügler wurde die Bundesrepublik zum Pionier der Entspannungspolitik. War aus der Sicht der Staatenwelt in Ost und West damit der eine Aspekt der deutschen Frage entschärft, weil die Bundesrepublik mit der Anerkennung der DDR als Staat endlich Ruhe gab, trat sogleich der zweite Aspekt um so drängender in den Vordergrund. Er betraf die Rolle Deutschlands in Europa und die Frage, wie die Bundesrepublik ihren Machtzuwachs im Westen und ihren im Zuge der Ostpolitik gewonnenen Handlungsspielraum nutzen würde.

Ostpolitik lautete der Begriff, der in allen Sprachen verstanden wurde und der Ära Brandt ein unverwechselbares Gepräge gab. Im folgenden soll versucht werden, die sozial-liberale Ostpolitik, die nach der Bundestagswahl vom 28. September 1969 von der für die Bundesrepublik gänzlich ungewohnten und einen „Machtwechsel“ anzeigenden Koalition zwischen SPD und FDP getragen wurde,<sup>10</sup> in ihren außenpolitischen und internationalen Kontext zu stellen. Die Leitfrage hat Bundeskanzler Brandt in seiner ersten Regierungserklärung selbst vorgegeben, als er die Politik seiner Regierung „im Zeichen der Kontinuität und im Zeichen der Erneuerung“ sehen wollte. Der „Wille zu Kontinuität und konsequenter Weiterentwicklung“ zeigte an, dass die neue Regierung vorankommen wollte.<sup>11</sup> Die außenpolitischen Eckpunkte aus der Regierungserklärung der Großen Koalition vom Dezember 1966 sollten weiterhin Bestand haben. Aber Kontinuität war nicht alles. Sie war „ein schöner Mantel, unter dem man auch etwas Neues machen“ konnte, wie sich Egon Bahr erinnert, der zunächst in Berlin und später in Bonn der intellektuelle Kopf der Ostpolitik war.<sup>12</sup> In welchem Verhältnis Altes und Neues standen, hat die Forschung seit jeher beschäftigt. Als Brandt sein Amt als Bundeskanzler antrat, hatte der Begriff Ostpolitik längst Eingang in die politische Sprache gefunden. Die Bundesregierung der Großen Koalition hatte die erste Phase einer „neuen“ Ostpolitik eingeleitet und dabei ihrerseits auf frühere Ansätze zurückgegriffen.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> *Arnulf Baring*, Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart 1982. Vgl. auch das Kapitel „Machtwechsel am Rhein“ bei *Peter Merseburger*, Willy Brandt 1913-1992. Visionär und Realist, Stuttgart etc. 2002, S. 578 ff.

<sup>11</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Brandt am 28.10.1969. Verhandlungen des Deutschen Bundestags. Stenographische Berichte 71, 1969/70, S. 20, 31.

<sup>12</sup> *Egon Bahr*, Die SPD und ihre deutschlandpolitischen Konzepte in den 50er und 60er Jahren, in: *Reinhard Hübsch* (Hrsg.), „Hört die Signale!“ Die Deutschlandpolitik von KPD/SED und SPD 1945-1970, Berlin 2002, S. 71.

<sup>13</sup> Dazu nach wie vor nützlich *Richard Löwenthal*, Vom kalten Krieg zur Ostpolitik, in: *Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine

Die „neue“ Ostpolitik begann nicht erst 1969. Andererseits war es kein Zufall, dass die spektakulären Vertragsabschlüsse der frühen 70er Jahre von der sozial-liberalen Regierung ausgehandelt wurden.

Damit sind die Punkte genannt, um die es in diesem Beitrag geht. Zunächst wird der Frage nachgegangen, wie die außenpolitischen Entscheidungsträger in Bonn die Interessenlage der Bundesrepublik und ihren Handlungsspielraum definierten und einschätzten und welchen Stellenwert die Ostpolitik dabei einnahm. Zweitens wird das Konzept der Ostpolitik im Hinblick auf Ursprung, Zielvorstellungen, Entwicklungsschritte und situationsbedingte Anpassungen erörtert. Schließlich sollen anhand von zwei Fallstudien (Berlin-Krise um die Bundespräsidentenwahl 1969 und Ostverträge 1970/71) die Umsetzung des Konzepts und seine Auswirkungen auf die internationale Politik beschrieben werden. Die Forschung zur Rolle der Bundesrepublik in den Ost-West-Beziehungen im Übergang von den 60er zu den 70er Jahren und zum Zusammenhang von internationaler Détente und Ostpolitik ist durch das für die Zeitgeschichte spezifische Voranschreiten von publizistischen zu archivalischen Quellen gekennzeichnet. Mittlerweile steht in staatlichen und nicht-staatlichen Archiven eine gewaltige F lle von Aktenmaterial zur Verfügung, die multiarchivalische Forschung ermöglicht, zugleich aber jeden Autor auch mit den Grenzen seiner Arbeits- und Synthesekraft konfrontiert. Im folgenden wird der Versuchung widerstanden, allzu detailversessen die verfügbare Dokumentenf lle auszubreiten. Vielmehr soll auf der Basis von Archiven in den USA, Frankreich und Großbritannien sowie der die alte Bundesrepublik und die DDR betreffenden Akten berlieferungen versucht werden, einige Thesen zu dem eben skizzierten Themenkomplex zu formulieren.<sup>14</sup>

## II. Selbstanerkennung, nationale Interessen und Ostpolitik

Gegen Ende eines längeren Forschungsaufenthalts am Center for International Affairs der Harvard Universität, zu dem er vom damals dort lehrenden Henry Kissinger eingeladen worden war, publizierte Karl Kaiser 1968 eine prägnante Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik, die als Veröffentlichung eines anderen renommierten Instituts, des Londoner Royal Institute of International Affairs, erschien. Beide Einrichtungen bemühten sich im Austausch zwischen Wissenschaftlern, Regierungsbeamten und Politikern um Standortbestimmung und Orientierung gegenüber dem raschen Wechsel der Tagespolitik. Dazu

---

Bilanz, Stuttgart 1974, S. 604-699. Vgl. auch *Peter Bender*, Die „Neue Ostpolitik“ und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung, München 1995.

<sup>14</sup> Die Verfasser haben ihre Forschungen im Rahmen eines von der Thyssen Stiftung finanzierten Projekts über die Rolle der Bundesrepublik in den Ost-West-Beziehungen 1968-1972 durchgeführt.

gehörten wie selbstverständlich auch die hier zur Diskussion stehenden Themen: die Ost-West-Beziehungen, die in der zweiten Hälfte der 60er Jahre zwischen Konflikt und Kooperation schwankten, und die internationale Rolle der Bundesrepublik, die deutlich spürbar in eine neue Phase ihrer Außenpolitik einzutreten im Begriff war. Kaiser beschrieb die Bundesrepublik als einen Staat, der zu einem „major actor in international politics“ geworden war. Westdeutsche Außenpolitik werde nicht unabhängig von den Westmächten formuliert, aber im Bewusstsein größerer Eigenständigkeit. Dem schon von Adenauer beharrlich verfolgten Ziel der Gleichberechtigung schien die Bundesrepublik ein gutes Stück näher gekommen zu sein. Dies hing mit dem wirtschaftlichen, aber auch mit dem politischen und militärischen Gewicht zusammen, das sie in die NATO und in die europäischen Institutionen einbrachte, darüber hinaus freilich auch mit der beginnenden Auflösung der bipolaren Struktur der Weltpolitik. Die „erosion of bipolarity“ und „West Germany’s new self-assertion“<sup>15</sup> hingen eng miteinander zusammen.

Ablesbar war dies an der Neuformulierung der Deutschland- und Ostpolitik. Deutschlandpolitisch kam es zur Außerkraftsetzung der Hallstein-Doktrin<sup>16</sup> und zugleich zur Selbstanerkennung der Bundesrepublik, die der schließlich 1969 ausgesprochenen Anerkennung der DDR als Staat vorangehen musste. In den Ost-West-Beziehungen erlangte die Bundesrepublik eine neue Verhandlungsposition, die sie zwar nicht „zwischen Ost und West“ plazierte, wie Kaisers Untertitel vermuten lassen könnte, die aber ihren Handlungsspielraum sowohl im Westen als auch nach Osten erheblich erweiterte. Angestrebt wurde eine doppelte Normalisierung. Im Verhältnis zur Sowjetunion bedeutete Normalisierung die Aufnahme kooperativer Beziehungen unter dem Vorzeichen des Gewaltverzichts. In den deutsch-amerikanischen Beziehungen, die die Lebensgrundlage für jegliche Außenpolitik der Bundesrepublik darstellten, hieß Normalisierung die in den früheren Phasen schon angedachte, aber jetzt sich vollziehende Abkehr vom Muster der symbiotischen Freundschaft. Die Bundesrepublik drängte keineswegs auf Trennung, aber auf „mehr Selbständigkeit auch im Verhältnis zu den USA“,<sup>17</sup> um sowohl in ihrer West- als auch in ihrer Ostpolitik und darüber hinaus in ihrer Politik gegenüber der Dritten Welt spezifische Interessen artikulieren zu können.

Ostpolitik lautete eines der Signalwörter, die die Außenpolitik der Bundesrepublik in ihrer zweiten Formationsphase prägten; andere Schlüsselbegriffe waren nationales Interesse und Selbstanerkennung. In

---

<sup>15</sup> *Karl Kaiser*, *German Foreign Policy in Transition*. Bonn Between East and West, London etc. 1968, S. 1.

<sup>16</sup> *Werner Kilian*, *Die Hallstein-Doktrin*. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955-1973. Aus den Akten der beiden deutschen Außenministerien, Berlin 2001; *William G. Gray*, *Germany’s Cold War*. The Global Campaign to Isolate East Germany 1949-1969, Chapel Hill 2003. Vgl. auch *Rüdiger M. Booz*, „Hallsteinzeit“. Deutsche Außenpolitik 1955-1972, Bonn 1995.

<sup>17</sup> Außenminister Brandt in einer Aufzeichnung vom 3.1.1967. Akten zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1967, S. 15.

Verbindung mit der Ostpolitik markierte das Insistieren auf nationalen Interessen, die sich vom kollektiven Interesse des westlichen Bündnisses unterschieden, eine neue Etappe der westdeutschen, ja der europäischen Nachkriegsgeschichte. Egon Bahr forderte im September 1969, die Bundesrepublik müsse „ihre volle Verantwortung als Staat“ übernehmen. Damit würden – ausgenommen die Verantwortung der Siegermächte für Deutschland als Ganzes und Berlin – die „letzten Relikte der Nachkriegszeit“ beseitigt.<sup>18</sup> Im Rückblick bezeichnete es Kissinger, der nach seiner Zeit in Harvard als Sicherheitsberater des Präsidenten und später als Außenminister an die Spitze der amerikanischen Außenpolitik gelangte, als große Leistung Brandts, dass er es als Bundeskanzler wagte, die Frage deutscher nationaler Interessen aufzuwerfen, und es ihm zugleich gelang, sie mit dem gemeinsamen Interesse des Westens in Einklang zu bringen.<sup>19</sup>

Kissingers zeitgenössische Kommentare waren weit skeptischer, auch wenn sie nicht so misstrauisch und ablehnend klangen wie diejenigen Präsident Nixons. Es ist allerdings hinzuzufügen, dass die Frage nach der Vereinbarkeit einer durch das nationale Interesse begründeten Ostpolitik mit der Westbindung der Bundesrepublik nicht nur in Washington gestellt wurde, sondern auch in London und Paris und darüber hinaus auch in Bonn selbst. Die CDU/CSU-Opposition nutzte intensiv ihre in langen Regierungsjahren entwickelten Verbindungen nach Washington und unterstellte eine allzu große Anfälligkeit der sozial-liberalen Regierung für Sirenenklänge aus Moskau.<sup>20</sup> Derartige Befürchtungen hatte der britische Botschafter in Bonn nicht. Aber er registrierte bereits während der Großen Koalition mit großer Aufmerksamkeit neue Stilelemente in der westdeutschen Außenpolitik. Im Rückblick auf die internationalen Turbulenzen der Wahl des Bundespräsidenten in Berlin<sup>21</sup> betitelte Sir Roger Jackling im April 1969 einen Bericht nach London mit „Towards a National Foreign Policy“.<sup>22</sup> Als „neuen Trend“ machte er bei den Westdeutschen ein deutlich gestiegenes Selbstwertgefühl aus, ein „neues Bewusstsein von nationalem Interesse und von Macht“. Die für die Westmächte bequemen Zeiten einer unauffälligen und

---

<sup>18</sup> Aufzeichnung vom 18.9.1969: „Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung.“ AAPD 1969, S. 1053.

<sup>19</sup> Ausführungen Kissingers am 18.3.2003 anlässlich der Einweihung eines Porträts Willy Brandts im Deutschen Historischen Institut, Washington D.C. Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung (Hrsg.), Remembering Willy Brandt. Egon Bahr, Henry Kissinger und die deutsch-amerikanischen Beziehungen, Berlin 2003, S. 44.

<sup>20</sup> Darauf wies Kissinger in einem Memorandum für Nixon am 6.4.1970 hin. National Archives and Records Administration, College Park, Maryland (NARA), Nixon Presidential Material (Nixon), National Security Council (NSC), Country Files Europe (CF) 683. Im Gespräch mit Kissinger am 4.9.1970 wünschte sich Barzel eine stärkere Gewichtung der Europapolitik, um die Ostpolitik im Westen eingebettet erscheinen zu lassen. Für Strauß stellte der Moskauer Vertrag einen Wendepunkt dar, wie er Kissinger am 13.10.1970 zu verstehen gab. „After the treaty had been ratified, Europe would never be the same and Germany would never be the same. [...] America's greatest service would be to avoid supporting or applauding the treaty and Brandt's Ostpolitik.“ Ibid., CF 684. Vgl. auch Unterredung Barzels mit Nixon 14.4.1971. NARA, Nixon, NSC, Presidential-HAK Memcons (Pres-HAK) 1025.

<sup>21</sup> Dazu unten Teil IV.

<sup>22</sup> Jackling an Außenminister Stewart 9.4.1969. National Archives, Public Record Office, Kew (PRO), FCO 33/566.

angepassten westdeutschen Außenpolitik hielt er für vergangen. Im Unterschied zur Ära Adenauer blicke die Bundesrepublik jetzt nicht nur nach Westen. Sie sei bereit, mit der Sowjetunion in Verhandlungen über Deutschlands Zukunft einzutreten. Jackling rechnete mit einer neuen Dynamik der Bonner Außenpolitik und einer Emanzipation der Bundesrepublik von den Westmächten. Gleichzeitig hielt er es für unwahrscheinlich, dass der angestrebte Ausgleich mit der Sowjetunion auf Kosten westlicher Interessen erfolgen werde. Eine selbstbewusster und „nationaler“ auftretende Bundesrepublik werde weder auf den Weg eines „arroganten Nationalismus“ abirren, noch werde sie eine Gefährdung der westeuropäischen Integration riskieren oder „gefährliche Abenteuer“ mit der Sowjetunion oder der DDR suchen. Mit anderen Worten: Die stärkere Betonung von nationalen Interessen hob die Definition dieser Interessen als verflochtene Interessen nicht auf. Die Bundesrepublik verfolgte ihre im nationalen Interesse verstandene Ostpolitik als „vielfach vernetzte Ausgleichsmacht“.<sup>23</sup>

Jackling erfaßte als genauer Beobachter der Bonner Szene einen zentralen Punkt, den auch Kaiser hatte anklingen lassen und der durchgehend die internationale Wahrnehmung der Bundesrepublik prägte. Niemand hat es treffender ausgedrückt als der französische Botschafter Francois Seydoux. Im Anschluss an die Bonner Währungskonferenz im November 1968, als sich die Bundesregierung dem Druck ihrer Bündnispartner widersetzte, die DM aufzuwerten, vermerkte er einigermaßen konsterniert: „Die Germanen drückten ihren Brustkorb wieder heraus.“<sup>24</sup> Was in der besorgten Sicht der Siegermächte das Auslaufen der Nachkriegszeit signalisierte, stellte für die Bonner Entscheidungsträger eine Selbstverständlichkeit dar. Man wollte in allen Fragen – handelte es sich nun um Währungs- oder um Ostpolitik – gleichberechtigt auftreten und wie andere auch seine Interessen artikulieren können; man wollte, wie es Brandt rückblickend ausdrückte, die „eigenen Dinge selbst vertreten und insofern ‚gleicher‘ als zuvor werden.“<sup>25</sup> Dass Gleichberechtigung angesichts des westdeutschen Potentials fast automatisch Führung oder zumindest Mitführung bedeutete und den älteren Führungsanspruch Frankreichs in der Europa- oder in der Détente-Politik radikal in Frage stellte, gehörte zu den wichtigsten Veränderungen, die die ausgehenden 60er Jahre zu einer Zeit mannigfachen Wandels werden ließen.

Ein Zeichen von Wandel war auch das neue Selbstverständnis des westdeutschen Teilstaats. Er hatte eine eigene Identität ausgebildet, die sich sowohl auf die Außenpolitik als auch auf die politische Kultur auswirkte.

---

<sup>23</sup> Hanrieder, S. 448. Vgl. auch Gottfried Niedhart, Deutschland in Europa: Interessenperzeption und Rollendefinition, in: Gottfried Niedhart/Detlef Junker/Michael W. Richter (Hrsg.), Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert, Mannheim 1997, S. 375-389.

<sup>24</sup> Francois Seydoux, Botschafter in Deutschland. Meine zweite Mission 1965 bis 1970, Frankfurt 1978, S. 152.

<sup>25</sup> Willy Brandt, Erinnerungen, Frankfurt 1989, S. 189.

Außenpolitisch hieß dies, dass der Begriff des nationalen Interesses nicht nur auf die Nation als Ganzes bezogen wurde, deren Teilung es, ohne zeitliche Vorstellungen angeben zu können, langfristig zu überwinden galt, sondern in zunehmender Weise auch auf die Bundesrepublik als Teilstaat und eigenständiger Akteur in der internationalen Politik. Die Bundesrepublik nahm den Charakter einer Teilnation mit spezifischen teilnationalen Interessen an. Auf eine ältere Formulierung Brandts zurückgreifend stellte Bahr mit der ihm eigenen Prägnanz zu Beginn der Regierung der Großen Koalition fest, die Bundesrepublik sei „erwachsen“ geworden und habe begonnen, „ihre eigenen Interessen zu definieren, ihre Möglichkeiten und ihre Rolle zu analysieren und in praktische Politik umzusetzen.“<sup>26</sup> Ganz in diesem Sinn wollte Bundeskanzler Kiesinger, der die Bundesrepublik in einer „europäischen Schlüsselrolle“ und aufgrund ihres „wirtschaftlichen Gewichts innerhalb der Gemeinschaft (die ohne unsere Beiträge nicht existieren kann)“ in einer herausgehobenen Verhandlungsposition sah, „aus sichtbar souveränem nationalen Interesse“ in die Verhandlungen um den Beitritt Großbritanniens zur EWG hineingehen.<sup>27</sup>

Die deutschlandpolitische Implikation lag auf der Hand. Allerdings sprach erst Brandt als Bundeskanzler, ohne die DDR völkerrechtlich anzuerkennen, von „zwei Staaten in Deutschland“.<sup>28</sup> Die Bundesrepublik war kein „Provisorium“ mehr. Aber das „Ende des Provisoriums“<sup>29</sup> bedeutete nicht, die Teilung als naturgegeben hinzunehmen und auf eine Revision der Zweistaatlichkeit zu verzichten. Vielmehr ging es darum, das größer gewordene „internationale Gewicht“ der Bundesrepublik zu nutzen und die „europäische Rolle der Bundesrepublik nach Ost und West“ zur Geltung zu bringen, um die „Interessen der Nation“ ebenso wie die „Interessen unserer Bundesrepublik“ wahren zu können. Beide Varianten des nationalen Interesses zielten auf die „Überwindung jener Kluft“, „die alle europäischen Völker schmerzlich empfinden,“ genauer: auf die Änderung des politischen Status quo nach westlichen Vorstellungen.<sup>30</sup>

Als Voraussetzung für die Überwindung der „Kluft“ war es nötig, realitätsgerechte Begriffe einzuführen. Wenn es „zwei Staaten in Deutschland“

---

<sup>26</sup> Aufzeichnung Bahrs für Außenminister Brandt 30.1.1967. Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn (AdsD), Dep. Bahr 299/3.

<sup>27</sup> Bundeskanzler Kiesinger während der außenpolitischen Fragen gewidmeten Klausurtagung der Bundesregierung in Heimerzheim am 2./3.5.1968. Ergebnisprotokoll. Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin (PA AA), B 150, Bd. 126. Auszugsweise auch in AAPD 1968, S. 551, Anm. 27.

<sup>28</sup> Regierungserklärung am 28.10.1969. Verhandlungen des Deutschen Bundestags, S. 21.

<sup>29</sup> So der Titel des ersten Bandes einer von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) initiierten dreibändigen Bestandsaufnahme zur Außenpolitik der Bundesrepublik. *Ulrich Scheuner* (Hrsg.),

Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen Staates. Bd. 1: Das Ende des Provisoriums, München 1971.

<sup>30</sup> Diese Formulierungen finden sich in einem von Kanzleramtsminister Ehmke abgezeichneten Vermerk Bahrs für Brandt vom 10.11.1970, der zur Vorbereitung einer Sitzung des Parteirats der SPD am 13./14.11.1970 in München diente. Brandt hat nicht an der Sitzung teilnehmen können und am 22.11.1970 angemerkt: „Dieser Entwurf ist wegen meiner Krankheit unausgewertet geblieben. Bitte mit daran denken, dass wir die ‚nationale‘ Begründung bei nächster Gelegenheit nachholen.“ Dies geschah bei der Sitzung des Parteivorstands am 14.12.1970. Bahrs Vermerk fand Eingang in die Pressemitteilung der SPD. AdsD, Dep. Bahr 398B/1 und Pressemitteilung Nr. 477 vom 14.12.1970.

gab, verfolgten sie wie andere Staaten auch spezifische Interessen und bildeten eine eigene Identität. Die Deutschlandpolitik aller Bundesregierungen hat seitdem immer daran festgehalten, dass für die Bundesbürger zwei Identitäten nebeneinander existieren sollten, eine west- und eine gesamtdeutsche. Letztere war freilich weniger deutlich erfahrbar. Zwangsläufig war sie schon in den Hintergrund gerückt, als die Große Koalition eine neue Sprachregelung konsensfähig und eine eventuelle Wiedervereinigung von der vorherigen Überwindung des Ost-West-Konflikts abhängig machte.<sup>31</sup> Da aber mit einem Andauern dieses Konflikts zu rechnen und die DDR als zweiter deutscher Staat etabliert war, gab es realistischerweise nur eine Konsequenz: die „Anerkennung der Bundesrepublik Deutschland durch sich selbst“.<sup>32</sup> Die Selbstanerkennung im Innern gehörte wie die Formulierung nationalen Interesses nach außen zu einem Rollenverständnis der Bundesrepublik, das im Übergang von den 60er zu den 70er Jahren ausgebildet wurde und der Politik der Bundesregierung neue Handlungsspielräume eröffnete.

### III. Genesis und Ziele der Ostpolitik

Die Hinnahme von Realitäten hieß allerdings keineswegs, in ihnen statische Größen von unbegrenzter Dauer zu sehen. Jedenfalls war dies die Prämisse, von der die Ostpolitik ausging. Die Entspannungspolitik mit der Sowjetunion und den anderen Staaten des Warschauer Pakts sollte den Status quo nicht verfestigen, sondern aufweichen und verändern. Die Entspannung als Form des Ost-West-Konflikts, die sich vom Kalten Krieg unterschied, sollte ein „Instrument zur Überwindung der Teilung Europas“ sein.<sup>33</sup> In dieser Auffassung waren sich nach Bildung der Großen Koalition Bundeskanzler Kiesinger und Vizekanzler Brandt absolut einig. Kiesinger begriff Entspannung als „dynamischen Prozess“, der die Ost-West-Konfrontation deeskalieren sollte und zu einem späteren Zeitpunkt auch zur Lösung der deutschen Frage führen könnte.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Siehe etwa Kiesingers Rede anlässlich des Staatsakts zum ‚Tag der deutschen Einheit‘ am 17.6.1967 in Bonn. Boris Meissner (Hrsg.), *Die deutsche Ostpolitik 1961-1970. Kontinuität und Wandel*, Köln 1970, S. 206 f.

<sup>32</sup> So Ralf Dahrendorf, 1969/70 für einige Monate Parlamentarischer Staatssekretär im AA, in einem Papier für Bahr vom 16.2.1970. AdsD, Dep. Bahr 84/2. Vgl. auch Klaus Schönhoven, *Auf dem Weg zur Selbstanerkennung. Die Bundesrepublik Deutschland in den 1960er Jahren*, in: *Mitteilungsblatt des Instituts zur Erforschung der europäischen Arbeiterbewegung* 22, 1999, S. 191 ff.; Arnold Sywottek, *Nationale Politik als Symbolpolitik. Die westdeutsche Deutschland- und Außenpolitik in gesellschaftsgeschichtlicher Perspektive*, in: *Schildt/Siegfried/Lammers, Dynamische Zeiten*, S. 342-361.

<sup>33</sup> Dieses Verständnis von Détente entwickelten westliche Wissenschaftler auf einer Konferenz der europäischen Institute für internationale Beziehungen über „Entspannungsfaktoren in Europa“ in Genf im Mai 1968. Dem stand die Auffassung „kommunistischer Teilnehmer“ gegenüber, die „den Status quo erhalten sehen wollten“. Bericht von Eberhard Schulz über die Konferenz in einer Sitzung der 1965 eingerichteten ‚Studiengruppe für die deutschen Beziehungen zur Sowjetunion und zu den übrigen Ländern des Ostens‘ der DGAP am 20.5.1968. DGAP-Archiv, Berlin, Sitzungsprotokolle.

<sup>34</sup> So Kiesinger im Juli 1967 gegenüber einer Gruppe amerikanischer Journalisten. Zitiert bei Reiner Marcowitz, *Option für Paris? Unionsparteien, SPD und Charles de Gaulle 1958-1969*, München 1996, S. 270.

Kiesingers offensives Verständnis von Entspannungspolitik wurde von Brandt nicht nur geteilt. Als er das Auswärtige Amt in Bonn übernahm, verfügte er bereits über ein weitgehend ausgearbeitetes Konzept darüber, mit welchen Mitteln eine „neue“ Ostpolitik betrieben werden sollte und welchen Zielen sie dienen könnte. Als Regierender Bürgermeister in Berlin hatte er die Ohnmacht der alten Politik der Stärke erfahren, mit der man sich im Westen Mut machte, ohne auf die Sowjetunion und ihren Machtbereich einwirken und Verbesserungen der Lage erreichen zu können. Schon bald nach Amtsantritt und noch vor der Berlin-Krise forderte er eine zusätzliche Perspektive für die Außenpolitik der Bundesrepublik. Er würdigte ausdrücklich Adenauers Leistung, die darin bestanden habe, „unser Verhältnis zur westlichen Welt, zu Amerika und zu Westeuropa einschließlich England, in Ordnung zu bringen.“ Brandt setzte freilich hinzu, die „deutsche Außenpolitik“ stehe „seit 1949 auf einem Bein“. „Gestützt auf die Freundschaft mit dem Westen und jeden Schritt abgesprochen mit unseren westlichen Freunden“ sei es jetzt an der Zeit, „auch das andere Bein – und das heißt Ostpolitik – herunterzusetzen.“ Die Notwendigkeit einer Ostpolitik werde in Berlin stärker empfunden als „am linken Ufer des Rheins“.<sup>35</sup>

Die bald danach von der Sowjetunion ausgelöste Berlin-Krise und die amerikanische Reaktion darauf zwangen dazu, das Nachdenken über den Umgang mit der Sowjetunion und der DDR zu intensivieren und die Konturen einer Ostpolitik auszuarbeiten. Dies erfolgte, indem schon bestehende eigene Vorstellungen mit entspannungspolitischen Ansätzen Kennedys kombiniert wurden. Retrospektiv erlangten die Ausführungen Brandts und seines Pressesprechers Bahr in der Evangelischen Akademie Tutzing am Starnberger See 1963 geradezu Berühmtheitsstatus. Brandt sprach dort von der „Transformation der anderen Seite“ durch Kooperation mit ihr, und Bahr sorgte mit dem richtungweisenden Begriff „Wandel durch Annäherung“ für Aufsehen.<sup>36</sup> Als Brandt Ende 1966 nach Bonn wechselte, drängte Bahr darauf, jetzt „umzusetzen“, was Anfang der 60er Jahre „gedacht“ worden war.<sup>37</sup>

Von den Anfängen eines ostpolitischen Konzepts bis zur Vertragspolitik mit der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Staaten war es ein langer Weg voller

---

<sup>35</sup> Brandt am 17.1.1958 in einem Vortrag „Betrachtungen zur internationalen Politik“ vor der Steuben-Schurz-Gesellschaft in Berlin. Zitiert bei *Wolfgang Schmidt*, *Kalter Krieg, Koexistenz und kleine Schritte. Willy Brandt und die Deutschlandpolitik 1948-1963*, Wiesbaden 2001, S. 219. Vgl. auch ders., *Die Wurzeln der Entspannung. Der konzeptionelle Ursprung der Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts in den fünfziger Jahren*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 51, 2003, S. 521-563, hier S. 556. Siehe ferner *Frank Fischer*, „Im deutschen Interesse“. Die Ostpolitik der SPD von 1969 bis 1989, Husum 2001, S. 41 ff.; *Gottfried Niedhart*, *The East-West Problem as Seen from Berlin: Willy Brandt's Early Ostpolitik*, in: *Wilfried Loth* (Hrsg.), *Europe, Cold War and Co-existence 1953-1965*, London 2004, S. 285-296.

<sup>36</sup> Die Texte der beiden Reden finden sich in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, IV. Reihe, Bd. 9, S. 565 ff. und 572 ff.

<sup>37</sup> Aufzeichnung Bahrs für Brandt 30.1.1967. AdsD, Dep. Bahr 299/3.

Ungewissheiten. Wie weit die „Annäherung“ gehen sollte und welcher „Wandel“ erreicht werden könnte, darüber wurde in und zwischen den Parteien ausgiebig gestritten, nicht zuletzt in der SPD und der FDP, die später in der sozial-liberalen Koalition den ostpolitischen Durchbruch erreichten. Auch die Protagonisten einer neuen Ostpolitik verfügten zunächst nur über den Willen, in der Außenpolitik auf „beiden“ Beinen stehen zu wollen. Das Gehen musste über die Jahre hinweg in „kleinen Schritten“ gelernt werden, angefangen bei den Verhandlungen über das Passierscheinabkommen in Berlin 1963 bis hin zu der Lektion, die die Sowjetunion der westlichen Détente-Politik allgemein und der westdeutschen Ostpolitik im besonderen mit der Intervention in der Tschechoslowakei gab. Was im Rückblick als großer Wurf erscheinen mag, der die Ära Brandt prägte, entwickelte sich vorsichtig in einem langsamen Prozess der Anpassung von anfänglichen Grundgedanken an innerdeutsche, europäische und weltpolitische Realitäten. Die politisch weiterführende Verdichtung erfolgte unter der Leitung von Bahr im Planungsstab des Auswärtigen Amtes, der 1968/69 von der öffentlichen Debatte nicht unberührt,<sup>38</sup> aber letztlich doch von ihr abgeschirmt Papiere erarbeitete, die als Grundlage für die Ostvertragsverhandlungen dienten.<sup>39</sup> So entscheidungsrelevant diese Tätigkeit auch war, so darf doch nicht vergessen werden, dass die Architekten der Ostpolitik kaum ohne die Zuarbeiter in Politik und Gesellschaft zum Erfolg gekommen wären. In Publizistik und Wissenschaft, in den Kirchen oder Gewerkschaften, in der Wirtschaft sowie in den politischen Parteien kam das Thema Ostpolitik zunehmend auf die Tagesordnung. Auf dieser Grundlage konnte, wenn auch nach der Bundestagswahl vom 28. September 1969 zunächst nur recht knapp, die innenpolitisch-gesellschaftliche Absicherung hergestellt werden, derer die sozial-liberale Ostpolitik bedurfte.<sup>40</sup> Dass auch außerhalb des

---

<sup>38</sup> Dazu gehörte etwa der sog. Fall Bahr (*Egon Bahr, Zu meiner Zeit*, München 1996, S. 250), den der *Bayernkurier* im November 1968 konstruierte und bei dem es um angebliche geheime Kontakte Bahrs zur DDR ging. Es lässt sich zeigen, wie im Zusammenspiel von rechtskonservativer Presse, Teilen von CSU und CDU, BND und Stasi versucht wurde, Bahr zu diskreditieren, um Brandt zu treffen und über ein Scheitern der Großen Koalition Kiesinger durch Strauß als Bundeskanzler abzulösen. Dazu demnächst genauer die Mannheimer Habilitationsschrift Oliver Bange, *Ostpolitik und Détente in Europa 1966-1970*.

<sup>39</sup> *Bahr, Zeit*, S. 224 ff.

<sup>40</sup> Aus der Fülle der Literatur seien nur genannt: *Bender*, „Neue Ostpolitik“, S. 121 ff.; *Axel Schildt*, *Mending Fences: The Federal Republic of Germany and Eastern Europe*, in: *Eduard Mühle* (Hrsg.), *Germany and the European East in the Twentieth Century*, Oxford etc. 2003, S. 153-179, hier S. 164 ff.; *Daniel Eisermann*, *Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955 bis 1972*, München 1999, S. 203 ff.; *Waldemar Besson*, Bonn auf dem Prüfstand. Chancen westdeutscher Außenpolitik, in: *Der Monat* 21 (1969), H. 244, S. 42 ff.; *Hartmut Rudolph*, *Fragen der Ostpolitik im Raum der Evangelischen Kirche in Deutschland*, in: *Wolfgang Huber/Johannes Schwerdtfeger* (Hrsg.), *Kirche zwischen Krieg und Frieden. Studien zur Geschichte des deutschen Protestantismus*, Stuttgart 1976, S. 460-540; *Martin Greschat*, *Protestantismus und Evangelische Kirche in den 60er Jahren*, in: *Schildt/Siegfried/Lammers*, *Dynamische Zeiten*, S. 544-581; *Hans O. Hemmer*, *Flankierende Maßnahmen. Gewerkschaftliche Ostpolitik zwischen Kaltem Krieg und Entspannung*, in: *Christian Jansen/Lutz Niethammer/Bernd Weisbrod* (Hrsg.), *Von der Aufgabe der Freiheit. Politische Verantwortung und bürgerliche Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Hans Mommsen zum 5. November 1995*, Berlin 1995, S. 171-187; *Karsten Rudolph*, *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg. Die Ostpolitik der westdeutschen Großindustrie 1945-1991*, Frankfurt/M. 2004; *Volker R. Berghahn*, *Lowering Soviet Expectations. West German Industry and Osthandel during the Brandt Era*, in: *Volker R. Berghahn* (Hrsg.), *Quest for Economic Empire. European Strategies of German Big Business in the Twentieth Century*, Providence etc. 1996, S. 145- 157; *Mathias Siekmeier*, *Restauration oder Reform? Die FDP in den*

Auswärtigen Amtes konzeptionell gearbeitet wurde, vermochte die Mitglieder des Planungsstabs in der berufsbedingten Abgeschlossenheit, die eine Denkfabrik mit sich bringt, durchaus zu überraschen. So erhielt Wolfgang Schollwer, der in der Bundesgeschäftsstelle der FDP tätig und als Verfasser scharfsinniger Papiere zur Deutschland- und Ostpolitik bekannt war,<sup>41</sup> ein ausdrückliches Kompliment für ein Memorandum, in dem er die nach der Bundestagswahl 1969 anstehenden außenpolitischen Aufgaben umrissen hatte. „Voller Bewunderung“ sei es zur Kenntnis genommen worden. Es habe für Erstaunen gesorgt, „dass man ein solches Papier ohne Teilnahme an den Überlegungen des Planungsstabes verfassen kann.“<sup>42</sup>

Hier ist nicht der Ort, die Genesis von Konzepten zur Ostpolitik, die Auseinandersetzungen darüber und die Anpassungen von Konzepten an die politische Praxis im einzelnen darzustellen. Vielmehr sollen in aller Kürze die Hauptziele der Ostpolitik benannt werden, wie sie von der sozial-liberalen Regierung verfolgt wurden: Versöhnung, Sicherheit, Wandel. Versöhnung mit den Völkern Osteuropas hatte einen Vergangenheits-, europäische Sicherheit überwiegend einen Gegenwarts- und friedlicher Wandel einen Zukunftsbezug. In dieser Komplexität unterschied sich die Ostpolitik erheblich von anderen Varianten westlicher oder auch östlicher Entspannungspolitik. Die Détente-Politik der Supermächte war in der Zeit Nixons und Breschnews vorrangig Stabilitätspolitik angesichts einer drohenden Überdehnung ihrer imperialen Entwürfe. Mit dem erfolglosen Krieg in Vietnam konfrontiert, strebten die USA mit der Nixon-Doktrin nach einer genaueren Definition ihrer globalen Interessen. Die Sowjetunion schien mit der Breschnew-Doktrin eine machtbewußte Umschreibung ihrer Herrschaft in Osteuropa vorzunehmen. Tatsächlich aber handelte es sich um einen letzten Versuch der Besitzstandswahrung. Insgesamt ergab sich aus beiden Positionen ein amerikanisch-sowjetisches Einverständnis auf der Basis des territorialen Status quo in Europa. Diese Seite der Entspannung wurde vor allem in Frankreich als amerikanisch-sowjetisches Kondominium perzipiert und zurückgewiesen. Frankreich wehrte sich – ebenso wie die Bundesrepublik – gegen eine Entspannungspolitik, die in der alleinigen Regie der Supermächte lag. Gleichzeitig misstraute die französische Führung – nun in Übereinstimmung mit den USA – der von der Ostpolitik ausgehenden Dynamik, die mit ihren Mitteln auf Überwindung des Status quo zielte.

---

sechziger Jahren – Deutschland- und Ostpolitik zwischen Wiedervereinigung und Entspannung, Köln 1998; Daniela Taschler, Vor neuen Herausforderungen. Die außen- und deutschlandpolitische Debatte in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion während der Großen Koalition (1966-1969), Düsseldorf 2001; Klaus Schönhoven, Die Sozialdemokratie in der Ära der Großen Koalition, Bonn 2004.

<sup>41</sup> Vgl. den Überblick Volker Erhard, Die Schollwer-Papiere von 1962 und 1967. Meilensteine auf dem Weg der FDP zur neuen Deutschland- und Ostpolitik, in: Reinhard Hübsch/Jürgen Frölich (Hrsg.), Deutsch-deutscher Liberalismus im Kalten Krieg. Zur Deutschlandpolitik der Liberalen 1945-1970, Potsdam 1997, S. 237-251.

<sup>42</sup> Jürgen Diesel an Schollwer 23.10.1969. Archiv des Liberalismus, Gummersbach (AdL), Bestand Schollwer 6960/65.

Der innere Zusammenhang von Versöhnung, Sicherheit und Wandel war schon in der ersten außenpolitischen Formierungsphase der Bundesrepublik Anfang der 50er Jahre bekannt. Ausdrücklich erinnerte Brandt daran, wenn er darauf aufbauend die Beziehungen mit dem Osten normalisieren wollte.<sup>43</sup> Allerdings war Normalisierung im Verhältnis zu Osteuropa mit ganz anderen Problemen konfrontiert, als Adenauer sie im Westen zu bewältigen hatte. Im Osten hatte Deutschland einen Vernichtungskrieg geführt. Versöhnung mit dem Osten war auch deshalb schwieriger, weil Millionen von Deutschen bei Kriegsende ihre Heimat verloren hatten und allenfalls auf einer abstrakten Ebene, nicht aber durch Hinnahme der Nachkriegsrealitäten zu Annäherung und Versöhnung bereit waren.<sup>44</sup> Gerade darin aber bestand der harte Kern der sozial-liberalen Ostpolitik. Der Wunsch nach Versöhnung war nur bei Respektierung der Nachkriegsgrenzen glaubhaft.

Der versöhnungspolitische Aspekt gab der Ostpolitik eine Dimension, die allen anderen Formen der Entspannungspolitik fehlte. Anders als die Westmächte war die Bundesrepublik nicht nur mit der Hypothek des Kalten Kriegs konfrontiert, dessen Konfliktpotential vermindert werden sollte, sondern auch mit derjenigen des Zweiten Weltkriegs. Konnte man über die Hauptverursacher des Kalten Kriegs uneins sein, gab es über den Beginn des Zweiten Weltkriegs keine Kriegsschuldfrage. Der erste Schritt zur Versöhnung konnte nur heißen, die „Ergebnisse der Geschichte“<sup>45</sup> mit all den Opfern, die als Konsequenz der Niederlage damit verbunden waren, anzunehmen und sie mit der Rolle Deutschlands in der Vorgeschichte und im Verlauf des Krieges ursächlich in Verbindung zu bringen. Als Versöhnungspolitik erkannte die Ostpolitik ausdrücklich „die Rolle von Trauma und Emotion auch in der internationalen Politik“ an.<sup>46</sup> Brandts Niederknien am Denkmal des Warschauer Ghettos im Dezember 1970 machte sichtbar, worum es ging. Die „Besonderheit des Gedenkens“ für die europäischen Juden<sup>47</sup> trat neben das Wissen „um die unsäglichen Verbrechen“, die Deutschland über Polen gebracht hat, wie Brandt bereits am Weihnachtstag 1969 an den polnischen Ministerpräsidenten geschrieben hatte. Der Bundeskanzler erinnerte Cyrankiewicz daran, dass er

---

<sup>43</sup> *Willy Brandt*, Konrad Adenauer. Ein schwieriges Erbe für die deutsche Politik, in: *Dieter Blumenwitz* (Hrsg.), Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers. Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, S. 105.

<sup>44</sup> Zur Rolle der Vertriebenenverbände, allerdings mit einem deutlichen Schwerpunkt auf den 50er Jahren, *Pertti Ahonen*, After the Expulsion: West Germany and Eastern Europe 1945-1990, Oxford 2003.

<sup>45</sup> Brandts Formulierung anlässlich der Unterzeichnung des Warschauer Vertrags. *Brandt*, Erinnerungen, S. 213. Vgl. auch die Äußerung Wolfgang Mischnicks, des Vorsitzenden der FDP-Fraktion im Bundestag, bei einer Bundesvorstandssitzung der FDP am 25.4.1970: „Wir wissen, welches das Ergebnis des Krieges ist.“ AdL, FDP-Bundesvorstand 161. Ähnlich schon am 6.3.1968 Staatssekretär Duckwitz in einer Aufzeichnung für Brandt: „Der Ausgangspunkt aller Überlegungen ist die nicht gern gehörte, aber unwiderlegliche Tatsache, dass wir den letzten Krieg vom Zaun gebrochen und verloren haben. Dafür muss, wie die Geschichte lehrt, nun einmal bezahlt werden.“ AAPD 1968, S. 328.

<sup>46</sup> *Benno Zündorf*, Die Ostverträge. Die Verträge von Moskau, Warschau, Prag, das Berlin-Abkommen und die Verträge mit der DDR, München 1979, S. 111. Hinter dem Pseudonym Zündorf verbirgt sich Tono Eitel, der im Bundeskanzleramt als persönlicher Referent von Staatssekretär Bahr tätig war.

<sup>47</sup> *Brandt*, Erinnerungen, S. 214.

selbst zu den Gegnern Hitlers gehört habe. „Aber dies bedeutet nicht, dass ich vor irgendetwas davonlaufen möchte, was die Geschichte meines Volkes betrifft und was das deutsch-polnische Verhältnis so unheilvoll belastet hat.“

Ungeachtet aller bestehenden Schwierigkeiten sei es für die Zukunft von größter Bedeutung, zu einer „Normalisierung der Beziehungen zwischen unseren Staaten“ zu kommen und, „was noch wichtiger wäre,“ zu einer „Aussöhnung zwischen Ihrem und meinem Volk“. <sup>48</sup> Das „Wagnis der Versöhnung“, von dem Brandt fast vier Jahre später anlässlich des Prager Vertrags sprach, <sup>49</sup> forderte eine Leistung von beiden Seiten. An erster Stelle von den Deutschen, von denen die Gewalt des Krieges ausgegangen war; sodann aber auch von den osteuropäischen Nachbarn, denn das Wissen um die „Ergebnisse der Geschichte“ sollte nicht die Gewalt der Vertreibung legitimieren. <sup>50</sup>

Die Last der Vergangenheit drückte in einem weiteren Sinn auf die Deutschen. Nicht nur der Zweite Weltkrieg warf seinen Schatten auf die Gegenwart. Auch der sich zeitlich daran anschließende Weltkonflikt, der Kalte Krieg, tat dies. Er hatte Europa geteilt und die Welt an den Rand eines „heißen“ Kriegs gebracht. <sup>51</sup> Seit der Doppelkrise um Berlin und Kuba trat die Notwendigkeit zunehmend ins Bewusstsein, in den Ost-West-Beziehungen eine neue Form des Konfliktaustrags finden zu müssen. Der Frieden sollte „sicherer“ gemacht werden. Er sollte nicht nur eine normative Selbstverpflichtung darstellen, sondern auch konkret erfahrbar bleiben. <sup>52</sup> Die zentrale Aufgabe der Politik lautete, den Grad der Sicherheit in Europa zu erhöhen. Seit Gründung der Bundesrepublik verband sich mit dem Komplex der Sicherheit nicht nur Sicherheit für Deutschland, sondern auch Sicherheit vor Deutschland. <sup>53</sup> Daran hatte sich 1969/70 nichts geändert! In konkrete Politik umgesetzt folgten daraus erstens bilaterale Gewaltverzichtsabkommen mit der Sowjetunion und anderen Warschauer Pakt-Staaten und das multilaterale Projekt eines europäischen Sicherheitssystems sowie zweitens die Bestätigung und Fortsetzung der Einbindung der Bundesrepublik in den westeuropäischen Integrationsprozess und das transatlantische Bündnis.

Die schon während der Großen Koalition bestehenden Kontakte mit der Sowjetunion über das Problem des Gewaltverzichts gelangten mit dem

---

<sup>48</sup> Brandt an Cyrankiewicz 25.12.1969. AAPD 1969, S. 1470 f.

<sup>49</sup> *Willy Brandt*, Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960-1975, Hamburg 1976, S. 547.

<sup>50</sup> Ebd.

<sup>51</sup> *Dieter Senghaas*, War der Kalte Krieg ein Krieg? Realitäten, Phantasien, Paradoxien, in: *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, 31, 2003, S. 303-322, hier S. 305.

<sup>52</sup> Näher dazu *Gottfried Niedhart*, Frieden als Norm und Erfahrung in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: *Thomas Kühne* (Hrsg.), *Von der Kriegskultur zur Friedenskultur? Zum Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945*, Münster etc. 2000, S. 182-201.

<sup>53</sup> *Egon Bahr*, *Sicherheit für und vor Deutschland. Vom Wandel durch Annäherung zur Europäischen Sicherheitsgemeinschaft*, München 1991. Allgemein auch *Christoph Bluth*, *The Two Germanies and Military Security in Europe*, Houndmills 2002.

Moskauer Vertrag im August 1970 zum Abschluss.<sup>54</sup> Im Laufe des Gesprächs- und Verhandlungsverlaufs fand von Seiten der Bundesrepublik unter dem Eindruck der sowjetischen Intervention in der Tschechoslowakei eine wichtige Korrektur in der operativen Anlage der Ostpolitik statt. An die Stelle einer nach Ländern differenzierenden Politik, die in parallelem Vorgehen mit verschiedenen Staaten des Warschauer Pakts entspannungspolitische Prozesse einleiten wollte, trat jetzt eine Politik, die dem imperialen Selbstverständnis der Sowjetunion Genüge zu tun schien und den Schlüssel zum Erfolg zunächst nur in Moskau suchte. Kurz nach dem Schock, den das gewaltsame Ende des „Prager Frühlings“ mit sich brachte, der aber aus der Sicht der Bundesregierung und ihrer Bündnispartner keine Abkehr von der Entspannungspolitik mit sich bringen sollte,<sup>55</sup> kamen zu diesem Zweck vielfache Sondierungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion in Gang, ohne sie „an die große Glocke“ zu hängen.<sup>56</sup> Der Vorrang, den die Sowjetunion besaß, verhinderte allerdings nicht, dass 1969 auch mit Polen Signale ausgetauscht wurden. Die „Verbesserung der deutsch-polnischen Beziehungen“, so ließ Brandt über Berthold Beitz in Warschau ausrichten, zählte „unbestritten zu den wichtigsten außenpolitischen Aufgaben.“<sup>57</sup> Sie sollten allerdings nicht vor den Bundestagswahlen angepackt werden.

Nicht ohne öffentliches Geläute gingen die Reisen ab, die Delegationen von FDP und SPD im Juli und August 1969 nach Moskau unternahmen.<sup>58</sup> Der sozialdemokratische Fraktionsvorsitzende Helmut Schmidt konnte anschließend den Spitzengremien seiner Partei berichten, dass in Moskau ein „gewisser Pragmatismus“ herrsche und dort an einem ernst gemeinten und „glaubwürdig“ erscheinenden Gesprächsfaden gesponnen werde.<sup>59</sup> In der Tat wollte die sowjetische Führung die Phase beenden, in der „nur Dokumente“ ausgetauscht wurden. Jetzt wolle man „zu Verhandlungen mit der westdeutschen Seite übergehen“, teilte Gromyko seinem DDR-Kollegen mit.<sup>60</sup> Die wenig später stattfindenden Bundestagswahlen führten zu einer Regierungsbildung in Bonn, die aus sowjetischer Sicht erfolgversprechend war. Die sozial-liberale Regierung war der Wunschpartner in den anstehenden Verhandlungen, auch wenn sie sich

---

<sup>54</sup> *Werner Link*, Die Entstehung des Moskauer Vertrages im Lichte neuer Archivalien, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 49, 2001, S. 295-315.

<sup>55</sup> Vgl. auch *Klaus Hildebrand*, Von Erhard zur Großen Koalition 1963-1969, Stuttgart etc. 1984, S. 337

<sup>56</sup> So Brandt am 25.8.1969 vor dem SPD-Parteivorstand. AdsD, Protokolle des Parteivorstands der SPD.

<sup>57</sup> Brandt an Beitz 2.6.1969. Willy Brandt Archiv im Archiv der sozialen Demokratie (WBA), Außenminister 2.

<sup>58</sup> Zur FDP-Delegation gehörten der Parteivorsitzende Scheel sowie Genscher und Mischnick. Die SPD entsandte ihren Fraktionsvorsitzenden Schmidt sowie Franke, Möller und Selbmann nach Moskau. *Mathias Siekmeier*, Restauration oder Reform? Die FDP in den sechziger Jahren. Deutschland- und Ostpolitik zwischen Wiedervereinigung und Entspannung, Köln 1998, S. 414 f.; *Gottfried Niedhart*, Friedens- und Interessenwahrung: Zur Ostpolitik der FDP in Opposition und sozial-liberaler Regierung 1968-1970, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 7, 1995, S. 105-126, hier S. 112 f. *Hartmut Soell*, Helmut Schmidt 1918-1969. Vernunft und Leidenschaft, München 2003, S. 819 ff.

<sup>59</sup> Wie oben Anm. 56.

<sup>60</sup> Gromyko zu Winzer 1.9.1969. Bundesarchiv, Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR, Berlin (SAPMO), DY 30, J IV 2/202/81. Vgl. auch *Karl-Heinz Schmidt*, Dialog über Deutschland. Studien zur Deutschlandpolitik von KPdSU und SED (1960-1979), Baden-Baden 1998, S. 201 ff.

dann nur bedingt entgegenkommend zeigte. Denn die Bundesregierung war zwar bereit, einen Preis zu zahlen, der in der Respektierung des Status quo bestand und schließlich auch dem sowjetischen Wunsch nach einer Konferenz über Sicherheit in Europa entsprach. Sie war aber auch entschlossen, die Sowjetunion „zur Kasse“ zu bitten.<sup>61</sup> Damit waren zufrieden stellende Abkommen über Berlin und über die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten gemeint. Auch die Sowjetunion sollte Realitäten anerkennen, zu denen die Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin ebenso gehörten wie die Institutionen der westeuropäischen Integration und die Präsenz der USA in Europa. Nur auf dieser Grundlage stimmte die Bundesregierung einer europäischen Sicherheitskonferenz zu, deren Agenda dann allerdings nicht mehr den ursprünglichen sowjetischen Intentionen entsprach.<sup>62</sup>

Die KSZE war im Kern eine Konferenz über Deutschland und die Positionierung der beiden deutschen Staaten im internationalen System. Sicherheit vor Deutschland lautete die Formel, die diesen Kern inhaltlich beschrieb. Erreicht werden sollte dieser Zustand durch die gesicherte und fortgesetzte Einbindung beider deutscher Staaten in ihre Bündnis- und Integrationssysteme, die seit den 50er Jahren bestanden. Als die Bundesrepublik neue Wege in der Ostpolitik einschlug, kam sogleich die Frage auf, ob damit eine gewisse Lockerung ihrer Westbindung und die Gefahr der Neutralisierung der Bundesrepublik einhergehen könnten.<sup>63</sup> Drohte gar das Gespenst von Rapallo wieder aus der verschlossen geglaubten Flasche zu entweichen?<sup>64</sup>

Obwohl die Bundesrepublik ihre Politik in strikter Bündnisloyalität verfolgte, wurde die Ostpolitik als Ausweis ihres neuen Selbstbewusstseins und ihres Strebens nach erweiterten Handlungsspielräumen wahrgenommen. Nicht ohne Besorgnis kam man im französischen Außenministerium zu der Einsicht, dass die Zeit vorbei war, als die Westmächte im Stil von Siegermächten auf die Bundesrepublik Einfluss nehmen konnten.<sup>65</sup> Von ausschlaggebender Bedeutung war die amerikanische Sicht der Dinge. Die USA garantierten die Sicherheit der Bundesrepublik, mussten aber auch auf der Berechenbarkeit ihres wichtigsten Bündnispartners in Europa bestehen. Schon im Januar 1968 berichtete der deutsche Botschafter in Washington nicht nur über die grundsätzliche

---

<sup>61</sup> So Bahr zu einigen Journalisten am 18.6.1970. AdsD, Dep. Bahr 429B/1.

<sup>62</sup> *Peter Schlotter*, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution, Frankfurt etc. 1999.

<sup>63</sup> Insbesondere Bahr stand unter Nationalismus- und Neutralismusverdacht. Siehe dazu jüngst auch *Alexander Gallus*, Die Neutralisten. Verfechter eines vereinten Deutschland zwischen Ost und West 1945-1990, Düsseldorf 2001, S. 296 ff.

<sup>64</sup> Dazu *Klaus Larres*, Germany and the West: The ‚Rapallo Factor‘ in German Foreign Policy from the 1950s to the 1990s, in: *Klaus Larres/Panikos Panayi* (Hrsg.), The Federal Republic of Germany since 1949. Politics, Society and Economy before and after Unification, London etc. 1996, S. 278-326.

<sup>65</sup> Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung im französischen Außenministerium 27.8.1970. Archives du Ministère des Affaires Étrangères, Paris (AMAE), Série Europe 1944-1970, Sous-Série République Fédérale d'Allemagne (Allemagne), 1543.

Unterstützung für die Ostpolitik der Großen Koalition, sondern auch über „gewisse Sorgen in Bezug auf deren praktische Durchführung“. Knappstein deutete dies als „natürliche Reaktion des Beharrens auf eine neue Phase der Bewegung“ und mahnte „engste“ Konsultationen mit den USA an.<sup>66</sup> Nach dem Regierungswechsel in Bonn nahmen die amerikanischen Fragen an Intensität zu, obwohl das Weiße Haus über die anstehenden Verhandlungen mit der Sowjetunion „früher unterrichtet“ wurde „als alle anderen, Bundestag und deutsche Öffentlichkeit eingeschlossen“.<sup>67</sup> Der Empfänger dieser Vorabinformation, Sicherheitsberater Kissinger, fürchtete, die Kontrolle über den auch von ihm prinzipiell gewünschten Entspannungsprozess zu verlieren und reduzierte die Komplexität der Ost-West-Beziehungen auf das mittlerweile eher veraltete Freund-Feind-Schema. Die Regierung Brandt könne nicht gleichzeitig die „Freundschaft“ mit der Sowjetunion pflegen und ihre Bindungen zur NATO betonen. Nixons Randbemerkung dazu lautete „decisive“.<sup>68</sup>

Die westliche Führungsmacht sah sich zur Wachsamkeit veranlasst und fand in diesem Punkt einen Verbündeten, der ihr zuvor ähnliche Sorgen bereitet hatte.<sup>69</sup> In der übereinstimmenden Beurteilung der Ostpolitik kamen sich die USA und Frankreich wieder näher. Ungeachtet aller Differenzen, die im amerikanisch-französischen Verhältnis weiterhin bestanden, ließ die Ostpolitik sowohl in Washington als auch in Paris das Schreckgespenst eines „more independent and more national course“ der Bundesrepublik erstehen.<sup>70</sup> Der amerikanische und der französische Staatspräsident waren sich völlig einig, dass eine der von Anfang an geltenden Funktionen der NATO weiterhin Geltung hatte: die deutsche Frage im allgemeinen und die Bundesrepublik im besonderen unter Kontrolle zu halten.<sup>71</sup> Trotz ihrer kulturellen und wirtschaftlichen Bindungen an den Westen sei die Bundesrepublik einem Sog nach Osten ausgesetzt, meinte Nixon Ende 1971 im Konsens mit seinem französischen Kollegen. Darum müsse sie wirtschaftlich, politisch und militärisch fest in der Europäischen Gemeinschaft eingebunden bleiben. Ostpolitik sei eine nette Idee, mit der man einen Nobelpreis gewinnen könne. Aber politisch sei es gefährlich, alte Freunde aufs Spiel zu setzen und sich Partnern anzunähern, die niemals Freunde sein könnten.<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> Botschafter Knappstein an AA 30.1.1968. AAPD 1968, S. 117 ff.

<sup>67</sup> Bahr, S. 271.

<sup>68</sup> Memorandum Kissingers für Nixon 1.9.1970. NARA, Nixon, NSC, CF 684.

<sup>69</sup> Zu de Gaulles Distanzierung von der NATO bei gleichzeitiger Détente-Politik gegenüber der Sowjetunion vgl. *Marie-Pierre Rey*, *La tentation du rapprochement. France et URSS à l'heure de la détente (1964-1974)*, Paris 1991, S. 31 ff.; *Maurice Vaisse*, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris 1998, S. 381 ff.

<sup>70</sup> *Henry Kissinger*, *White House Years*, Boston 1979, S. 389.

<sup>71</sup> Unterredung zwischen Nixon und Pompidou am 26.2.1970 in Washington. NARA, Nixon, NSC, Presidential-HAK Memcons (Pres-HAK) 1024.

<sup>72</sup> Nixon zu Pompidou am 13.12.1971 auf den Azoren. *William Burr* (Hrsg.), *The Kissinger Transcripts. The Top Secret Talks with Beijing and Moscow*, New York 1999, S. 36.

Hinter all dem stand die Frage, wie „westlich“ die Bundesrepublik in den ersten beiden Jahrzehnten ihrer Existenz wirklich geworden war und welchen sowjetischen Verlockungen sie angesichts der Teilung Deutschlands ausgesetzt sein würde. Die westliche Wahrnehmung der Bundesrepublik und die Selbstwahrnehmung ihrer politischen Führung stimmten in diesem Punkt nicht nahtlos überein. Denn aus Bonner Sicht hatte die Westbindung absoluten Vorrang. Sie wurde geradezu als Bedingung der Möglichkeit einer „neuen“ Ostpolitik angesehen. Im Vorfeld von Wehner, jetzt als Nachfolger Schmidts Vorsitzender der SPD-Fraktion im Bundestag, ein wenig schulmeisterlich ermahnt,<sup>73</sup> ließ Brandt in seiner ersten Regierungserklärung keinerlei Zweifel aufkommen: „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>74</sup>

Gleichsam zur Bekräftigung der Westbindung erfolgte der erste internationale Auftritt der sozial-liberalen Bundesregierung im Dezember 1969 beim europäischen Gipfel in Den Haag.<sup>75</sup> In einer entscheidenden Phase der Nachkriegsentwicklung, an einem „Knotenpunkt“ ihrer Außenbeziehungen<sup>76</sup> dokumentierte die Bundesregierung den Willen zur Stärkung und Erweiterung der EG und damit die Bereitschaft, alle ostpolitischen Schritte in Westeuropa abzustützen. Bezeichnend dafür war Brandts Ankündigung für Pompidou kurz vor der Haager Konferenz, er wolle bei dieser Gelegenheit seine „Überlegungen zur östlichen Komponente der deutschen Europapolitik“ erläutern.<sup>77</sup> In französischen Ohren dürfte eine derartige Formulierung reichlich verräterisch geklungen haben. Waren die Deutschen wieder einmal dabei, nationale Interessen „im Namen Europas“ zu verfolgen?<sup>78</sup> Was war davon zu halten, wenn Staatssekretär Frank kurz nach Unterzeichnung des Moskauer Vertrags die zentrale Bedeutung der Konsolidierung des westlichen Bündnisses unterstrich und die Ostpolitik zu einer „politique est-ouest“ erweiterte?<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Wehner verfasste am 15.10.1969 „Einige Erinnerungsposten für die Regierungserklärung“ und wies darauf hin, „unsere Lage“ erlaube es nicht, „zwischen West und Ost zu stehen, zu pendeln oder zu schwanken.“ Es gelte, sich „in Kooperation und Absprache mit West um größtmögliche Verständigung mit Ost“ zu bemühen. AdsD, SPD-Fraktion, Büro Wehner 2010.

<sup>74</sup> Regierungserklärung 28.10.1969. Verhandlungen des Deutschen Bundestags, S. 32.

<sup>75</sup> *Claudia Hiepel*, In Search of the Greatest Common Denominator. Germany and the Hague Summit Conference 1969, in: *Journal of European Integration History* 9, 2003, H. 2, S. 63-81; *Andreas Wilkens*, Relance et réalités. Willy Brandt, la politique européenne et les institutions communautaires, in: *Marie-Thérèse Bitsch* (Hrsg.), *Le couple France-Allemagne et les Institutions européennes*, Bruxelles 2001, S. 377-418.

<sup>76</sup> *Link*, Entstehung, S. 295.

<sup>77</sup> Brandt an Pompidou 27.11.1969. AAPD 1969, S. 1347. Im Entwurf, den Brandt änderte, hatte es geheißen: „meine Überlegungen zur deutschen Ostpolitik“. AdsD, Dep. Bahr 441.

<sup>78</sup> *Timothy Garton Ash*, Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent, München 1993.

<sup>79</sup> So die französische Botschaft in Bonn am 24.9.1970 über Ausführungen von Staatssekretär Frank über „Ergebnisse und Ziele der deutschen Ostpolitik“ zum Auftakt der Vier-Mächte-Direktorenkonsultation am 18./19.9.1970 in Bonn. AMAE, Allemagne 1544. Im AA herrschte eine gewisse Befürchtung, „dass unser Vorgehen in Moskau als Alleingang ausgelegt werden könnte.“ AAPD 1970, S. 1624, Anm. 3. Darum hatte die Bundesregierung den Vorschlag eines Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Westmächte und der Bundesrepublik gemacht. Es sollte der Demonstration des „besonderen Verhältnisses“ zwischen Bonn und den westlichen Regierungen dienen. Brandt in gleichlautenden Schreiben an Nixon, Pompidou und Heath 7.8.1970.

Die Darstellung der Ostpolitik als integralem Teil einer Politik, die auf eine europäische Friedensordnung zielte und Sicherheit für alle – also auch vor Deutschland – herstellen bzw. bewahren sollte, richtete sich sowohl an die Sowjetunion als auch an die Westmächte. Die Sowjetunion benötigte eine Zusicherung, dass die Bundesrepublik endgültig auf den seit ihrer Gründung gängigen territorialen Revisionismus verzichtete. Andernfalls wären die kurzfristigen Ziele der Ostpolitik, Erleichterungen für Berlin und die Verbesserung innerdeutscher Kontakte, nicht erreichbar gewesen. Die westlichen Siegermächte sollten nicht daran zweifeln dürfen, dass die westeuropäische Einigung und die irreversible Verflechtung der Bundesrepublik mit dem Westen als unersetzbares „Bauelement einer gesamteuropäischen Friedensordnung“ angesehen wurde.<sup>80</sup>

Weder in Moskau noch in den westlichen Hauptstädten glaubte man allerdings, dass damit schon alle Dimensionen der Ostpolitik erfasst waren. Breschnew war sich sicher, freilich ohne das Überlegenheitsgefühl einer Supermacht abzulegen, dass Brandt „in Bezug auf die DDR andere Ziele als wir“ habe,<sup>81</sup> dass die Regierung Brandt in die DDR „eindringen“ wolle, „mit sozialdemokratischer Ideologie und wirtschaftlich.“<sup>82</sup> Auch im Westen blieb nicht unbemerkt, dass die sozial-liberale Regierung den Status quo nicht um seiner selbst willen respektierte. Martin Hillenbrand etwa, Direktor der Europa-Abteilung im State Department, zeigte sich in einem Meinungs austausch mit seinem französischen Kollegen davon überzeugt, der neuen Ostpolitik liege ein „grand design“ zugrunde. Habe Adenauer noch gefürchtet, eine Annäherung an den Osten führe zu einer kommunistischen Unterwanderung des Westens, seien die Deutschen jetzt „more confident“. Denn sie bauten darauf, die ost-westliche Détente in ihrem Sinn nutzen und schließlich die Wiedervereinigung erreichen zu können.<sup>83</sup>

Diese Einschätzung entsprach sehr genau dem dritten der Ziele, die mit der Ostpolitik verfolgt wurden. Es handelte sich um nichts Geringeres als die Induzierung friedlichen Wandels in Osteuropa, um eine „Aggression auf

---

AAPD 1970, S. 1428 f. Vgl. auch Aufzeichnung des State Department über deutsch-amerikanische Konsultationen am 17.8.1970, bei denen Bahr über den Moskauer Vertrag und seine Verhandlungserfahrungen informierte. Über Brandts Vorschlag eines Gipfeltreffens führte er aus, es solle die vorrangige Bedeutung der Allianz der Bundesrepublik mit dem Westen unterstreichen. NARA, Nixon, NSC, CF 684. Brandt hatte diesen Gedanken schon bei seinem Treffen mit Nixon am 11.4.1970 geäußert. AAPD 1970, S. 595.

<sup>80</sup> So Brandt in einer Aufzeichnung für die Sitzung des Bundeskabinetts am 7.6.1970. WBA, Bundeskanzler 91. In seinen Memoiren sagt Brandt konsequenterweise, er sei über den Begriff Ostpolitik nicht glücklich gewesen. *Brandt, Erinnerungen*, S. 187. Damit ist natürlich nicht gemeint, es habe keine Ostpolitik gegeben. Brandt bringt lediglich zum Ausdruck, dass er sich gut in das „nur mühsam verborgene Misstrauen“ der westlichen Verbündeten (ebd. S. 189) hineinversetzen konnte.

<sup>81</sup> Breschnew zu Honecker 28.7.1970. Zitiert bei *Jochen Stelkens*, Machtwechsel in Ost-Berlin. Der Sturz Ulbrichts 1971, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 45, 1997, S. 503-533, hier S. 528.

<sup>82</sup> Breschnew gegenüber der SED-Führung 20.8.1970. Zitiert bei *Monika Kaiser*, Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker. Funktionsmechanismen der SED-Diktatur in Konfliktsituationen 1962 bis 1972, Berlin 1997, S. 390.

<sup>83</sup> Unterredung vom 6.4.1970. NARA, Record Group 59: General Records of the Department of State (RG 59) 2303.

Filzlatschen“, wie es in der DDR hieß,<sup>84</sup> wo noch stärker als anderswo eine als „Sozialdemokratismus“ apostrophierte Bedrohung wahrgenommen wurde.<sup>85</sup> Der Verzicht auf territorialen Revisionismus erleichterte eine systematisch erweiterbare Kontaktaufnahme mit den Ländern des Warschauer Pakts, von der Wandel ausgehen sollte. Als Bahr 1963 vom „Wandel durch Annäherung“ sprach, handelte es sich um eine Formulierung, die vielfach unverstanden blieb. Sie war aber kein „Ba(h)rer Unsinn“, wie Wehner damals meinte,<sup>86</sup> sondern Ausdruck dialektischen Denkens und einer Revisionspolitik mit anderen Mitteln.<sup>87</sup> Der Status quo sollte zunächst anerkannt werden, um ihn im Zuge einer neuen Beziehungsgeschichte zwischen Ost und West verändern zu können. Denn die Herstellung von Beziehungen auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Sektor würde zu einer schrittweisen Öffnung der kommunistischen Systeme und zu ihrer Veränderung führen. Es handelte sich nicht um eine konvergenztheoretischen Vorstellungen verpflichtete Politik, sondern um eine Transformationsstrategie, die zum Vorteil des Westens eine „systemöffnende Koexistenz“ anstrebte, um langfristig zu einer „Systemveränderung“ des Ostens zu kommen.<sup>88</sup> Die Bedrohungsvorstellung aus der Zeit des Kalten Kriegs, der Osten ziele auf Unterminierung des Westens, hatte sich in eine selbstbewusste westliche Offensive verwandelt. Vorstellungen dieser Art wurden in den 60er Jahren vielfach entwickelt, nicht zuletzt in den USA, wo Präsident Johnson und Außenminister Rusk das verschleierte Bild vom „bridge building“ benutzten,<sup>89</sup>

---

<sup>84</sup> Bahr, *Zeit*, S. 157, 159; *Manfred Uschner*, Egon Bahr und seine Wirkung auf uns, in: *Dieter S. Lutz* (Hrsg.), *Das Undenkbare denken*. Festschrift für Egon Bahr, Baden-Baden 1992, S. 129.

<sup>85</sup> Vgl. dazu *Hans-Joachim Spanger*, *Die SED und der Sozialdemokratismus*. Ideologische Abgrenzung in der DDR, Köln 1982, S. 123 ff.

<sup>86</sup> *Andreas Vogtmeier*, Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung, Bonn 1996, S. 64; *August H. Leugers-Scherzberg*, *Die Wandlungen des Herbert Wehner*. Von der Volksfront zur Großen Koalition, Berlin etc. 2002, S. 300 ff.

<sup>87</sup> Näher dazu *Gottfried Niedhart*, Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967-1974, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28, 2002, S. 233-266.

<sup>88</sup> Begriffe bei *Richard von Weizsäcker*, *Vier Zeiten*. Erinnerungen, Berlin 1997, S. 232. Von der „Transformation der anderen Seite“ sprach Brandt am 15.7.1963 in Tutzing. *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, IV. Reihe, Bd. 9, S. 567. Bahr hat den Zusammenhang zwischen Ostpolitik und Liberalisierung des Ostens wiederholt formuliert. Vgl. etwa seine thesenförmige Aufzeichnung vom 13.11.1965: „1. Eine zunehmende Ost-West-Entspannung ist erwünscht. 2. Deutschland darf in dieser Entwicklung nicht isoliert werden. 3. Wir müssen den Prozess der Wandlung im Ostblock fördern. 4. Dazu sind wirtschaftliche und kulturelle Kommunikationen, auch gemeinsame Projekte, nützlich. 5. Mit der Sowjetunion ist ein langfristiges Programm zur Normalisierung der praktischen Beziehungen zu entwickeln. 6. Innerhalb Deutschlands sollten faktisch die gleichen Kommunikationen errichtet werden wie zwischen der Bundesrepublik und Ost-Europa.“ *AdsD*, Dep. Bahr 1/EBAA000030.

<sup>89</sup> Dazu *Thomas A. Schwartz*, *Lyndon Johnson and Europe*. In the Shadow of Vietnam, Cambridge, Mass. 2003, S. 133 ff., 150. Bereits am 2.1.1964 forderte Präsident Johnson „neue Ideen“ im Kampf gegen den „kommunistischen Block“. Am 14.4.1964 wurde das Konzept des wirtschaftlichen und kulturellen „bridge building“ im Nationalen Sicherheitsrat diskutiert und beschlossen. Dabei ging es um die Initiierung und Unterstützung des Wandels in Osteuropa. Den Beratern des Präsidenten war durchaus klar, dass die damalige Außenpolitik der Bundesrepublik ein Bremsklotz bei der Umsetzung dieser Strategie war, während Brandt als der passende Partner erschien. *Lyndon B. Johnson Library*, Austin, Texas (LBJL), NSF-NSC Meetings File, Box 1; NSF-CF-Europe and USSR, Box 162; Telephone Conversations WH 6401.02, cit. 1142.

tatsächlich aber dasselbe wie Bahr meinten, der die „Desintegration des Ostblocks“ vor Augen hatte.<sup>90</sup>

Derart weitreichende Vorstellungen hatten nur dann einen Bezug zur Wirklichkeit, wenn man von bestimmten Annahmen ausging. Dazu gehörte einmal, dass der Westen und besonders die Bundesrepublik über Möglichkeiten verfügten, auf die Entwicklung in Osteuropa und auf die Politik der Sowjetunion Einfluss zu nehmen. Die zweite Annahme betraf den Entwicklungsstand der sowjetischen Wirtschaft und die Stabilität des sowjetischen Imperiums. Die Sowjetunion-Perzeption, von der die Ostpolitik ausging, betonte die Gleichzeitigkeit von militärischer Stärke, mit der die Sowjetunion zuletzt durch den Einmarsch in die Tschechoslowakei Furcht und Schrecken verbreitet hatte, die aber den „galoppierenden Erosionsprozess“<sup>91</sup> der sowjetischen Machtstellung nicht verbergen konnte, und von wirtschaftlicher Rückständigkeit, die die sowjetische Führung zwingt, mit dem Westen zu kooperieren. Da sich die Sowjetunion unter der Führung des zur Entspannung entschlossenen Breschnews nicht mehr gegenüber dem Westen abschottete, wie es im Kalten Krieg geschehen war, sondern eine Modernisierung des Landes unter westlicher Mitwirkung anstrebte (Handel, Investitionen, Kredite, wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit), setzte sie sich der Dynamik des Westens aus. Den Widerspruch zwischen den „engen Machtbeherrschungsinteressen der sowjetischen zentralen Führung“ und den „Zwangsläufigkeiten der modernen Industriegesellschaft“ werde die Sowjetunion nicht unbegrenzt aushalten können, sagte Brandt voraus.<sup>92</sup> Sie werde, wie es in der FDP gesehen wurde, „als Ergebnis der Industrialisierung und des technischen Fortschritts“ einen „Prozess der Verbürgerlichung“ durchmachen.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Bahr am 18.4.1969 in Washington anlässlich eines Treffens der politischen Planungsgruppe der NATO. Dazu ein Vermerk des britischen Teilnehmers R.A. Burroughs vom 25.4.1969: „Bahr said that our main aim was to put an end to the Soviet hold on Eastern Europe. This was something which we could only do slowly, step by step. [...] At one and the same time he believes in enlarging the Common Market, maintaining the U.S. commitment to Europe, moving as slowly as possible on European defence cooperation, making gestures to the Soviet bloc, and steadily attempting to achieve the disintegration of the Soviet bloc. It is a relatively high risk and forward policy based on a more confident assessment of the Soviet threat and the U.S. commitment than our own and reflecting considerable confidence in Germany's own position and influence with both sides.“ PRO, FCO 49/265.

<sup>91</sup> Bahr am 27.10.1968 in einem Vortrag für die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler in Marburg/Lahn. AdsD, Dep. Bahr 72. Vgl. auch das schon oben zitierte Memorandum des Planungsstabs vom 18.9.1969. AAPD 1969, S. 1051. Zur Perzeption der Sowjetunion *Reiner Albert*, Das Sowjetunion-Bild in der sozial-liberalen Ostpolitik 1969-1975, in: Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte 24, 1995, S. 299-326.

<sup>92</sup> Brandt bei einer Sitzung der Führungsgremien der SPD am 1./2.11.1968. AdsD, Parteivorstand der SPD, Protokolle. Auch in einer Unterredung mit dem britischen Premierminister Heath am 6.4.1971 benutzte Brandt dieses Argument. PRO, PREM 15/397. Siehe auch das Kalkül Bahrs in einem Schreiben an Kissinger vom 14.4.1973, man müsse auf die Wirkung der „wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen“ setzen. Sie würden „die Widersprüche in den kommunistisch regierten Ländern steigern und zu weiteren Modifikationen des Systems beitragen.“ AdsD, Dep. Bahr 439/1.

<sup>93</sup> So ein Papier „Thesen zur Interessenlage der Außenpolitik der UdSSR“ anlässlich einer Sitzung des Bundesfachausschusses der FDP für Deutschland-, Außen- und Sicherheitspolitik am 24.1.1969. AdL, BFA 964.

#### IV. Die Berlin-Krise 1969 als Testlauf für Entspannung

Diese Einschätzungen der Sowjetunion erfolgten ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, als ein vermeintlich schwerer Rückschlag der Entspannung gerade stattgefunden hatte. Im August 1968, als sowjetische Panzer in Prag aufzogen, schienen Détente und Ostpolitik in eine Sackgasse geraten zu sein. Die Bundesrepublik sah sich dem sowjetischen Vorwurf ausgesetzt, sie habe mit ihrer ostentativen Unterstützung der tschechoslowakischen Reformer die CSSR aus dem Warschauer Pakt herauslösen wollen und damit die sowjetische Intervention unausweichlich werden lassen. Hinzu kam, dass auch der französische Verbündete die Meinung vertrat, eine von der Bundesrepublik allzu bedenkenlos betriebene Politik der Annäherung an die Staaten Osteuropas habe für die Sowjetunion eine Provokation bedeutet.<sup>94</sup> Aus Paris war aber auch zu hören, das Ende des „Prager Frühlings“ sei lediglich eine Panne auf der Straße der Entspannung. In der Tat sollte sich bald herausstellen, dass sich der Trend zur Détente fortsetzte.

Allerdings handelte es sich dabei keineswegs um einen linearen Prozess, sondern um die Gleichzeitigkeit von konfrontativen Machtgebärden und Verständigungsbereitschaft. Dies konnte schon deswegen nicht anders sein, weil es auf beiden Seiten einflussreiche Gegner der Entspannung gab. Sie bezweifelten, dass der Ost-West-Konflikt, der ja andauerte, durch kooperative Ansätze weniger gefährlich und kostspielig sowie für die betroffenen Menschen ein Stück weit erträglicher gemacht werden könne. Aber auch die Protagonisten der Entspannung beherrschten bestens das Wechselspiel von Druck und Nachgeben. Ein exemplarischer Beweis dafür, wie spannungsreich der Entspannungsprozess verlaufen konnte, war die Berlin-Krise, die im Zusammenhang mit der für den 5. März angesetzten Wahl des Bundespräsidenten in Berlin stand. Da West-Berlin kein Teil der Bundesrepublik war, wurde der Entschluss, die Wahl dort stattfinden zu lassen, von der Sowjetunion und der DDR als Verstoß gegen geltendes Recht angesehen, obwohl die Bundesversammlung auch schon bei früheren Gelegenheiten in West-Berlin getagt hatte. Auch im Westen, namentlich in Frankreich, gab es zunächst wenig oder gar keine Unterstützung für einen Bonner Kraftakt kurz nach den Prager Erschütterungen. Es zeigte sich aber bald, dass die Berlin-Krise 1969 inhaltliche und prozedurale Lösungsansätze bot, die dann 1970/71 weiterentwickelt werden konnten.

---

<sup>94</sup> Dazu *Hans-Peter Schwarz*, Die Regierung Kiesinger und die Krise in der CSSR 1968, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 47, 1999, S. 159-186; *Klaus Hildebrand*, Die tschechoslowakische Krise vom August 1968. Frankreichs Haltung gegenüber der Bonner Republik im Spiegel der „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“, in: *Wolfgang Elz/Sönke Neitzel*, Internationale Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Winfried Baumgart zum 65. Geburtstag, Paderborn 2003, S. 449-458.

Die Hauptgewinner waren die Supermächte und die Bundesrepublik, während die DDR die Begrenztheit ihres Aktionsraums erfuhr. Zu Beginn sah es freilich ganz anders aus, denn Ulbricht witterte eine Chance, die Staaten des Warschauer Pakts, wie es schon 1967 gelungen war, erneut an seine Seite zu zwingen und damit die Bonner Ostpolitik zu konterkarieren, von der er zu Recht eine Durchlöcherung der Mauer fürchtete. Die DDR-Führung wollte die kurzfristige Interessenidentität von Sowjetunion und DDR während der tschechoslowakischen Krise ausbauen, um ihrerseits eine „Gegenoffensive“ als Auftakt für eine langfristige „Zersetzungsinitiative“ im Westen mit Zielrichtung SPD und Gewerkschaften beginnen zu können.<sup>95</sup> Signale aus Bonn und West-Berlin, eine Verringerung der Bundespräsenz in West-Berlin sei bei entsprechenden Gegenleistungen durchaus denkbar, beantwortete Ost-Berlin mit der Ankündigung, die Transitstrecken nach West-Berlin für die Teilnehmer der Bundesversammlung sperren zu wollen. Dem war eine Absprache mit der Sowjetunion vorausgegangen, in welcher Weise die Verkehrsbehinderungen gesteigert werden könnten.<sup>96</sup> Erste Warnschüsse bestanden darin, die Autobahn nach Berlin seit dem 10. Februar für Stunden zu sperren. Bis Anfang März kam es wiederholt zu Behinderungen im Berlin-Verkehr.

An diesem Punkt war die DDR aber auch schon an der Grenze ihrer Handlungsmöglichkeiten angelangt. Denn die Sowjetunion ließ zwar Maßnahmen gegen das „Eindringen der BRD in Westberlin“ zu,<sup>97</sup> wollte andererseits aber die Botschaft des neuen amerikanischen Präsidenten Nixon, eine „Ära der Verhandlungen“ beginnen zu lassen, nicht ungenutzt lassen. Am 17. Februar 1969 versicherte der sowjetische Botschafter in den USA, Dobrynin, bei seiner ersten Begegnung mit Nixon, die sowjetische Führung wolle diese Initiative aufgreifen und in Verhandlungen über verschiedene Fragen eintreten, allen voran die Begrenzung der strategischen Waffen. Nixon unterstrich bei dieser Gelegenheit seinen Willen, die „basic differences“, die struktureller Natur seien und das amerikanisch-sowjetische Verhältnis dauerhaft bestimmten, nicht zu einer „sharp confrontation“ werden zu lassen. Konkreter werdend betonte er, dass Verhandlungen über Rüstungsbegrenzung im Zusammenhang mit Fortschritten bei der Suche nach Konfliktlösungen im Nahen Osten und in Vietnam zu sehen seien. Der von Kissinger entwickelte *linkage*-Ansatz, der die amerikanische Détente-Politik und nicht zuletzt auch die Haltung Washingtons gegenüber der Ostpolitik in fundamentaler Weise prägen sollte, schloss auch die

---

<sup>95</sup> Undatierte (von Ende Oktober 1968 stammende) Aufzeichnung Hermann von Bergs (Pressereferat Ministerpräsident Stoph, Kontaktmann auf DDR-Seite zum West-Berliner Senat). Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit, Berlin (BStU), GH 25/87. Aufzeichnung vom 30.1.1969. SAPMO, NL Ulbricht, NY 4182-1312.

<sup>96</sup> Aktennotiz von Honecker für Ulbricht über eine Besprechung mit Semjonow am 3.2.1969. SAPMO, Büro Ulbricht, DY 30-3294.

<sup>97</sup> So schon eine Vereinbarung der Partei- und Regierungsdelegation in Moskau über Westberlin, 11./12.12.1967. SAPMO, Büro Ulbricht, DY 30-3519.

Berlin-Frage ein. Sollte sich die Lage in Berlin zuspitzen, könnte dies, so warnte Nixon, negative Auswirkungen auf die Bereitschaft des Senats haben, den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen zu ratifizieren. Berlin sei die „einzige Wolke am Horizont“. Sie müsse verschwinden. Dobrynin gab sogleich zu verstehen, die Sowjetunion werde eine Eskalation in und um Berlin nicht zulassen.<sup>98</sup>

Wenige Tage später erhielt die DDR aus Moskau den „Rat“, sich gesprächsbereit zu zeigen. Ein Einstieg in die Entspannungspolitik mit der neuen amerikanischen Administration war für Moskau wichtiger als die Durchsetzung der harten DDR-Linie. Die DDR stellte nun ein Passierscheinabkommen für Ostern 1969 in Aussicht, wenn die Bundesregierung im Gegenzug den Verzicht auf Berlin als Ort der Bundesversammlung erklärte.<sup>99</sup> In Bonn waren zu diesem Zeitpunkt verschiedene Positionen auszumachen. Bundeskanzler Kiesinger zitierte den sowjetischen Botschafter Zarapkin am 23. Februar, einem Sonntag, nach Stuttgart, nur um ihm zu sagen, dass ein Passierscheinabkommen allein für die Osterfeiertage kein ausreichendes Angebot darstelle und umfassendere Gegenleistungen erwartet würden, wenn von der Tagung der Bundesversammlung in Berlin abgesehen werden sollte.<sup>100</sup> Damit überreizte Kiesinger seine Karten und beschwor die Gefahr herauf, dass Ost-Berlin tatsächlich eine neue Chance erhielt, die „Linie Bonn-Moskau zu vereisen,“ wie Bahr festhielt,<sup>101</sup> der für einen flexibleren Dialog mit der Sowjetunion eintrat, um in den Sondierungen über ein Gewaltverzichtsabkommen vorankommen zu können. Schließlich gab es noch die von Wehner favorisierte Auffassung, man solle stärker auf direkte Kontakte mit der DDR setzen.<sup>102</sup>

Welche Nuancen auch immer zu unterscheiden waren, es war deutlich, dass an Berlin als Ort der Bundesversammlung nicht um jeden Preis festgehalten werden sollte. Von Bedeutung war in jedem Fall, dass seitens der USA, deren Präsident sich im Rahmen seiner Europareise am 26. und 27. Februar in Bonn und Berlin aufhielt, generell Unterstützung erklärt wurde: „Was die Entscheidung der

---

<sup>98</sup> Unterredung zwischen Nixon und Dobrynin am 17.2.1969. NARA, RG 59/2666. Zur Vorbereitung lag ein Memorandum von Außenminister Rogers mit einem Sprechzettel für Nixon vom 15.2.1969 vor. Darin heißt es u.a.: „Berlin is an American state interest. [...] We have given permission for the Bundesversammlung to take place and do not see anything in it which violates the status of Berlin under international agreements. [...] There is some opposition to the NPT in the Senate which could substantially increase if the Soviets make real trouble over Berlin (or anywhere else).“ Ebd. Vgl. auch *Kissinger*, White House Years, S. 143 f.

<sup>99</sup> Aktennotiz vom 21.2.1969. SAPMO, Büro Ulbricht, DY 30-3500; Brief Ulbrichts an Brandt als SPD-Vorsitzenden vom 21.2.1969, der von Hermann von Berg in West-Berlin überbracht wurde. BStU, GH 25/87. Publiziert wurde der Brief in: Europa Archiv 24, 1969, Folge 8, S. D193. Vgl. auch *Günter Diehl*, Zwischen Politik und Presse. Bonner Erinnerungen 1949-1969, Frankfurt/M. 1994, S. 450.

<sup>100</sup> Aufzeichnung in: AAPD 1969, S. 256 ff.

<sup>101</sup> Bahr an Brandt 27.2.1969. AdsD, Dep. Bahr 399. Vgl. auch Bahrs Lageanalyse für Brandt vom 28.2.1969. Ebd.

<sup>102</sup> Dazu ein mit Kiesinger und Brandt abgesprochener Brief Wehners vom 27.2.1969 an Rechtsanwalt Vogel für die DDR-Führung. Abgedruckt bei *Dirk Kroegel*, Einen Anfang finden! Kurt Georg Kiesinger in der Außen und Deutschlandpolitik der Großen Koalition, München 1997, S. 297 f.

Bundesregierung angehe, so müsse sie diese Entscheidung nach ihrem eigenen Interesse treffen. Ließen sich Zugeständnisse von der anderen Seite erlangen, so dass nach Auffassung der Bundesregierung eine Verlegung der Wahl an einen anderen Ort gerechtfertigt wäre, so würde man diese Entscheidung unterstützen. Ebenso würde man aber auch die Entscheidung unterstützen, den neuen Präsidenten in Berlin wählen zu lassen, wenn eine Verlegung nicht gerechtfertigt sei. Wie immer die Entscheidung der Bundesregierung ausfalle, die amerikanische Regierung werde sie unterstützen.“<sup>103</sup>

In Ermangelung eines Verhandlungsangebots, an dem die DDR nicht interessiert war, und angesichts einer neuerlichen Verschärfung des sowjetischen Drucks, den die Sowjetunion aber nicht als Berlin-Krise bewertet sehen wollte,<sup>104</sup> blieb es beim vorgesehenen Ort für die Bundesversammlung. Am 5. März wurde Gustav Heinemann als erster sozialdemokratischer Bundespräsident gewählt. Als ob nichts gewesen wäre, hörten die propagandistischen Attacken aus dem Osten danach schlagartig auf. Kiesinger und Zarapkin begegneten sich in „ruhiger und sachlicher Atmosphäre“, als der sowjetische Botschafter um ein Gespräch bat, um über den Konflikt am anderen Ende der Welt zu informieren, der westliche Beobachter nachhaltig beschäftigte und der die sowjetisch-chinesischen Spannungen noch einmal steigerte, über den Grenzzwischenfall am Ussuri.<sup>105</sup> Trotz des zurückliegenden Nervenkriegs ließ die Berlin-Krise für das Auswärtige Amt deutlich erkennen, dass die sowjetische Führung „ihre Möglichkeiten gegenüber dem Westen nüchtern“ einschätzte. Das vitale Interesse der Sowjetunion an der Aufnahme des „Abrüstungsdialogs“ habe „die Konfrontation um Berlin in Grenzen gehalten“.<sup>106</sup> Auch in Paris wurden die Dinge so gesehen. General de Gaulle fand Kiesingers Zustimmung, als er sich überzeugt zeigte, „dass das heutige Sowjetrussland keine Schwierigkeiten mit dem Westen suche, nicht einmal Schwierigkeiten wegen Berlin. Die Gründe dafür lägen klar zutage, sie hießen China und die heimliche Evolution der Bevölkerung und der Satelliten.“<sup>107</sup> Vertieft wurde dieser Eindruck schon am 17. März, als die Warschauer Pakt-Staaten mit dem Budapester Appell die Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz vorschlugen. Damit waren sich die Westpolitik der Sowjetunion und die Ostpolitik der Bundesrepublik ein wichtiges Stück näher gekommen.

---

<sup>103</sup> Nixon zu Kiesinger am 26.2.1969 in Bonn. AAPD 1969, S. 283.

<sup>104</sup> Botschafter Allardt (Moskau) an AA 3.3.1969. AAPD 1969, S. 317.

<sup>105</sup> Unterredung Kiesingers mit Zarapkin am 11.3.1969. AAPD 1969, S. 356 ff.

<sup>106</sup> Aufzeichnung von Ministerialdirigent Sahn vom 7.3.1969. AAPD 1969, S. 332.

<sup>107</sup> De Gaulle zu Kiesinger am 13.3.1969 in Paris. AAPD 1969, S. 375. In dieser Lagebeurteilung waren sich de Gaulle und Adenauer schon 1962 einig, ohne dass Adenauer es aus innenpolitischen und innerparteilichen Gründen gewagt hätte, damit auch an die Öffentlichkeit zu treten. Der darüber enttäuschte de Gaulle sah darin die Verhinderung einer realistischen deutschen Ostpolitik. Wie in den USA wurde auch in Frankreich Brandt als der künftige Träger einer solchen Politik gesehen. Unterredung zwischen de Gaulle und Adenauer 15.2.1962. Archives Nationales, Paris (AN), 5 AG 1/161.

Ergänzt wurde dies durch die amerikanisch-sowjetische Annäherung, die zu einer direkten Verbindung, einem Kanal (*back channel*), zwischen dem Weißen Haus und dem Kreml via Dobrynin führte.<sup>108</sup> Der Kanal sollte dem informellen und geheimen Informations- und Meinungs austausch dienen und führte in der Folgezeit zu zahlreichen Treffen zwischen Kissinger und Dobrynin. Dazu gehörte auch ein Lunch am 3. März, als die Berlin-Krise noch andauerte. Dobrynin sprach aber bereits davon, man verfüge seit 1963 über genügend positive Erfahrungen, um die von Kissinger angemahnten festen Regeln über den Zugang nach Berlin aushandeln zu können. Eine wesentliche Grundlage dafür bildete die wechselseitig gegebene Zusicherung, der Status quo in Europa solle nicht verändert werden. Als Dobrynin meinte, man solle sich an der tatsächlichen Lage in Europa orientieren, schloss Kissinger daraus, es gehe der Sowjetunion nicht um eine förmliche Anerkennung der DDR. Dies, so der sowjetische Botschafter, sei korrekt.<sup>109</sup> Der Politik Ulbrichts war damit, ohne dass er es schon wusste, der Boden entzogen worden.

Auch ohne die Berlin-Krise 1969 wäre es zu den entspannungspolitischen Initiativen gekommen, die 1970 zu den Ostverträgen der Bundesrepublik und 1971 – nach einer Folge von Konfrontationen – zum Durchbruch in der amerikanisch-sowjetischen Supermacht-Détente gekommen.<sup>110</sup> Aber die Krise stellte Anschauungsmaterial bereit, das aus der Krise herausführte und den Krisenherd Deutschland und Berlin in einen Zustand größerer Stabilität überführte. Dazu gehörten der Gewaltverzicht in den Ostverträgen, das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin und der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Auf der Supermächtebene war das Berlin-Abkommen 1971 ein Indikator für den Stand der verbesserten amerikanisch-sowjetischen Beziehungen. Auch die im Oktober 1971 erfolgte Ankündigung eines Gipfeltreffens zwischen Nixon und Breschnew im Mai 1972 gehörte dazu. Alle wichtigen Elemente der späteren Lösung tauchten bereits im Frühjahr 1969 auf: die Bekräftigung des territorialen Status quo, die Aufwertung der DDR, ohne sie völkerrechtlich anzuerkennen, die Selbstbehauptung der Bundesrepublik in West-Berlin und nicht zuletzt die Verhandlungsbereitschaft der Supermächte zur Begrenzung der strategischen Waffen. Was noch fehlte, war eine Ostpolitik der Bundesrepublik aus einem Guss. Sie sollte im Herbst 1969 nach der Bundestagswahl hinzukommen.

---

<sup>108</sup> Zur Einrichtung des Kanals *Kissinger*, *White House Years*, S. 141. Zur Bedeutung dieser Kontaktaufnahme für den weiteren Verlauf der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen vgl. auch *Jussi M. Hanhimäki*, „Dr. Kissinger“ or „Mr. Henry“? Kissingerology, *Thirty Years and Counting*, in: *Diplomatic History* 27, 2003, S. 637-676, hier S. 649.

<sup>109</sup> Aufzeichnung Kissingers von 6.3.1969 über das Gespräch mit Dobrynin am 3.3.1969. NARA, Nixon, NSC, HAK Office Files (HAK) 57.

<sup>110</sup> So *Kissinger*, *White House Years*, S. 144.

## V. Ostverträge und Bündnisloyalität 1970/71

Der erste Schritt zur Initiierung der sozial-liberalen Ostpolitik erfolgte bereits vor der Wahl Brandts zum Bundeskanzler. Egon Bahr, der mit Brandt vom Auswärtigen Amt ins Bundeskanzleramt gewechselt war, flog nach Washington, um am 13. Oktober 1969 die amerikanische Regierung über Grundfragen der künftigen Bonner Außenpolitik zu informieren. Was er mitzuteilen hatte, war nicht einmal sonderlich neu. Unter nachdrücklicher Betonung von Kontinuität in der Außenpolitik sprach er Fragen von bilateralem und internationalem Interesse an (Nichtverbreitungsvertrag, US-Truppenpräsenz in Europa, Europäische Sicherheitskonferenz, Lage in und um Berlin, Stimmrecht der Berliner Bundestagsabgeordneten) und informierte darüber, dass die schon von der Großen Koalition angestrebten Verhandlungen über einen Gewaltverzichtsvertrag mit der Sowjetunion nun vorangebracht werden sollten. In erster Linie diente Bahrs Reise der direkten Kontaktaufnahme mit Kissinger und der psychologischen Umorientierung der Nixon-Administration auf den ersten Bundeskanzler, der nicht der CDU angehörte. Kissinger ermutigte die neue Bundesregierung, das ostpolitische Eisen zu schmieden, solange es heiß war, und meinte zu Bahr: „Ihr Erfolg wird unser Erfolg sein.“<sup>111</sup>

Kissinger übersah indes nicht, dass Bahr ausgesprochen selbstbewusst auftrat und den wichtigsten Bündnispartner der Bundesrepublik, der allein ihre Sicherheit garantieren konnte, lediglich informierte, nicht jedoch konsultieren oder gar um Erlaubnis fragen wollte. Er beeilte sich zu versichern, der Bundesrepublik „als Partner, nicht als Vasall“ begegnen zu wollen.<sup>112</sup> Zur Bekräftigung nahm er die Bundesregierung in den Klub derer auf, die durch *back channels* miteinander verbunden waren. Kissinger im Weißen Haus und Bahr im Bundeskanzleramt verfügten fortan über einen exklusiven Draht, der an den Außenministerien und diplomatischen Vertretungen vorbei der geheimen Direktinformation und der Absprache diente.<sup>113</sup> Zu den ersten Informationen, die über den Kanal liefen, gehörten amerikanischerseits die Ankündigung der bevorstehenden Vorgespräche über die Begrenzung strategischer Waffen (SALT) und deutscherseits die Nachricht, dass Brandt in einem Schreiben an den sowjetischen Ministerpräsidenten Kossygin das Interesse der Bundesrepublik an baldigen Verhandlungen über ein Gewaltverzichtsabkommen zu Ausdruck gebracht habe.<sup>114</sup> Gewissermaßen untermauert wurde die

---

<sup>111</sup> AAPD 1969, S. 1114 ff.; *Bahr, Zeit*, S. 271 f.; *Kissinger, White House Years*, S. 410 ff.

<sup>112</sup> Kissinger über das Gespräch mit Bahr in einer Aufzeichnung für Nixon, 20.10.1969. NARA, Nixon, NSC, CF 682.

<sup>113</sup> *Kissinger, White House Years*, S. 411; *Bahr, Zeit*, S. 271. Die während der Amtszeit Brandts als Bundeskanzler über den Kanal gegangenen Mitteilungen finden sich in AdsD, Dep. Bahr 439.

<sup>114</sup> AdsD, Dep. Bahr 439; NARA, Nixon, NSC, Presidential Correspondence (PC) 753; *Bahr, Zeit*, S. 276 f.; Brandt an Kossygin 19.11.1969. AAPD 1969, S. 1313 ff. Insofern war die Aussage Bahrs bei der Übergabe des Briefes an Botschafter Zarapkin, nur Brandt, Ehmke und Bahr selbst seien über die Existenz des Briefes informiert, nicht korrekt. Tagebuch Zarapkins vom 19.11.1969. Archiv für Außenpolitik der Russländischen Föderation, Moskau (AVPRF) f.0757, op.14, p.53, d.6, 1.173-177. Zitiert wird aus dem ins Deutsche

Entschlossenheit der Bundesregierung, ihren Beitrag zur Détente zu leisten und ein neues Kapitel in den deutsch-sowjetischen Beziehungen aufzuschlagen, durch die Unterzeichnung des Abkommens über die Nichtverbreitung von Kernwaffen am 28. November 1969.

Die Moskauer Reaktion erfolgte nicht auf dem üblichen Weg, sondern über einen sowjetischen Journalisten, der am 24. Dezember bei Bahr im Kanzleramt erschien und nicht nur den Wunsch der Moskauer Führung nach einem vertraulichen Meinungs austausch übermittelte, sondern auch die Einrichtung eines informellen Kontakts vorschlug.<sup>115</sup> Damit war ein weiterer Kanal etabliert<sup>116</sup> und das Kanzleramt wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik in ein internationales Kommunikationsnetz einbezogen, das sich in der Folgezeit – etwa im Verlauf der Verhandlungen, die dem Moskauer Vertrag vorausgingen, oder bei den Verhandlungen über das Berlin-Abkommen 1971, in die die Bundesregierung, ohne irgendwie zuständig zu sein, streng vertraulich involviert war – wiederholt als äußerst wertvoll erweisen sollte.

Die außenpolitischen Richtungsentscheidungen der ersten Regierung Brandt/Scheel wurden von heftigen Auseinandersetzungen begleitet. Darauf wird im Folgenden ebenso wenig eingegangen<sup>117</sup> wie auf Einzelheiten im Ablauf der mit der Sowjetunion, Polen und der DDR, später auch mit der Tschechoslowakei geführten Verhandlungen.<sup>118</sup> Vielmehr soll die Rolle beleuchtet werden, die die Bundesrepublik in den Ost-West-Beziehungen spielte. Welche Rolle strebte die sozial-liberale Regierung an und wie wurde sie wahrgenommen?<sup>119</sup> Aufschlussreich ist die eben erwähnte erste Begegnung

---

übertragenen Bestand, der uns mit Genehmigung des Archivs von Prof. Dr. Werner Link, Universität Köln zur Verfügung gestellt wurde. Siehe auch *Link*, Entstehung des Moskauer Vertrages, S. 296, Anm. 2.

<sup>115</sup> Aufzeichnung Bahrs 24.12.1969. AAPD 1969, S. 1465 f.

<sup>116</sup> *Bahr*, Zeit, S. 283; *Wjatscheslaw Keworkow*, Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik, Berlin 1995.

<sup>117</sup> Siehe dazu den Beitrag von Frank Fischer in diesem Band.

<sup>118</sup> Hier handelt es sich um ein Feld, das auf der Basis multiarchivalischer Forschungen erneut beackert werden muß. Vgl. bisher etwa *Werner Link*, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974, in: *Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link*, Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt, Stuttgart etc. 1986, S. 179 ff.; *Dieter Bingen*, Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949-1991, Baden-Baden 1998; *Libor Roucek*, Die Tschechoslowakei und die Bundesrepublik Deutschland 1949-1989. Bestimmungsfaktoren, Entwicklungen und Probleme ihrer Beziehungen, München 1990; *Heinrich Potthoff*, Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1961-1990, Berlin 1999.

<sup>119</sup> Im folgenden wird an eigene Publikationen jüngerer Datums und an die ersten Ergebnisse der internationalen Forschung angeknüpft, die sich auf Archivmaterial und neuere Akteneditionen stützt: *Gottfried Niedhart*, Ostpolitik: Phases, Short-Term Objectives, and Grand Design, in: *David C. Geyer/Bernd Schaefer* (Hrsg.) *American Détente and German Ostpolitik 1969-1972*, Washington, D.C.: Bulletin of the German Historical Institute, Supplement 1, 2003, S. 118-136; *Gottfried Niedhart*, Zustimmung und Irritationen: Die Westmächte und die deutsche Ostpolitik 1969/70, in: *Ursula Lehmkuhl/Clemens A. Wurm/Hubert Zimmermann* (Hrsg.), *Deutschland, Großbritannien, Amerika. Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert*. Festschrift für Gustav Schmidt zum 65. Geburtstag, Stuttgart 2003, S. 227-245; *Gottfried Niedhart*, The Federal Republic's Ostpolitik and the United States: Initiatives and Constraints, in: *Kathleen Burke/Melvyn Stokes* (Hrsg.), *The United States and the European Alliance Since 1945*, Oxford 1999, S. 289-311; *Stephan Fuchs*, „Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert“. Kissinger, Bahr und die Ostpolitik, Hamburg 1999; *Georges-Henri Soutou*, L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne, in: *Association Georges Pompidou* (Hrsg.),

zwischen Bahr und Kissinger. Bahr ließ durchblicken, die neue Bonner Regierung werde vielleicht manchmal unbequem sein. Man wolle auch „nicht alle zwei Monate“ nachfragen, ob man in Washington „noch geliebt“ werde. „Gott sei Dank,“ soll Kissinger geantwortet haben.<sup>120</sup> Was er Bahr gegenüber verschwie, war seine Skepsis gegenüber einer Bundesrepublik, die erklärtermaßen die Normalität eines eigenständig auftretenden Akteurs für sich beanspruchte. Für Kissingers Geschmack entwickelte die Bundesrepublik ein zu großes Maß an „Flexibilität“, wie er einige Tage vor Bahrs Antrittsbesuch ausführte.<sup>121</sup> Sie sei „objektiv“ zu schwach, um eine führende Rolle spielen zu können: „The Federal Republic simply cannot afford massive intervention into the affairs of the world.“ Versuche sie es dennoch, womit Kissinger nach den schon seit der Großen Koalition vorliegenden Erfahrungen offensichtlich rechnete, werde dies zu einem Stillstand in der Integration der Bundesrepublik in Europa führen. Kissinger billigte der Ostpolitik durchaus zu, sie könne zu einer kurzfristigen Entlastung führen. Man müsse sich aber auch fragen, wo die Deutschen in fünf Jahren stehen werden. Natürlich könne man ihnen derartige Bedenken nicht direkt ins Gesicht sagen, was Kissinger in der Tat vermied, wie sich fünf Tage später zeigte. Man könne nicht offen zum Ausdruck bringen, dass sie nicht in der Lage sein werden, ihre gegenwärtige Politik durchzuhalten. Doch Kissinger lag falsch. Innerhalb der Fünfjahresfrist, von der er sprach, sollten sich die Ost-West-Beziehungen deutlich verändern. Insbesondere sollte sich zeigen, dass die Bundesrepublik eine maßgebliche Rolle im Entspannungsprozess zu spielen vermochte, der schließlich zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa führte, obwohl Kissinger lange Zeit keine Gelegenheit ausgelassen hatte, das KSZE-Projekt als schädliches und illusionäres Konzept abzutun.

Nicht nur das Weiße Haus reagierte mit skeptischer Gespanntheit auf den Beginn der deutsch-sowjetischen Verhandlungen. Auch der amerikanische Botschafter in Bonn, Kenneth Rush, artikulierte einige Zweifel und fragte sich, was die Selbstdarstellung Brandts („an active ally to the US, but a more independent one“) zu bedeuten habe.<sup>122</sup> Dies hing nicht zuletzt damit zusammen,

---

Georges Pompidou et l'Europe, Brüssel 1995, S. 267-313; *Markus Bernath*, Wandel ohne Annäherung. Die SPD und Frankreich in der Phase der neuen Ostpolitik 1969-1974, Baden-Baden 2001; *Gottfried Niedhart*, Partnerschaft und Konkurrenz. Deutsche und französische Ostpolitik in der Ära Brandt und Pompidou, in: *Ilja Mieß/Pierre Guillen* (Hrsg.), Deutschland – Frankreich – Russland: Begegnungen und Konfrontationen, München 2000, S. 345-371; *Andreas Wilkens*, Accords et désaccords. La France, l'Ostpolitik et la question allemande 1969-1974, in: *Ulrich Pfeil* (Hrsg.), La République Démocratique Allemande et l'occident, Paris 2000, S. 357-378; *Roger Morgan*, Willy Brandt's "Neue Ostpolitik": British Perceptions and Positions, 1969-1975, in: *Adolf M. Birke/Magnus Brechtken/Alaric Searle* (Hrsg.), An Anglo-German Dialogue. The Munich Lectures on the History of International Relations, München 2000, S. 179-200; *Gottfried Niedhart*, The British Reaction towards Ostpolitik. Anglo-West German Relations in the Era of Détente 1967-1971, in: *Christian Haase* (Hrsg.), Debating Foreign Affairs. The Public and British Foreign Policy since 1867, Berlin 2003, S. 130-152.

<sup>120</sup> AAPD 1969, S. 1115 f.

<sup>121</sup> Kissinger bei einem *State Department Senior Seminar* am 8.10.1969, bei dem er Fragen von Teilnehmern beantwortete. NARA, Nixon, NSC, Pres-HAK 1026.

<sup>122</sup> Rush an Hillenbrand 17.11.1969. NARA, RG 59, Lot Files, Entry 5406, Box 15.

dass er sich – ebenso wie seine französischen und britischen Kollegen – zunächst nicht zureichend informiert fühlte. Auch Seydoux monierte, es habe keine Vorausinformation gegeben, als die Bundesregierung Mitte November 1969 der Sowjetunion die Aufnahme von Verhandlungen vorschlug.<sup>123</sup> Ähnliche Kommentare gaben die Beamten im britischen Außenministerium ab. Brandt konsultierte noch nicht einmal das Auswärtige Amt, geschweige denn die Verbündeten.<sup>124</sup> Als entscheidend erwies sich freilich, dass zugleich Übereinstimmung in der Sache festgestellt werden konnte. Die Ostpolitik zeige, dass die Bundesregierung „konstruktiv“ denke und in Abstimmung mit den Verbündeten handle: „No harm has yet been done and the Germans obviously want to keep in step.“<sup>125</sup> Die Gleichzeitigkeit von leichter Beunruhigung über die Eigenständigkeit der Ostpolitik und von Beruhigung angesichts ihrer Rückbindung an das westliche Bündnis war charakteristisch und sollte für den Rest des Jahres 1970 bestehen bleiben.

Aus der Sicht der Westmächte beruhte deren Informations- und Konsultationsbedürfnis zum einen darauf, dass man Klarheit über die Vereinbarkeit von Ostpolitik und Westintegration haben wollte. Darüber hinaus aber sahen sie ihre Rechte berührt, die sie als Siegermächte des Zweiten Weltkriegs und aufgrund der Nachkriegsverträge besaßen.<sup>126</sup> Das emanzipierte Auftreten der Regierung Brandt/Scheel stand in einem gewissen Widerspruch zu der Tatsache, dass die Bundesrepublik ein Staat mit eingeschränkter Souveränität war, wie ein Kommentar in London nicht vergaß festzuhalten.<sup>127</sup> Die Rechtsauffassung der Westmächte, die besonders strikt in Paris herausgestellt wurde, wo man auf der unbedingten Wahrung des rechtlichen Status quo insistierte und Präsident Pompidou sogar gegen jegliche Berlin-Verhandlungen war,<sup>128</sup> kollidierte mit dem Bestreben der Bundesregierung, den Status quo schrittweise zu überwinden und speziell in und um Berlin zu verbessern. Jede eigenständig unternommene Initiative der Bundesregierung konnte den Charakter eines Alleingangs mit Auswirkungen auf die Vier-

---

<sup>123</sup> Telegramme von Seydoux nach Paris 17. und 29.11.1969. AMAE, Allemagne 1539.

<sup>124</sup> Vermerk von Brimelow, Deputy Under-Secretary im Foreign and Commonwealth Office (FCO), 19.11.1969. PRO, FCO 33/476.

<sup>125</sup> Vermerk von Drinkall (Westeuropa-Abteilung im FCO) 2.3.1970 anlässlich eines Briefs von Brandt an Premierminister Wilson vom 26.2.1970. PRO, PREM 13/3221. Identisch fiel auch das Urteil von Rush in einem Schreiben vom 20.1.1970 an Sutterlin (Deutschland-Referat im State Department) aus. NARA, RG 59, Lot Files, Entry 5406, Box 13.

<sup>126</sup> Hierzu *Werner Link*, Deutsche Ostpolitik und die Zuständigkeit der Alliierten, in: *Adolf M. Birke/Günther Heydemann* (Hrsg.), Großbritannien und Ostdeutschland seit 1918, München 1992, S. 107-120; *Hannfried von Hindenburg*, Die Einhegung deutscher Macht. Die Funktion der alliierten Vorbehaltsrechte in der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49-1990, in: *Helga Haftendorn/Henning Riecke* (Hrsg.), „...die volle Macht eines souveränen Staates...“ Die alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Politik 1949-1990, Baden-Baden 1996, S. 81-124.

<sup>127</sup> Vermerk von Gladstone (Westeuropa-Abteilung im FCO) 20.11.1969: „We are now ready to concede some form of qualified statehood to the DDR – and thus acknowledge the existence of two German states with limited sovereignty.“ PRO, FCO 33/476.

<sup>128</sup> Siehe etwa Aufzeichnung Pompidous vom 26.3.1970: „[...] je suis hostile à cette affaire [...]. AN, 5 AG 2/1009. Vgl. auch *Soutou*, L'attitude, S. 277 ff.; *Wilkins*, Accords, S. 368 ff.

Mächte-Rechte annehmen. Ein solcher Schritt war schon die mit den Verbündeten nicht abgesprochene Regierungserklärung am 28. Oktober 1969, in der Brandt die staatliche Anerkennung der DDR aussprach. Streng genommen war die Bundesregierung zu einer derartigen Erklärung, die Deutschland als Ganzes betraf, gar nicht befugt. Prompt wurde das Thema in der Bonner Vierergruppe zur Sprache gebracht.<sup>129</sup> Obwohl die Bundesregierung das tat, was von ihr in der zurückliegenden Zeit mit zunehmender Dringlichkeit erwartet worden war, nämlich die Anerkennung der Nachkriegsrealitäten, sollte sie doch zuvor mit den Westmächten darüber in Konsultationen eintreten.

Die Bundesregierung wurde schon aus Eigeninteresse nicht müde, immer wieder zu erklären, sie respektiere die Rechte der Vier Mächte. Gleichzeitig aber war es gar nicht zu vermeiden, dass sie Themen ansprach, die Deutschland als Ganzes und Berlin betrafen. Das von der Bundesregierung aufgestellte Junktim zwischen einem bilateralen Vertrag mit der Sowjetunion und einer akzeptablen Berlin-Regelung stellte einen solchen Fall dar.<sup>130</sup> Was Kissinger als seinen Hebel zur Kontrolle der Ostpolitik bezeichnete,<sup>131</sup> entsprach voll und ganz den Wünschen der Bundesregierung, die allerdings von den Westmächten wiederholt ein zielstrebigeres Vorgehen bei den Berlin-Gesprächen forderte. Die Verhandlungen zwischen Bonn und Moskau und über Berlin begannen zwar ungefähr gleichzeitig, sie verliefen aber nicht synchron. Der Moskauer Vertrag konnte schon im August 1970 unterzeichnet werden, während die Vier Mächte bis September 1971 brauchten, ehe eine Vereinbarung erreicht war. Die Bundesrepublik wurde auf diese Weise einerseits zum Vorreiter der *Détente*, schien andererseits aber die Gefahr einer „selektiven *Détente*“ heraufzubeschwören, Kissingers Alptraum, der nun nicht mehr Herr des Verfahrens war und seine linkage-Strategie gefährdet sah.<sup>132</sup>

Unbehagen machte sich auch in Paris und London breit. Frankreich fand sich in einer „*position d'infériorité*“ wieder, denn es hatte seine Rolle als wichtigster Partner der Sowjetunion in Europa eingebüßt.<sup>133</sup> Der britische Premierminister Heath äußerte bei einer Kabinettsitzung unverblümt seine Gefühle: „Close relationships between Germany and the Soviet Union had seldom been to our

---

<sup>129</sup> Sitzung vom 10.11.1969. AAPD 1969, S. 1251 ff. Entschiedene Vorbehalte dagegen, dass sich Bonn ohne vorherige Konsultation mit den Westmächten zu Gewaltverzichtsverhandlungen entschloss und damit auch zu Grenzfragen äußerte, finden sich auch in einem Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung des Quai d'Orsay vom 1.12.1969. AMAE, Allemagne 1546.

<sup>130</sup> Geradezu leitmotivisch wurde dieser Zusammenhang immer wieder betont. So machte Bahr am 10.4.1970 anlässlich der ersten USA-Reise Brandts als Bundeskanzler den Amerikanern deutlich, die Verhandlungen mit der Sowjetunion, mit Polen und der DDR sowie die Berlin-Gespräche bildeten einen Gesamtzusammenhang („are all linked together“). „If the FRG should succeed in negotiating an agreement with the Soviet Union but the Berlin talks do not succeed, the whole process would be stopped.“ NARA, RG 59/2304. Ähnlich Bahr auch in einer Unterredung mit Kissinger am 8.4.1970. NARA, Nixon, NSC, HAK 57.

<sup>131</sup> Kissinger, *White House Years*, S. 412.

<sup>132</sup> Ebd. S. 410, 412, 528.

<sup>133</sup> Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung des französischen Außenministeriums 29.5.1970. AMAE, Allemagne 1540.

advantage in the past.“<sup>134</sup> In London wurde auf äußerste Genauigkeit in der Definition von Détente gedrängt,<sup>135</sup> was auch damit zusammenhing, dass der Moskauer Vertrag keinen Hinweis auf das Fortbestehen der Vier-Mächte-Rechte enthielt. Die Bundesregierung musste sich mit einer mündlichen Erklärung der Sowjetunion begnügen, die die Westmächte, obwohl dieses Verfahren nicht ihren Vorstellungen entsprach und obwohl der Wortlaut der sowjetischen Erklärung den Westmächten erst nach der Paraphierung des Vertrags bekannt wurde, letztlich akzeptierten.<sup>136</sup> Sie wussten wohl auch, dass in der gegebenen Situation nicht mehr erreicht werden konnte. Jedenfalls wollte Kissinger aus der „Freiheit“, die sich die Deutschen genommen hätten, kein „Drama“ machen<sup>137</sup> und stimmte darin mit Frankreich und Großbritannien überein.<sup>138</sup>

Umstritten war nicht, was zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion – angefangen vom sog. Bahr-Papier, dem von Bahr und Gromyko im Mai 1970 erreichten Zwischenergebnis,<sup>139</sup> bis hin zum Moskauer Vertrag selbst – ausgehandelt wurde. Umstritten war vielmehr die Dynamik, die möglicherweise davon ausgehen und zu unerwünschten Ergebnissen führen könnte. Auf der einen Seite schien die deutsche Frage mit der Respektierung des Status quo zur Ruhe gekommen zu sein, wie etwa in Paris mit großer Zufriedenheit konstatiert wurde.<sup>140</sup> Andererseits blieb aus westlicher Sicht abzuwarten, wie verlässlich und standfest die Bundesrepublik als Bündnispartner wirklich war.<sup>141</sup> Noch war keine Gefährdung westlicher Interessen eingetreten, aber langfristig war eine derartige Auswirkung der Ostpolitik nicht auszuschließen, wie Kissinger im Dezember 1970 meinte.<sup>142</sup> Präsident Nixon verzichtete auf eine derartige Abstufung. Für ihn war die Ostpolitik schlichtweg eine „gefährliche

---

<sup>134</sup> Kabinettsitzung vom 3.9.1970. PRO, CAB 128/47.

<sup>135</sup> Brimelow an Edmonds (britische Botschaft Moskau), 14.8.1970. Documents on British Policy Overseas, Series III (DBPO), Bd. 1, S. 257.

<sup>136</sup> Vgl. hierzu AAPD 1970, S. 1381 ff., 1409 f., 1419 f., 1426 f.

<sup>137</sup> Der französische Botschafter Lucet über ein Gespräch mit Kissinger, 7.8.1970. AMAE, Allemagne 1542. Siehe auch das Fernschreiben von Botschafter Pauls (Washington) 10.8.1970: Der Entschluss, den Moskauer Vertrag ohne Aufschub zu paraphieren, „hat im State Department und im Weißen Haus mehr imponiert als verstimmt und wird dazu beitragen, in Zukunft Gängeleien zu vermeiden.“ AAPD 1970, S. 1433.

<sup>138</sup> Unterredung von Botschafter Ruete mit Lemerle, Directeur du Cabinet de Ministre, 7.8.1970. AMAE, Allemagne 1542. Ähnlich Unterredung Staatssekretär Frank mit Botschafter Sauvagnargues 7.8.1970. Ebd. Für die britische Position Assistant Under-Secretary Bendall an Edmonds 19.8.1970: „It will now be for the historians to argue whether we could have done better than we did on the question of the Four Power rights (I myself think we did pretty well in the circumstances).“ PRO, FCO 33/1028. Allgemein zur britischen Politik *Lothar Kettenacker*, Britain as one of the Four Powers in Berlin, in: *Jeremy Noakes/Peter Wende/Jonathan Wright* (Hrsg.), Britain and Germany in Europe 1949-1990, Oxford 2002, S. 163-183, hier S. 177 ff.

<sup>139</sup> Leitsätze für einen Vertrag mit der UdSSR, 20.5.1970. AAPD 1970, S. 822 ff.

<sup>140</sup> Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung im Außenministerium 29.5.1970. AMAE, Allemagne 1540.

<sup>141</sup> So war sich z.B. der britische Außenminister Douglas-Home nicht sicher, ob die Bundesregierung bei entsprechendem sowjetischem Druck nicht doch zu gewissen Alleingängen bereit sein könnte. Kabinettsitzung 16.7.1970. PRO, CAB 128/47. Ähnlich auch Premierminister Heath zu Nixon in Washington 17.12.1970. PRO, FCO 7/1842.

<sup>142</sup> Kissinger anlässlich des USA-Besuchs von Heath 17.12.1970. NARA, RG 59/2657. Ähnlich auch ein Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung im französischen Außenministerium 4.12.1970: Bisher sei die Ostpolitik ohne „complications majeures“ verlaufen. Unsicher sei allerdings, ob dies auch für die Zukunft gelte. AMAE, Allemagne 1547.

Angelegenheit“. Die Sowjetunion verfolge kein anderes Ziel, als die Bundesrepublik aus der NATO herauszulösen.<sup>143</sup> Aus amerikanischer Sicht galt es, die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und osteuropäischen Staaten zu unterstützen und gleichzeitig vor „allzu ausgedehnten“ ostpolitischen Aktivitäten zu warnen. Die Angelegenheit war wichtig genug, um im Herbst 1970 die Eckpunkte amerikanischer Deutschland- und Sicherheitspolitik im Nationalen Sicherheitsrat zu diskutieren<sup>144</sup> und ein entsprechendes Papier auszuarbeiten.<sup>145</sup>

Ende 1970 erreichten die Unstimmigkeiten zwischen Bonn und den Westmächten, die auch einen publizistischen Niederschlag fanden, ihren Höhepunkt. Sie hatten mit unterschiedlichen Zeitvorstellungen und Konfliktwahrnehmungen zu tun. Die Bundesregierung drängte auf eine Intensivierung der Berlin-Verhandlungen, so dass sich die Westmächte unter Druck gesetzt sahen. Deutschen Diplomaten in Washington und London, aber auch auf direktem Weg dem Kanzleramt wurde nahe gelegt, das „Tempo“ zu reduzieren und nicht die Augen davor zu verschließen, dass in Washington „an hoher Stelle erhebliche Bedenken“ gegen die Ostpolitik beständen.<sup>146</sup> Daraufhin eilte kurz vor Weihnachten 1970 Kanzleramtsminister Ehmke nach Washington, um sich von Kissinger anzuhören, dass es in der Tat „geringe Meinungsunterschiede“ gebe. Kissinger warnte vor Alleingängen. Es sei von zentraler Bedeutung, „dass wir uns nicht gegeneinander ausspielen ließen.“ Gegenwärtig behandle die Sowjetunion die Bundesrepublik „nett und die Amerikaner hart“. Die vergangenen Monate schienen an wichtigen Punkten (u.a. Nahostkonflikt, Vietnamkrieg, SALT) zu zeigen, dass die Sowjetunion nicht durchgängig an Verhandlungslösungen interessiert war und auf die Teilbarkeit der Entspannung spekulierte. Ehmke sah sich mit einer amerikanischen Lageeinschätzung konfrontiert, die von der globalen Interessendefinition der USA bestimmt war. Als Vertreter einer Regionalmacht konnte er nur darauf verweisen, dass die bisher in Europa schon erreichten Fortschritte in Gestalt der noch ausstehenden Berlin-Regelung ausgebaut werden sollten und davon

---

<sup>143</sup> Nixon zu Heath 17.12.1970. PRO, FCO 7/1842.

<sup>144</sup> Memorandum vom 11.9.1970 zur Vorbereitung der Sitzung des Nationalen Sicherheitsrats am 15.9.1970 über „German Eastern Policy and Berlin“. NARA, RG 59/2265.

<sup>145</sup> National Security Decision Memorandum 91, 6.11.1970: United States Policy on Germany and Berlin. Betont wird zunächst die Notwendigkeit, die Beziehungen der Bundesrepublik mit dem Westen zu bewahren und weiter zu vertiefen. Zur Ostpolitik heißt es: „Our approach to the specific question raised by the FRG’s Eastern policy should continue to be one of general support for the avowed objectives, without obligating ourselves to support particular tactics, measures, timing or interpretations of the FRG’s policies. We approve the establishment of normal relations between the FRG and the states of Eastern Europe. We should not conceal, however, our longer range concern over the potentially divisive effect in the western alliance and inside Germany of any excessively active German policy in Eastern Europe as well as our concern over the potential risks of a crisis that such a policy might create in relations between Eastern European states and the USSR.“ NARA, Nixon, NSC, HAK 59.

<sup>146</sup> Kissinger zu Botschafter Pauls 17.12.1970. AAPD 1970, S. 2294; Permanent Under-Secretary Greenhill zu Botschafter v. Hase 22.12.1970. PRO, FCO 33/1144. Siehe auch v. Hase an AA 2.1.1971. AAPD 1971, S. 3 ff.; Sahm, Leiter der Abteilung Außenpolitik im Kanzleramt, über ein Gespräch mit dem US-Gesandten Fessenden 16.12.1970. AdsD, Dep. Ehmke, 1/HE AA 000788.

vielleicht wieder positive Auswirkungen auf andere Konfliktpunkte zu erwarten waren.<sup>147</sup>

Die zwischen Bonn und Washington auftretenden Differenzen in der Lagebeurteilung führten an keinem Punkt zu einem blockierenden Veto gegen die Ostpolitik. Aber auf der Ebene der Wahrnehmung und der Risikoeinschätzung lassen sich deutliche Abweichungen erkennen. Immerhin ist es aufschlussreich, dass Bahr erst im März 1972 das Gefühl hatte, mit Kissinger in herzlicher Atmosphäre sprechen zu können.<sup>148</sup> Ohne Zweifel hing dies auch damit zusammen, dass die sozial-liberale Regierung ungeachtet ihres Koalitionscharakters mit einem Attribut versehen war, auf das die republikanische Administration in Washington ablehnend reagierte. In Bonn regierten die „Socialists“, die sich zusätzlich dadurch verdächtig machten, dass sie mit nationalem Selbstbewusstsein auftraten.<sup>149</sup> Die Unionsparteien, die den deutsch-amerikanischen Schulterchluss in der Gründungsphase der Bundesrepublik und ersten Formierungsphase ihrer Außenpolitik hergestellt hatten, befanden sich in der Opposition. Die Ostpolitik führte zu polarisierenden Auseinandersetzungen und die Mehrheit der Regierung Brandt/Scheel im Bundestag bröckelte. In den Augen Kissingers konnte dies negative Folgen für die Stabilität nicht nur der Bundesrepublik, sondern angesichts ihrer zentralen Stellung auch für Europa haben. Da sie nicht den Konsens mit der Opposition suchten, riskierten Brandt und Scheel die Zerstörung bestehender Strukturen. In Kissingers verzerrter Wahrnehmung, die er dem französischen Botschafter in Washington anvertraute, stand die Welt wieder einmal vor einem „deutschen Problem“. Sein Name lautete Ostpolitik. Alle Generationen seien bisher mit einem „deutschen Problem“ konfrontiert gewesen und es wäre zu schön gewesen, wenn die jetzige Generation davon verschont geblieben wäre. Kissinger wollte sich nicht vom Moskauer Vertrag distanzieren, aber es war für ihn auch unangebracht, sich mit einem Vertrag zu identifizieren, den die USA nicht ausgehandelt hätten und der von „unseren Freunden in der CDU“ abgelehnt werde.<sup>150</sup> Abgesandte der CDU/CSU-Opposition gaben sich in Washington die Klinke in die Hand und erweckten den Eindruck, die Regierung stürzen zu können. Davon versprach sich Kissinger allerdings wenig, denn auch eine von der Union geführte Regierung hätte keine starke Stellung. Nixon

---

<sup>147</sup> Aufzeichnung Ehmkes vom 23.12.1970 über die Unterredung mit Kissinger am 21.12.1970. AdsD, Dep. Ehmke, 1/HE AA 000788. – Zur Kumulation der Konfliktstoffe in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen siehe *William Bundy, A Tangled Web. The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York 1999, S. 179 ff. Vor diesem Hintergrund forderte Kissinger im Verlauf der amerikanisch-britischen Gespräche in Washington am 18.12.1970, „to avoid a differentiated détente in which the Soviets bought themselves time by making a selective relaxation with particular allies.“ NARA, RG 59/2657.

<sup>148</sup> Aufzeichnung Bahrs vom 1.4.1972 über eine Unterredung mit Kissinger am 28.3.1972: „Die Atmosphäre mit Kissinger war zum ersten Mal herzlich zu nennen. Er machte von sich aus den Vorschlag, man solle sich alle drei Monate sehen.“ AAPD 1972, S. 349.

<sup>149</sup> So die Charakterisierung Kissingers in einem Memorandum für Nixon 20.10.1969. NARA, Nixon, NSC, CF 682.

<sup>150</sup> Aufzeichnung von Lucet über das Gespräch mit Kissinger am 7.8.1970. Kissinger habe u.a. gesagt: „M. Brandt et M. Scheel [...] sont en train de détruire les structures de l'Etat allemand.“ AMAE, Allemagne 1542.

dagegen hätte einen Regierungswechsel in Bonn gern gesehen: „Any non socialist government would be better.“<sup>151</sup>

Schon zeitgenössische Beobachter erkannten, dass man zwischen emotionalen Regungen, subjektiven Wahrnehmungen, situationsbedingten Verhaltensweisen und letztlich ausschlaggebenden Interessenlagen unterscheiden müsse.<sup>152</sup> Wie sich 1971 recht schnell zeigen sollte, verwoben sich die Fäden der amerikanischen Détente und der deutschen Ostpolitik. Die USA entwickelten zunehmend ein Interesse an der Realisierung der Ostverträge, die noch ratifiziert werden mussten, und griffen Brandts Wunsch vom Dezember 1970 auf, die Berlin-Verhandlungen zu intensivieren. Ende Januar 1971 erhielt Bahr Besuch von einem persönlichen Abgesandten Kissingers. Dieser überbrachte für „dear Egon“ die Einladung zu einem sofortigen persönlichen Kontakt in den USA, in den auch der amerikanische Botschafter Rush einbezogen werden sollte und der der Abstimmung und Organisation für den weiteren Verlauf der Berlin-Verhandlungen auf höchster Geheimhaltungsstufe diente.<sup>153</sup> Zu diesem Zweck wurde ein neuer Kanal etabliert, über den das Kanzleramt informell, aber in der Sache maßgeblich in den weiteren Verhandlungsprozess einbezogen wurde, obwohl Berlin an sich ein Prärogativ der Vier Mächte war. Gleichzeitig hatte Kissinger in seinen vertraulichen Kontakten mit Dobrynin der Berlin-Frage neuen Nachdruck verliehen. Für das weitere Verfahren stand jetzt ein erweitertes System von *back channels* zur Verfügung.<sup>154</sup> Dennoch dauerte es noch mehrere Monate bis zu einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss.<sup>155</sup>

Als er erreicht war, überraschte Bundeskanzler Brandt die Weltöffentlichkeit damit, dass er sich mit Breschnew in Oreanda auf der Krim zu einem Gedankenaustausch traf. Schon im Mai hatte Moskau einen Anstoß dazu

---

<sup>151</sup> Nicht datiertes Memorandum Kissingers für Nixon zur Vorbereitung für dessen Unterredung mit Außenminister Scheel am 18.7.1970 und handschriftliche Bemerkung Nixons. NARA, Nixon, NSC, CF 683. Vgl. auch *Bernd Schaefer*, „Washington as Place for the German Campaign”: The U.S. Government and the CDU/CSU Opposition, 1969-1972, in: *Geyer/Schaefer* S. 98-108.

<sup>152</sup> So notierte Bendall in London am 27.1.1971: „The likelihood of serious divisions of opinion within the Alliance is not, I think, very great. Any differences tend to arise more over tactics than strategy. [...] While the Americans inevitably take a more global view of Soviet policies and intentions than the West Europeans, it does not automatically follow that they will refuse limited settlements where they can get them. Their approach to SALT supports this. They have been careful to isolate their bilateral discussions with the Soviets from events and developments elsewhere. Many of their doubts seem to me to stem from their comparative lack of confidence in the socialist Government in Germany, which is reinforced by the antics of Bahr and the ex-Communist Wehner, and no doubt fuelled by a certain amount of poison by their long-standing friends in the CDU. But while these doubts may show up in personal commentaries, they are in no sense the basis for American policy decisions.” PRO, FCO 33/1416.

<sup>153</sup> Kissinger an Bahr 25.1.1971. NARA, Nixon, NSC, HAK 57. Vgl. auch *Kissinger*, *White House Years*, S. 807 ff.; *Bahr*, *Zeit*, 354 ff.

<sup>154</sup> Unter dem 31.1.1971 heißt es in einer Zeittafel zum Thema „Berlin and European Security“: „Procedure worked out for HAK-Dobrynin Channel to be linked up with Bahr and Rush channels.“ NARA, Nixon, NSC, HAK 57.

<sup>155</sup> Im Einzelnen dazu *Kissinger*, *White House Years*, S. 802 ff., 823 ff.; *Bahr*, *Zeit*, S. 359 ff.; *Valentin Falin*, *Politische Erinnerungen*, München 1993, S. 165 ff.

gegeben.<sup>156</sup> Zwei Tage vor der Unterzeichnung des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin kam der sowjetische Botschafter in Bonn darauf zurück und schlug ein Treffen noch im September vor, um „den breiten Kreis der bilateralen Fragen und Aspekte der internationalen Lage zu besprechen, die für beide Seiten von Interesse“ waren.<sup>157</sup> Brandt nahm die Einladung an. Die Gründe erläuterte er in einer handgeschriebenen Mitteilung für Verteidigungsminister Schmidt. Zum einen wollte er sich „wegen der Gespräche mit der DDR“ dem sowjetischen Gesprächsangebot „nicht entziehen“. Bevor das Berlin-Abkommen rechtskräftig werden konnte, musste zwischen der Bundesrepublik und der DDR ein Verkehrsabkommen ausgehandelt werden, bei dem – wie stets bei deutsch-deutschen Verhandlungen – ein sanfter sowjetischer Druck auf die DDR nicht schaden konnte. Zum anderen wollte Brandt es nicht verpassen, in der sich nun deutlich abzeichnenden Entspannungsphase eine der Hauptrollen zu spielen. Breschnew werde im Oktober „in Paris sein“ und ein Nixon-Besuch in der Sowjetunion werde „streng geheim“ vorbereitet.<sup>158</sup>

Der deutsch-sowjetische Meinungs austausch in Oreanda vom 16. bis 18. September 1971<sup>159</sup> stellte eine neuartige Form des Dialogs ohne strikte Tagesordnung dar, wie er bis dahin in den Ost-West-Beziehungen unüblich, ja geradezu unmöglich gewesen war. „Schwierige Themen“ (gleichgewichtige Truppenreduktion, europäische Sicherheitskonferenz, deutsch-deutsche Verhandlungen, Berlin-Frage) konnten „andiskutiert“ werden, hielt Brandt nach der Begegnung fest. Das „eigentlich Neue“ bestand für ihn in der anderen Art des Umgangs miteinander. Beide Seiten wussten jetzt genauer, wo es „Übereinstimmungen, Annäherungen, Unterschiede“ gab.<sup>160</sup> Brandts Reise sorgte im In- und Ausland für einigen Wirbel, der durch die Informationspolitik noch verstärkt wurde. In Bonn waren vor der offiziellen Bekanntgabe am 7. September nur wenige Personen unterrichtet, darunter Außenminister Scheel,<sup>161</sup> aber nicht die zuständigen Beamten im Auswärtigen Amt.<sup>162</sup> Von den Westmächten wurden nur die USA im voraus informiert, und zwar das Weiße Haus, nicht aber das State Department.<sup>163</sup> Besonders in Frankreich sorgte dieses

---

<sup>156</sup> Vermerk Bahrs 12.5.1971. AAPD 1971, S. 753 f.

<sup>157</sup> Unterredung zwischen Brandt und Botschafter Falin 1.9.1971. AAPD 1971, S. 1311 f.

<sup>158</sup> Brandt an Schmidt 5.9.1971. Privataarchiv Schmidt, Hamburg. Korrespondenz Innenpolitik 1971. Vor Brandts Abreise formulierte Schmidt „einige Anregungen zu Themen sicherheitspolitischen Charakters“. Schmidt an Brandt 14.9.1971. Ebd. Auf Schmidts Position, die überwiegend von sicherheitspolitischen Überlegungen geprägt war und wiederholt eine gewisse Distanz gegenüber „Willy Brandts Ostpolitik“ (*Helmut Schmidt, Menschen und Mächte*, Berlin 1991, S. 187) erkennen ließ, kann hier nicht weiter eingegangen werden.

<sup>159</sup> AAPD 1971, S. 1383 ff.

<sup>160</sup> Notizen Brandts 18.9.1971. WBA, Bundeskanzler 92. Vgl. auch *Brandt, Begegnungen*, S. 471.

<sup>161</sup> Brandt an Schmidt 5.9.1971. Wie oben Anm. 158. Scheel in einem Rundfunkinterview 17.9.1971. AdL, Bestand Scheel, A35/167.

<sup>162</sup> Darüber Ministerialdirigent van Well gegenüber einem Angehörigen der US-Botschaft in Bonn 15.9.1971. NARA, RG 59/2305. Von Seiten des AA war in Oreanda nur der stellvertretende Leiter des Sowjetunion-Referats, Meyer-Landrut, anwesend. Vgl. *Bahr, Zeit*, S. 499 und *Andreas Meyer-Landrut, Mit Gott und langen Unterhosen. Erlebnisse eines Diplomaten in der Zeit des Kalten Krieges*, Berlin 2003, S. 87 ff.

<sup>163</sup> Bahr über den Kanal an Kissinger 2.9.1971. Dessen Antwort auf demselben Weg 3.9.1971: „Thank you very much for the helpful information [...] Warm regards.“ AdSD, Dep. Bahr 439.

Verfahren für erhebliche Verstimmung.<sup>164</sup> Brandt war aber der Auffassung, Termine würden „selbständig“ gemacht, zumal „kein politischer Alleingang“ geplant und eine eingehende Unterrichtung der Bündnispartner über den Inhalt der Gespräche vorgesehen sei.<sup>165</sup>

Die Bundesrepublik war, wie *Le Monde* feststellte, eine „erwachsene Nation“ geworden.<sup>166</sup> Dies entsprach durchaus dem Bonner Selbstverständnis und so wurde im Auswärtigen Amt auch die internationale Presse gelesen. Dort werde betont, „Oreanda habe die Bundesrepublik als Großmacht in der europäischen und der Weltpolitik herausgestellt.“<sup>167</sup> Ob die Wahl der Begriffe angemessen war, kann bezweifelt werden. Kein Zweifel besteht indes daran, dass die Bundesrepublik zu einem zentralen Akteur in den Ost-West-Beziehungen geworden war, dessen Politik gleichermaßen durch Eigenständigkeit und Bündnisloyalität geprägt war. Den jeweiligen Interessenlagen entsprechend wurde die Bundesregierung dabei zur Vorsicht angehalten<sup>168</sup> und drängte ihrerseits auf „kooperative Koordination“.<sup>169</sup> Daran musste sie – wie ihre Bündnispartner auch – ein vitales Interesse haben, denn der nächste Zug lag bei Nixon. Schon im Oktober 1971 waren sich die Supermächte einig geworden, dass es im Mai 1972 in Moskau ein Gipfeltreffen geben sollte.<sup>170</sup>

Wenn Brandt gegenüber Breschnew betonte, alle Gespräche seien „in voller Loyalität“ gegenüber den jeweiligen Bündnispartnern zu führen,<sup>171</sup> so schwang dabei auch die sozialdemokratische Grundposition mit, dass die Entspannungspolitik zwischen den Staaten nicht zu einer analogen Normalisierung der Kontakte auf der nichtstaatlichen Ebene führen könne. Schon bei seiner ersten Begegnung mit Brandt im August 1970 hatte Breschnew „mit einigen besonders wirklichkeitsfremden abgelesenen Sätzen“ ein „Zusammengehen von Sozialdemokraten, Kommunisten und Gewerkschaftlern“

---

<sup>164</sup> US-Botschafter Watson über ein Gespräch mit dem Generalsekretär des Quai d'Orsay Alphand 10.9.1971. NARA, RG 59/2305.

<sup>165</sup> Notizen Brandts 15.9.1971 für bevorstehende Kabinettsitzung. WBA, Bundeskanzler 92.

<sup>166</sup> *Le Monde* 21.9.1971. Zitiert bei *Andreas Wilkens*, *Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969-1974*, München 1990, S. 105.

<sup>167</sup> Undatierter Pressespiegel (Eingangsstempel 24.9.1971) im Ministerbüro des AA. AdL, Bestand Scheel, A35/167.

<sup>168</sup> Vgl. etwa die dezenten Ermahnungen von Heath an Brandt 27.9.1971. Man müsse sich der Fallstricke am Weg der Entspannung bewusst sein. Er sei aber zuversichtlich, „that the Alliance can stand the strains of détente as it has survived the test of the Cold War. But in a climate of relaxation we shall have to be no less, and indeed more, on our guard.“ WBA, Bundeskanzler 52.

<sup>169</sup> Diese Formulierung gebrauchte Brandt in einem Schreiben an Nixon vom 19.9.1971, das der Information über das Treffen von Oreanda diene. NARA, Nixon, NSC, PC 753. Gleichlautende Schreiben gingen auch an Heath und Pompidou. AdsD, Dep. Bahr 344B. Die Antwort Nixons an Brandt erfolgte über den Kanal am 6.10.1971: „Your report of conversations with Secretary Brezhnev was most interesting and proved quite useful to me in preparing for my discussions with Foreign Minister Gromyko last week.“ AdsD, Dep. Bahr 439.

<sup>170</sup> Darüber erhielt das Kanzleramt am 11.10.1971 eine von Kissinger an Bahr übermittelte Vorausinformation, in der es zum Schluss hieß: „In the more than six months before his Moscow trip, the President of course looks forward to detailed consultations with our allies. He will shortly write the Chancellor further.“ NARA, Nixon, NSC, President's Trip Files (PTF) 474 und AdsD, Dep. Bahr 439.

<sup>171</sup> Brandt zu Breschnew 17.9.1971. AAPD 1971, S. 1386.

angeregt.<sup>172</sup> Dem verweigerte sich Brandt aus verschiedenen Gründen, die sowohl mit der innenpolitischen als auch mit der innerparteilichen Debatte über die Ostpolitik zusammenhingen, aber auch aus programmatischen Erwägungen, die in der Tradition der SPD lagen.<sup>173</sup> „Aktive Friedenspolitik“ sollte nicht als „Verwischung der grundsätzlichen Positionen in Fragen der freiheitlichen Demokratie verstanden werden.“<sup>174</sup> Die Entspannungspolitik änderte nichts daran, dass „Kommunisten Kommunisten“ und „Sozialdemokraten Sozialdemokraten“ blieben.<sup>175</sup> Vergleichbare Abgrenzungsmaßnahmen ergriff auch die DDR. Sie reagierte auf das Anwachsen der deutsch-deutschen Kontakte mit einer Verschärfung des Grenzregimes und einer Ausweitung der Stasi-Spitzeltätigkeit. Die „Festungsmentalität“<sup>176</sup> der DDR-Führung hatte gute Gründe. Denn die „Annäherung“ zwischen beiden deutschen Staaten, die schließlich Ende 1972 nach langen Verhandlungen mit dem Grundlagenvertrag förmlich besiegelt wurde, brachte für die DDR, wie ein ranghohes Mitglied des Nationalen Sicherheitsrats in Washington scharfsinnig konstatierte, das Risiko des „Wandels“ mit sich.<sup>177</sup>

---

<sup>172</sup> Aufzeichnung Brandts 19.8.1970 („zusätzlich zum ergänzten Dolmetscher-Protokoll“) über seine Unterredung mit Breschnew am 12.8.1970. AAPD 1970, S. 1507.

<sup>173</sup> Dazu demnächst die Mannheimer Dissertation von Jens Schultz, Sozialdemokratie und Kommunismus. Die ideologische und organisationspolitische Auseinandersetzung der SPD mit den deutschen Kommunisten 1969-1974.

<sup>174</sup> Brandt an Eugen Kogon 28.9.1970. WBA, Bundeskanzler 11.

<sup>175</sup> So Hans-Jürgen Wischnewski bei einem Essen am 31.10.1970 mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin, der sich „besorgt“ über die Abgrenzung der SPD von der DKP zeigte. Aufzeichnung von Dingels 4.11.1970. WBA, Parteivorsitzender, Verbindungen zu Referaten 59.

<sup>176</sup> M.E. Sarotte, *Dealing with the Devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik 1969-1973*, Chapel Hill etc. 2001, S. 125.

<sup>177</sup> Sonnenfeldt in einem Memorandum für Kissinger 7.11.1972: „It is astonishing in how many areas the East Germans have agreed to open themselves up to dealings with the FRG. Brandt has gone a long way toward achieving the *Annaeherung* which Bahr set out as a policy objective a decade ago. The East German regime, to ensure his success at the polls, has decided to take the risk that this will cause some *Wandel* in its internal structure too and in its relations with West Germany.“ NARA, Nixon, NSC, CF 687.