

Zustimmung und Irritationen: Die Westmächte und die deutsche Ostpolitik 1969/70

Gottfried Niedhart

Der Übergang von den 60er zu den 70er Jahren hatte für die Geschichte des Ost-West-Konflikts den Charakter einer Weichenstellung.¹ Vereinfacht formuliert folgte auf die Konfrontation des Kalten Kriegs die antagonistische Kooperation der Détente.² Ablesbar war dies an den Beziehungen der beiden Supermächte USA und UdSSR. Hinzu kam, daß die USA auch zur zweiten kommunistisch regierten Großmacht, zur Volksrepublik China Kontakte aufnahmen und damit die Erwartung verbanden, ihren Handlungsspielraum gegenüber der Sowjetunion, die auch nach der Öffnung gegenüber China weiterhin im Zentrum amerikanischer Weltpolitik stand, entscheidend erweitern zu können. Vom Harmel-Bericht im Dezember 1967, als die NATO militärische Sicherheit und politische Entspannung in einem Atemzug nannte,³ und von dem im Juli 1968 unterzeichneten Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen über das amerikanisch-sowjetische SALT-Abkommen im Mai 1972 bis hin zur Schlußakte der KSZE 1975 durchliefen die Ost-West-Beziehungen einen bemerkenswerten Wandel, der sich in der Art des Umgangs miteinander und in konkreten Abkommen niederschlug.

Die Kommunikation zwischen beiden Seiten wurde intensiver und die Verträge ließen erkennen, daß die „Ära der Verhandlungen“, von der Präsident Nixon zu Beginn seiner Amtszeit sprach, tatsächlich konkrete Ergebnisse hervorgebracht hatte. Damit war de Gaulles Ruf nach einem Neuansatz in den Ost-West-Beziehungen auf vielstimmige Resonanz gestoßen. Der französische Terminus ‚Détente‘ wurde ebenso zu einem international verstandenen Schlüsselbegriff wie kurz darauf das deutsche Wort ‚Ostpolitik‘. Entscheidend für den substantiellen Abbau von Spannungen waren freilich die beiden Supermächte. Sie waren nicht die einzigen Akteure im Ost-West-Konflikt, aber ohne sie entbehrten einzelne Initiativen europäischer Staaten der Machtbasis, ohne die

¹ Dieser Aufsatz ist im Rahmen eines von der Thyssen-Stiftung finanzierten und vom Autor zusammen mit Dr. Oliver Bange an der Universität Mannheim betriebenen Forschungsprojekts über die Rolle der Bundesrepublik Deutschland in den Ost-West-Beziehungen 1968-1972 entstanden.

² Als Deutungsansatz Gustav Schmidt, Konfrontation und Détente, 1945-1989: Wechselschritte zur Friedenssicherung, in: Ders. (Hg.), Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1945-1989, Bd. 3, Bochum 1995, S. 15ff.

³ Zum Kontext Frédéric Bozo, Defense versus Security? Reflections on the Past and Present of the ‚Future Tasks‘ of the Alliance (1949-99), in: Gustav Schmidt (Hg.), A History of NATO. The First Fifty Years, Bd. 2, Houndmills 2001, S. 65ff.

weder eine Politik der Abschreckung noch eine Politik der Verständigung Aussicht auf Erfolg hatte.

Ein zweiter Blick auf die späten 60er und frühen 70er Jahre macht deutlich, daß sie zugleich eine konfliktreiche Zeit des Übergangs und der Anpassung waren. Die USA führten Krieg in Vietnam, den sie, wenn auch nur zu bestimmten Bedingungen, beenden wollten. Von der Sowjetunion erhielten sie nicht in dem erhofften Ausmaß diplomatische Unterstützung, um Nord-Vietnam zu einem raschen Einlenken bewegen zu können. Die Sowjetunion setzte ihre Militärmacht ein, um die Tschechoslowakei zu disziplinieren. Darüber hinaus war sie mit der Volksrepublik China in einen Grenzkonflikt verwickelt, der zu militärischen Auseinandersetzungen führte. Auch das Problem Kuba kam wieder an die Oberfläche, als die Sowjetunion im Spätsommer 1970 Vorbereitungen traf, in Cienfuegos auf Kuba eine U-Boot-Basis zu installieren. Gleichzeitig waren beide Supermächte vom Nah-Ost-Konflikt tangiert, der jederzeit wieder eine explosive Wende nehmen konnte. In den westlichen Gesellschaften vor allem, aber nicht nur hier, kam eine politisch-gesellschaftliche Umbruch- und Aufbruchstimmung hinzu, die sich chiffrageartig mit dem Jahr 1968 verbindet.

Für die Führungen in Washington und Moskau addierten sich in bedrohlicher Weise innere Schwierigkeiten und die Gefahr der Ressourcenerschöpfung durch weltpolitisches Überengagement.⁴ Der Entschluß zur Reduzierung von Konflikten entsprang auf beiden Seiten einer nüchternen Kalkulation, die auf Interessenwahrung durch Interessenausgleich bei Fortdauern von Interessengegensätzen zielte. Die Détente-Politik der Supermächte strebte selbstbewußt nach Besitzstandswahrung.⁵ Sie war jedoch zugleich eine Antwort auf interne und internationale Krisen und hatte Züge einer defensiv angelegten Krisenstrategie. In der Sowjetunion herrschte ein Ungleichgewicht zwischen militärischer Macht und wirtschaftlich-technologischer Rückständigkeit. Risse im europäischen Imperium und der Konflikt mit China kamen hinzu. Auch die USA gelangten an die Grenze ihrer Belastbarkeit durch Rüstung und globale Präsenz. „Is the United States going to continue to be a great nation, number one?“ So lautete im August 1971 die nervöse Frage Präsident Nixons.⁶

Der doppelte Blick auf die internationale Konstellation, die mit dem Begriff der Entspannung erfaßt wird,⁷ läßt erkennen, daß Stabilität und Wandel gleichermaßen in Rechnung zu stellen sind. Auf der Ebene der Verhandlungen

⁴ Beide Aspekte werden aufeinander bezogen dargestellt in Carole Fink, Philipp Gassert und Detlef Junker (Hg.), 1968: A World Transformed, Cambridge 1998.

⁵ Siehe etwa das Resümee bei Henry Kissinger, Years of Renewal, New York 1999, S. 92ff.

⁶ H.R. Haldeman, The Haldeman Diaries: Inside the Nixon White House, New York 1994, S. 344. Zum Syndrom des relativen Machtverlusts („decline“) auch Warren I. Cohen, America in the Age of Soviet Power 1945-1991, Cambridge 1993, S. 183.

⁷ Wilfried Loth, Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung, München 1998.

und Vertragsabschlüsse wurde das Ziel der Konflikteindämmung und Stabilisierung verfolgt. Zugleich war damit ein Transformationsprozeß verknüpft, der für neue Problemstellungen und eigene Konflikte sorgte. Dazu gehörten die oben erwähnten Konfliktlagen, vor allem aber die Auswirkungen der sich anbahnenden Multipolarität in der Weltpolitik und der Lockerung der Blockformationen. Sie erfolgte im Westen ungestrafter als im sowjetischen Herrschaftsbereich, führte aber auch dort zu Meinungsverschiedenheiten und Mißtrauen. Geradezu exemplarisch läßt sich dies am Beispiel der Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland verdeutlichen. Sie konnte sich nur im Rahmen des internationalen Entspannungstrends entfalten, verstand sich jedoch zugleich als eigenständiger Beitrag zur Détente und verfolgte spezifisch deutsche Interessen. Die Reaktion der Drei Westmächte mit den USA an der Spitze ist in ihrer Vielschichtigkeit nur zu verstehen, wenn man sowohl die Anstrengung der Bundesrepublik zur Herstellung von Stabilität berücksichtigt als auch ihre Rolle als Mittelmacht, die sich ein Stück weit von der Vormundschaft der Westmächte emanzipierte und eine dynamische Politik des friedlichen Wandels in Deutschland und Osteuropa verfolgte.⁸

Die Perzeption der Ostpolitik in den westlichen Hauptstädten, die im folgenden für die Jahre 1969/70 behandelt werden soll,⁹ entsprach recht genau den beiden Komponenten, aus denen sie tatsächlich bestand. Es handelte sich um eine Politik, die die Nachkriegsrealit ten im geteilten Europa anerkennen wollte, um sie in einem Prozeß von unbestimmter Dauer verändern zu können. Die Stabilisierung des Status quo und seine Transformation lagen konzeptionell dicht beieinander.¹⁰ Darin stimmten schon in der ersten Phase der Ostpolitik während der Zeit der Großen Koalition Bundeskanzler Kiesinger und Außenminister Brandt überein. Vertragliche Regelungen mit der sowjetischen Weltmacht und den anderen Staaten des Warschauer Pakts sollten eine erste

⁸ Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994*, Paderborn 1995.

⁹ Auf die Forschung, die beginnt, sich mit dem Thema auf der Grundlage von Archivmaterial und neueren Akteneditionen zu befassen, wird hier nur summarisch verwiesen: Stephan Fuchs, „Dreiecksverhältnisse sind immer kompliziert“. Kissinger, Bahr und die Ostpolitik, Hamburg 1999; Gottfried Niedhart, *The Federal Republic's Ostpolitik and the United States: Initiatives and Constraints*, in: Kathleen Burk und Melvyn Stokes (Hg.), *The United States and the European Alliance since 1945*, Oxford 1999, S. 289ff.; Georges-Henri Soutou, *L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne*, in: Association Georges Pompidou (Hg.), *Georges Pompidou et l'Europe*, Brüssel 1995, S. 267ff.; Andreas Wilkens, *Accords et d saccords. La France, l'Ostpolitik et la question allemande 1969-1974*, in: Ulrich Pfeil (Hg.), *La République Démocratique et l'Occident*, Paris 2000, S. 357ff.; 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 Mieck und Pierre Guillen (Hg.), *Deutschland – Frankreich – Rußland. Begegnungen und Konfrontationen*, München 2000, S. 345ff.; Roger Morgan, *Willy Brandt's ‚Neue Ostpolitik‘: British Perceptions and Positions 1969-1975*, in: Adolf M. Birke, Magnus Brechtken, Alaric Searle (Hg.), *An Anglo-German Dialogue. The Munich Lectures on the History of International Relations*, München 2000, S. 179ff.; Gottfried Niedhart, *The British Reaction towards Ostpolitik. Anglo-West German Relations in the Era of Détente 1967-1971*, in: Christian Haase (Hg.), *Debating Foreign Affairs. The Public Dimension of British Foreign Policy*, Berlin 2003, S. 140ff.

¹⁰ Im einzelnen dazu Gottfried Niedhart, *Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967-1974*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28 (2002), S. 233ff.

Etappe bilden, die als Einstieg in eine weiterführende wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Kooperation dienen sollte. Aus der daraus resultierenden Dynamik würde auf östlicher Seite ein Zwang zur Liberalisierung erwachsen. Mit kaum zu übertreffender Offenheit, die in dieser Form nicht nach draußen dringen durfte, weil dann die unverzichtbare erste stabilitätsorientierte Etappe der Ostpolitik gefährdet gewesen wäre, beschrieb Egon Bahr als Leiter des Planungsstabs des Auswärtigen Amtes im Austausch mit seinen Kollegen in den amerikanischen und britischen Planungsstäben im April 1969 die strategische Dimension der Ostpolitik, die den schrittweisen Wandel des sowjetischen Imperiums anstrebte. Für Bahr bestand das Hauptziel in der „Desintegration des Ostblocks“. Bahrs britischer Kollege nannte dies eine risikofreudige und offensiv angelegte Politik. Sie zeuge von beträchtlichem Selbstvertrauen in die Fähigkeit, sowohl den Westen auf diese Linie auszurichten, als auch Einfluß auf den Osten zu nehmen.¹¹

Die operative Politik war zunächst allerdings primär auf die Anerkennung des Status quo gerichtet. Dazu gehörten die bestehenden Grenzen in Europa, die unter dem Vorbehalt des noch ausstehenden Friedensvertrags respektiert werden sollten. Diese nach dem Mauerbau 1961 gewonnene und seitdem in der Bundesrepublik und in West-Berlin langsam wachsende Einsicht erfuhr eine Konkretisierung nach dem sowjetischen Einmarsch in die Tschechoslowakei im August 1968, als im Planungsstab des Auswärtigen Amtes auch die Staatlichkeit der DDR und die Hegemonialstellung der Sowjetunion in ihrem Herrschaftsbereich zu den Realitäten gezählt wurden, die hingenommen werden sollten.¹² Als nach der Bildung der sozial-liberalen Koalition die DDR als Staat tatsächlich anerkannt wurde, traten die Bundesrepublik und die Sowjetunion in Verhandlungen ein, die auf der Grundlage des wechselseitigen Gewaltverzichts im August 1970 zum Abschluß des Moskauer Vertrags führten. Im Dezember desselben Jahres folgte der Warschauer Vertrag, der die Unverletzlichkeit der polnischen Westgrenze garantierte.¹³ Mit alledem erfüllte die Bundesregierung nicht nur die Erwartungen der Sowjetunion. Sie entsprach auch der Auffassung der Westmächte, die erleichtert waren, daß die deutsche Frage definitiv

¹¹ Vermerk von R.A. Burroughs vom 25.4.1969 über die Unterredung in Washington am 18.4.1969: „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.“ Public Record Office, London (PRO), Foreign and Commonwealth Office (FCO) 49/265.

¹² Aufzeichnung Bahr 1.10.1968. Akten zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1968, Bd. 2, S. 1278ff.

¹³ Für Einzelheiten 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 1986, S. 163ff., ders., Die Entstehung des Moskauer Vertrages im Lichte neuer Archivalien, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 49 (2001), S. 295ff.; Peter Bender, Die „Neue Ostpolitik“ und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung, München 1995.

aufgehört hatte, für sie eine Verpflichtung darzustellen und ein Hindernis für die Entspannung zwischen Ost und West zu sein. Die Zustimmung zur Politik der Ostverträge stand darum niemals in Frage.

Gleichzeitig gab es besonders in der hier interessierenden Anfangsphase der sozial-liberalen Ostpolitik deutliche Vorbehalte und kritische Fragen. Die Bundesregierung mußte einem doppelten Auskunftszwang nachkommen: Einmal gegenüber der parlamentarischen Opposition und einer in Sachen Ostpolitik tief gespaltenen Öffentlichkeit und dann gegenüber den westlichen Bündnispartnern, die die aus ihrer Sicht problematische Seite der Ostpolitik zur Sprache brachten. Kritische Fragen waren nicht zuletzt aus Presseveröffentlichungen bekannt und wurden – abgesehen vom Insistieren auf den Rechten der Alliierten in Deutschland als Ganzem und in Berlin – selten in direkten Nachfragen vorgebracht, spielten atmosphärisch aber wiederholt eine Rolle. Während Bahr in Moskau sein Gesprächs- und Verhandlungsmarathon absolvierte, rannte Außenminister Scheel nach eigenem Bekunden „von einem Land zum anderen“, um die „Osteuropa-Politik“ im Westen „abzusichern“. Die „verbale Zustimmung zu unserer Politik“ reichte, wie Scheel bewußt war, nicht aus. Denn er kannte „die Meinungen, die dahinterstehen, sehr genau.“ Diese galt es im Sinn der Bundesregierung zu beeinflussen. Zweifler mußten überzeugt werden.¹⁴ Bundeskanzler Brandt sprach rückblickend davon, „daß in den westlichen Hauptstädten ein nur mühsam verborgenes Mißtrauen lauerte.“ Am wenigsten habe er davon in London bemerkt. In Paris habe es „zwischen sanftem Verständnis und wilder Spekulation“ geschwankt. In Washington habe man sich nicht ins Handwerk pfuschen lassen wollen und zunächst zwar nicht mit einem Veto, aber doch einigermaßen skeptisch reagiert.¹⁵

In der Tat zeigte sich Präsident Nixon von Anfang an beunruhigt. Schon im Sommer 1969, als der Bundeskanzler noch Kiesinger hieß, begab sich die Bundesrepublik mit ihrer Politik der Verständigung gegenüber einer in Nixons Augen nach wie vor wenig vertrauenswürdigen Sowjetunion auf eine „spongy road“.¹⁶ In verschärfter Form kamen Nixons Bedenken gegenüber der Regierung Brandt/Scheel zum Ausdruck: Könnte die Bundesrepublik die Bindungen zur

¹⁴ Scheel am 25.4.1970 bei einer Sitzung des Bundesvorstands der FDP. Archiv des Deutschen Liberalismus, Gummersbach (ADL), Bestand Bundesvorstand, 160.

¹⁵ Willy Brandt, Erinnerungen, Frankfurt 1989, S. 189. Brandt zitiert eine Äußerung Kissingers vom Juni 1970, die Staatssekretär Frank überliefert hat: „Eines will ich Ihnen sagen, wenn schon Entspannungspolitik mit der Sowjetunion gemacht werden soll, dann machen *wir* sie.“ Paul Frank, Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur, München 1985, S. 287. Zu den anfänglichen „grave reservations“ in Washington zusammenfassend Henry Kissinger, Diplomacy, New York 1994, S. 735. Vgl. auch Ernest May, Das nationale Interesse der Vereinigten Staaten und die deutsche Frage 1966-1972, in: Gottfried Niedhart, Detlef Junker, Michael W. Richter (Hg.), Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert, Mannheim 1997, S. 279ff.

¹⁶ Nixon zu Scheel bei dessen Besuch in Washington am 13.6.1969. National Archives, Washington (NA), Nixon Presidential Materials (Nixon), Files of the National Security Council (NSC), Country Files Europe (CF), 681.

NATO lockern wollen?¹⁷ Offensichtlich implizierte die neue Bonner Ostpolitik aus der Perspektive mancher westlicher Beobachter doch ein Moment der Unsicherheit. Man konnte sich – zu Recht – nicht vorstellen, die Bundesrepublik wolle sich dauerhaft im Status quo einrichten. Welchen Preis war sie vielleicht zu zahlen bereit, um die Sowjetunion zu Zugeständnissen in der deutschen Frage zu bringen? Als selbstverständlich wurde unterstellt, daß die Ostpolitik nicht nur im Kontext einer stabilitätsorientierten Status quo-Politik zu deuten sei, sondern auch im Gesamtzusammenhang der Transformationen, die die Jahre der Détente prägten. Wohin aber würde der weltpolitische Wandel die Bundesrepublik treiben? Wie fest war sie wirklich im Westen verankert?

Was die Bundesregierung im Interesse einer reibungslosen Anbahnung besserer deutsch-sowjetischer Beziehungen nicht öffentlich ansprechen konnte und was die CDU/CSU-Opposition in ihrer Ablehnung der Ostpolitik übersah, wurde in den westlichen Hauptstädten scharfsinnig artikuliert. Bonn war offenbar im Begriff, die deutsche Frage mit anderen Mitteln als bisher neu aufzurollen. Die Ostpolitik war nicht nur der Stabilitätssicherung auf der Grundlage der bestehenden Ordnung verpflichtet. Sie hatte auch eine offensive Seite. Der diplomatische Chef-Berater von Präsident Pompidou vermutete, nichts Geringeres als die Destabilisierung des Ostens stehe auf dem Programm.¹⁸ Diese Einschätzung, die in ihren Grundzügen auch der britische Botschafter in Bonn, Jackling, teilte,¹⁹ kann kaum überraschen, denn gerade in Paris war man mit einem derartigen Kalkül nur allzu gut vertraut. Hatte doch de Gaulles Détente-Strategie auf eine Liberalisierung im Osten und eine Lockerung der Blöcke gezielt – ein Grundgedanke, an dem Pompidou, wenn auch in vorsichtigeren Formulierungen gekleidet, durchaus festhielt.²⁰ Die fundamentale deutsch-französische Übereinstimmung in den Zielen der Détente formulierte Bahr gleich zu Beginn der Großen Koalition: „Wir verstehen – wie Frankreich – unter Entspannung eine Voraussetzung zur Überwindung und nicht zur Bestätigung des Status quo.“²¹ Nach Bildung der sozial-liberalen Regierung meinte der französische Botschafter in Bonn sogar, die neue Ostpolitik könne nun endlich

¹⁷ So Nixons Frage am 27.1.1970 im Gespräch mit dem britischen Premierminister Wilson, der in seiner Antwort keinerlei Zweifel in die Bündnisloyalität der Bundesregierung hatte. PRO, FCO 7/1823.

¹⁸ Aufzeichnungen von Jean-Bernard Raimond für Staatspräsident Pompidou vom 8.12.1969 und 25.5.1970. Archives nationales, Paris (AN), Archives de la présidence de la République: Présidence Georges Pompidou (Pompidou), 5 AG 2/1009.

¹⁹ In überzeugender Weise arbeitete Jackling die Doppelstrategie heraus, die in der Bahrschen Formel „Wandel durch Annäherung“ enthalten war. Kurzfristig wolle die Bundesregierung mit Hilfe von Grenz- und Gewaltverzichtsverhandlungen für einen Abbau der Ost-West-Spannungen sorgen. Darüber hinaus aber seien die „dynamischen Elemente“ der Ostpolitik ernst zu nehmen, die auf friedlichen Wandel gerichtet seien und „powerful forces for change in Eastern Europe“ entfesseln könnten. Jackling an Douglas-Home 25.6.1970. PRO, FCO 28/916.

²⁰ Pompidou zu Brandt 10.2.1972. Marie-Pierre Rey, Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe, in: Pompidou et l'Europe (Anm. 9), S. 147.

²¹ Aufzeichnung Bahrs vom 11.1.1967. Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (AsD), Depositum Bahr (DB), 441.

„zum ersten Mal in der Geschichte“ das bieten, was der Elysee-Vertrag von 1963 bezweckte, nämlich „die Möglichkeit einer sehr engen deutsch-französischen Zusammenarbeit“.²²

So verwandt die Vorstellungen von der Funktion der Détente in Paris und Bonn auch sein mochten, so war doch zugleich nicht zu übersehen, daß die Bundesrepublik – wie Frankreich oder andere westliche Länder auch – ostpolitische Entscheidungen selbständig treffen wollte. Die Verbündeten wurden informiert, aber nicht eigentlich konsultiert. Was mit der Sowjetunion verhandelt werden sollte, bedurfte nach Bonner Auffassung keiner Absegnung durch die Drei Mächte. Denn die Bundesregierung gedachte nichts zu tun, was bestehende Verpflichtungen verletzt hätte. Die Ostpolitik sollte in jeder Phase mit der Westpolitik vereinbar bleiben. Aber sie sollte eigenverantwortlich umgesetzt werden. Schon die Regierung der Großen Koalition hatte den Eindruck vermittelt, sie wolle in selbstbewußter Weise nationale Interessen zum Tragen bringen. In den Ohren des französischen Botschafters war dies eine „Sprache“, die neu war und überraschte: „Die Germanen drückten ihren Brustkorb wieder heraus.“²³ Auch der britische Botschafter kam, wenn auch in weniger bildhafter Sprache, zu diesem Ergebnis. Als „neuen Trend“ machte er bei den Westdeutschen ein gestiegenes Selbstwertgefühl aus, ein neues Bewußtsein von nationalem Interesse und von Macht.²⁴ Im Londoner Außenministerium wurde diese Sicht geteilt. Die Bundesrepublik war dabei, eine Schlüsselposition in Westeuropa einzunehmen und Frankreich aus dieser Position zu verdrängen.²⁵

Solange es sich um innerwestliche Vorgänge wie Währungsfragen oder die Erweiterung der EG handelte, mochte man dies als unbequeme Tatsache empfinden. Handelte es sich aber um Verhandlungen, die außerhalb der westlichen Integrationsstrukturen geführt wurden, so fühlte man sich noch nicht einmal angemessen informiert. Wie empfindlich die Westmächte in diesem Punkt waren, ließ sich an den regelmäßig vorgebrachten Ermahnungen ablesen, die Bündnispartner vollständig und ohne Verzögerung auf dem Laufenden zu halten. Die westliche Entspannungspolitik bedürfe der Abstimmung untereinander. Sowohl auf französischer als auch auf britischer Seite wurde in der Startphase der sozial-liberalen Ostpolitik Unzufriedenheit über den Informationsfluß geäußert. Seydoux monierte, es habe keine Vorabinformation gegeben, als die Bundesregierung Mitte November 1969 der Sowjetunion die

²² Seydoux zu Brandt 30.10.1969. Ebd.

²³ Francois Seydoux, Botschafter in Deutschland. Meine zweite Mission 1965-1970, Frankfurt 1978, S. 152.

²⁴ Jackling an FCO 9.4.1969. Er gab seiner Analyse der westdeutschen Außenpolitik den Titel: „Towards a National Foreign Policy“. PRO, FCO 33/566.

²⁵ FCO Memorandum 15.5.1969. Documents on British Policy Overseas, Series III (DBPO), Bd. 1, S. 146.

Aufnahme von Gewaltverzichtsverhandlungen vorschlug.²⁶ Ende Februar 1970 bemängelte man im Quai d'Orsay den „fragmentarischen“ Charakter der Informationen, die das Auswärtige Amt über Bahrs Gespräche mit Gromyko lieferte.²⁷ Ähnliche Kommentare gaben die Beamten in London ab. Brandt konsultierte noch nicht einmal sein eigenes Außenministerium, geschweige denn die Verbündeten. „We are up against a real and urgent need for consultation and coordination.“²⁸ Unter Konsultationen wollte man allerdings „consultation in advance and not post facto“ verstanden wissen.²⁹ 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 as yet been done and the Germans obviously want to keep in step.“³⁰ Die Gleichzeitigkeit von leichter Beunruhigung über die Eigenständigkeit der Ostpolitik und von Beruhigung angesichts ihrer Rückbindung an das westliche Bündnis war charakteristisch und sollte das ganze Jahr über bestehen bleiben.

Die geringsten Sorgen über das Informationsaufkommen aus Bonn mußte man sich in Washington machen, jedenfalls im Weißen Haus, das – im Unterschied zum State Department – in vollem Umfang und vor allen anderen Bündnispartnern in die Bonner Pläne eingeweiht wurde. Schon vor der Wahl Brandts zum Bundeskanzler reiste Bahr in die USA, um über das ostpolitische Konzept zu informieren.³¹ Ein bedeutsames Ergebnis war die Einrichtung einer direkten Nachrichtenverbindung, eines *back channels*, zwischen dem Sicherheitsberater des Präsidenten, Henry Kissinger, und Bahr im Kanzleramt.³² Die USA waren für die Außen- und Sicherheitspolitik der sozial-liberalen Regierung schlechthin von zentraler Bedeutung. Aber auch umgekehrt sollte gelten, daß das Gewicht der Bundesrepublik in der internationalen Politik zugenommen hatte. Bonn wollte, wie Bahr verdeutlichte, „Stolz ohne Übeheblichkeit“ an den Tag legen und „nicht alle zwei Monate“ fragen, „ob wir noch geliebt werden“. „Gott sei Dank“, soll Kissinger geantwortet haben.³³ Im Laufe des Jahres 1970 war er sich dessen vielleicht nicht mehr so sicher. Die amerikanische Zustimmung zur Ostpolitik, zu deren sofortiger Aufnahme Kissinger seinen deutschen Gast bei deren erster Unterredung geradezu ermunterte, war immer wieder von Zweifeln in ihre Berechenbarkeit durchweht.

²⁶ Scheel an Allardt 14.11.1969. AAPD 1969, Bd. 2, S. 1289f. Telegramme von Seydoux nach Paris 17.11. und 29.11.1969. Archives du Ministère des Affaires Étrangères, Paris (AMAE), Série Europe 1944-1970, Sous-Série République Fédérale d'Allemagne (Allemagne), 1539.

²⁷ Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung 25.2.1970. AMAE, Allemagne, 1540.

²⁸ Minute von Deputy Under-Secretary Brimelow 19.11.1969. PRO, FCO 33/476.

²⁹ Minute von Drinkall (Westeuropa-Abteilung) 2.3.1970 anlässlich eines Briefes von Brandt an Wilson vom 26.2.1970. PRO, Prime Minister's File (PREM) 13/3221.

³⁰ Ebd.

³¹ Zu den Gesprächen Bahrs in Washington am 13.10.1969: AAPD 1969, Bd. 2, S. 1114ff.; NA, Nixon, NSC, CF, 682. Vgl. auch Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, München 1996, S. 271f.; Henry Kissinger, *White House Years*, Boston 1979, S. 411.

³² Vermerk Bahrs für Brandt 14.10.1969. AsD, DB 439/2. Kissinger, *White House Years*, S. 411.

³³ AAPD 1969, Bd. 2, S. 1115f.

Hinzu kam, daß er zweifellos den gewachsenen „Stolz“ in dem Land, aus dem er selbst stammte und in dem immer noch die Gefahr des Nationalismus zu schlummern schien, mit Skepsis betrachtete. Nach der Paraphierung des Moskauer Vertrags lag ihm ein CIA-Bericht über Äußerungen Scheels während einer Kabinettsitzung in Bonn vor. Scheel soll sich nach seinem Verhandlungserfolg in Moskau darin gefallen haben, das steigende Gewicht der Bundesrepublik in der Weltpolitik herauszustreichen. In Zukunft müßten die Großmächte die Bundesrepublik stärker als bisher üblich in ihre Überlegungen einbeziehen.³⁴ Waren die Deutschen dabei, sich zu überschätzen und unangebrachte Forderungen an die amerikanische Führungsmacht zu stellen?

Washingtons Mann in Deutschland, Botschafter Kenneth Rush, beobachtete sehr genau die neuen Impulse, die die sozial-liberale Regierung den deutsch-sowjetischen Beziehungen zu geben gewillt war. Anders als Nixon zeigte sich Rush, der kein Karrierediplomat war und aus der Wirtschaft kam, vom „Machtwechsel“ in Bonn keineswegs verschreckt. Ganz im Gegenteil: Er ließ sich von der Aufbruchstimmung, die die Regierung verbreitete, in gewisser Weise sogar faszinieren und verglich sie mit der Zeit des New Deal in den USA.³⁵ Insbesondere war er ein Befürworter der neuen Ostpolitik. Und doch irritierte es ihn im November 1969, daß Bonn die nahtlose Einbeziehung der US-Diplomatie vermissen ließ. In einer eindrucksvollen Momentaufnahme für Martin Hillenbrand, den Leiter der Europa-Abteilung im State Department, schloß er zwar nicht aus, daß er sich möglicherweise zu viel Gedanken mache.³⁶ Aber er wollte doch sichergestellt wissen, daß das neue Selbstbewußtsein in Bonn nicht in die falsche Richtung führt. Brandts Selbstdarstellung als „an active ally to the US, but a more independent one“ ließ in den Augen von Rush einen Interpretationsspielraum zu, der unbedingt geschlossen werden mußte. Strebe Brandt etwa eine Gewichtung der Ostpolitik an, die die Beziehungen der Bundesrepublik zum Westen verändern würden? Was hatte es zu bedeuten, daß Brandt als Bundeskanzler und Scheel als Außenminister den sowjetischen Botschafter Zarapkin eher zu Gesprächen empfangen haben als die Botschafter Frankreichs und Großbritanniens? Was sollte man vor allem davon halten, daß die amerikanische Botschaft nicht vorab über das deutsche Gesprächsangebot an die Sowjetunion informiert wurde? Zwar habe die Bundesregierung bei ihren zurückliegenden Kontakten mit der UdSSR über Fragen des Gewaltverzichts die Alliierten auch nicht konsultiert, aber sie habe doch über alle Schritte und Texte im voraus informiert.

³⁴ Memorandum Kissingers für Nixon 1.9.1970. NA, Nixon, NSC, CF 684.

³⁵ Rush in einem Privatbrief an F.L. Jennings 22.5.1970. NA, Record Group 59: General Records of the Department of State (RG 59), Lot Files, Entry 5406, Box 4.

³⁶ Rush an Hillenbrand 17.11.1969. Ebd. Box 15. Vgl. auch die Vorhaltungen der US-Botschaft in Bonn gegenüber dem Auswärtigen Amt Ende November 1969, die Ostpolitik schlage ein zu hohes Tempo an und könnte in Gefahr sein, der DDR zu weit entgegenzukommen. AAPD 1969, Bd. 2, S. 1338f., 1347f.

Rush wollte unnötigen Wirbel vermeiden und seine Besorgnisse keinesfalls an die Öffentlichkeit dringen lassen. Er plädierte für einen sorgfältigen Aufbau von Kontakten mit der neuen Regierung. Unter keinen Umständen dürfe der Eindruck entstehen, Washington wolle die Ostpolitik blockieren. Aber er machte deutlich, welche Empfindlichkeiten auf amerikanischer Seite bestanden, wenn die Bundesregierung die "eigenen Dinge selbst vertreten und insofern ‚gleicher‘ als zuvor werden" wollte.³⁷ Die Beunruhigung von Rush sollte sich alsbald legen, denn er fühlte sich im weiteren Verlauf nicht nur in die Geschehnisse einbezogen, sondern hatte auch Vertrauen in die Politik Brandts. Dies brachte er wiederholt gegenüber deutschen Gesprächspartnern zum Ausdruck, die die Ostpolitik ablehnten. Zu ihnen gehörten nicht nur Politiker der parlamentarischen Opposition oder Meinungsmacher wie Axel Springer, sondern auch General Wessel vom Bundesnachrichtendienst. Dieser betonte im Januar 1970 gegenüber Rush, er wolle die Bundesregierung mit den „harten Realitäten“ vertraut machen und dadurch „gefährliche Entwicklungen“ in der Ostpolitik verhindern helfen. Rush entgegnete, man habe auf amerikanischer Seite „full confidence in Brandt“ und fühle sich zudem von der Bundesregierung in ausreichender Weise unterrichtet.³⁸

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.³⁹ 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 im Londoner Außenministerium nicht vergaß festzuhalten.⁴⁰ Die Rechtsauffassung der Westmächte, die besonders strikt in Paris herausgestellt wurde, wo man auf der unbedingten Wahrung des rechtlichen Status quo insistierte, kollidierte mit dem Bestreben der Bundesregierung, den Status quo schrittweise zu überwinden und speziell in und um Berlin zu verbessern. Jeder Alleingang der Bundesrepublik gegenüber der Sowjetunion oder der DDR konnte erhebliche Auswirkungen auf die Vier-Mächte-Rechte haben.

³⁷ Brandt, Erinnerungen, S. 189.

³⁸ Rush an Sutterlin 20.1.1970. NA, RG 59, Lot Files, Entry 5406, Box 13.

³⁹ Hierzu Werner Link, Deutsche Ostpolitik und Zuständigkeit der Alliierten, in: Adolf M. Birke und Günther Heydemann (Hg.), Großbritannien und Ostdeutschland seit 1918, München 1992, S. 107ff.; Hannfried v. Hindenburg, Die Einhegung deutscher Macht. Die Funktion der alliierten Vorbehaltsrechte in der Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49-1990, in: Helga Haftendorn und Henning Riecke (Hg.), „...die volle Macht eines souveränen Staates...“ Die alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Politik 1949-1990, Baden-Baden 1996, S. 81ff.

⁴⁰ Vermerk Gladstone (Westeuropa-Abteilung 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.

Ein solcher Schritt war schon die mit den Verbündeten nicht abgesprochene Regierungserklärung von Brandt am 28. Oktober 1969, in der der Bundeskanzler 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.⁴¹ Auch Rush wies in seinem eben zitierten Brief an Hillenbrand auf die Auswirkungen „on Allied rights concerning Germany as a whole and on our position in Berlin“ hin.⁴² Die Bundesregierung ihrerseits wurde nicht müde, immer wieder zu erklären, sie respektiere die Vier-Mächte-Rechte. Insbesondere Bahr nutzte diesen völkerrechtlich fixierten Sachverhalt in seinen Gesprächen mit Gromyko, um damit dessen deutschlandpolitische Maximalforderungen abblocken zu können. Tatsächlich aber koppelte die Bundesregierung die Gewaltverzichtsverhandlungen in Moskau an die Erwartung, eine befriedigende Regelung für Berlin und die deutsch-deutschen Beziehungen erreichen zu können. Sie begab sich somit auf ein Terrain, auf dem sich eigentlich nur die Siegermächte bewegen durften. Bonn zielte auf eine doppelte Anerkennung von Realitäten. Es wollte die unmittelbaren Nachkriegsrealitäten in Gestalt der nach 1945 gezogenen Grenzen respektieren, aber auch erreichen, daß neue Realitäten wie die Präsenz des Bundes in Berlin ausdrücklich anerkannt wurden.

Damit war nicht nur die Sowjetunion angesprochen, sondern auch der Westen. Insbesondere in Paris reagierte man zunächst abweisend auf die westdeutschen Wünsche, in Verhandlungen über Berlin einzutreten. Staatpräsident Pompidou erklärte wiederholt, jegliche Verhandlung werde den Vier-Mächte-Status verändern.⁴³ Rein rechtlich gesehen war dies korrekt. Denn eine vertraglich vereinbarte Konsolidierung der Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin implizierte eine Aufwertung von BRD und DDR sowie einen Eingriff in die exklusiven Rechte der Siegermächte.⁴⁴ Insofern sei der Wunsch der Bundesregierung, die Vier-Mächte-Verantwortung beibehalten zu wollen, aber mit der Forderung nach Anerkennung der Bindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin zugleich darüber hinauszugehen, ein Widerspruch in sich. Die Westdeutschen hätten sich eine „solution hybride“ ausgedacht.⁴⁵ Bekanntlich hat sich Frankreich – von einzelnen Punkten abgesehen – mit seinem Beharren auf Rechtspositionen nicht behaupten können. Es erinnerte ein wenig an den deutschlandpolitischen Dogmatismus der

⁴¹ Sitzung vom 10.11.1969. AAPD 1969, Bd. 2, S. 1251ff. Vgl. auch Andreas Wilkens, *Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969-1974*, München 1990, S. 79, 81. Entschiedene Vorbehalte dagegen, daß sich Bonn ohne vorherige Konsultation mit den Westmächten zu Grenzfragen äußerte, finden sich auch in einem Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung des Quai d'Orsay vom 1.12.1969. AMAE, Allemagne, 1546.

⁴² Wie oben Anm. 36.

⁴³ Siehe etwa eine Aufzeichnung von Pompidou vom 26.3.1970. AN, Pompidou, 5 AG 2/1009.

⁴⁴ Siehe etwa ein Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung des französischen Außenministeriums vom 22.6.1970. AMAE, Allemagne, 1541.

⁴⁵ Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung 13.3.1970. Ebd., 1547.

Bundesrepublik vergangener Zeiten. Der Trend der Entspannungspolitik ging dahin, an Grundpositionen wie dem Selbstbestimmungsrecht und den Deutschland als Ganzes betreffenden Rechten und Pflichten der Siegermächte prinzipiell festzuhalten, in der Politik aber von den Realitäten auszugehen, die man vorerst nicht ändern konnte (und zum Teil auch nicht wollte), und auf diese Weise dem älteren Rechtszustand geschmeidigere Übereinkommen hinzuzufügen. In Paris wurden einerseits Rechtsgutachten erstellt, in denen die aus der Ostpolitik resultierenden Gefahren für die in den Nachkriegsverträgen gefundene „construction juridique“ beschrieben wurden.⁴⁶ Andererseits wußte man, daß man gegenüber der flexibleren Politik der Deutschen, aber auch der Briten und Amerikaner nicht die Augen verschließen konnte.

Wie Frankreich insistierten auch die USA und Großbritannien auf ihren originären Rechten. Der britische Außenminister Michael Stewart, der bereits gut zwei Wochen nach Brandts erster Regierungserklärung „uneingeladen“⁴⁷ in Bonn erschien, wollte einer Aufwertung der DDR vorbeugen und auch Überlegungen zum Stimmrecht der Berliner Bundestagsabgeordneten einen Riegel vorschieben.⁴⁸ Das politische Problem bestand allerdings nicht in der Gefahr, daß die Bundesrepublik 25 Jahre nach dem Krieg eine Ablösung der Vier-Mächte-Rechte in Sinn hatte. Ganz im Gegenteil, sie drängte die Westmächte, sie konsequent wahrzunehmen und Berlin-Gespräche zu führen. Denn ein Gewaltverzichtsvertrag mit der Sowjetunion auf der Grundlage des territorialen Status quo war für die Bundesrepublik politisch nur etwas wert, wenn die sowjetische Führung im Gegenzug bereit war, West-Berlin eine sichere Perspektive zu geben.⁴⁹ Ob die Bundesregierung genügend Standfestigkeit aufbringen würde, um dieses von der Sowjetunion stets abgelehnte Junktim durchzuhalten und die Sowjetunion einen Preis in Gestalt einer Berlin-Regelung zahlen zu lassen, erschien wiederholt als offene Frage. Sie wurde u.a. von Stewarts Nachfolger Douglas-Home aufgeworfen, der im Juli 1970 nicht ausschließen wollte, die Bundesregierung könnte zum Nachteil westlicher Interessen und Rechte doch zu einem Alleingang bereit sein und der Sowjetunion, die ja ihre während der Berlin-Krise 1958-62 erhobenen Forderungen nie fallengelassen hatte, zu weit entgegenkommen.⁵⁰

⁴⁶ Memorandum der Rechtsabteilung des Außenministeriums vom 30.1.1970. Ebd.

⁴⁷ So Bahr, Zeit, S. 276.

⁴⁸ Unterredung Brandts mit Stewart 14.11.1969. AAPD 1969, Bd. 2, S. 1283. Darüber hinaus spielten weitere Gesichtspunkte hinein, die die Beziehungen Großbritanniens zum zweiten deutschen Staat betrafen. Vgl. Gottfried Niedhart, Auf dem Weg zur Anerkennung: Die DDR in der britischen Politik 1967-1973, in: Arnd Bauerkämper (Hg.), Britain and the GDR. Relations and Perceptions in a Divided World, Berlin 2002, S. 168f. Umfassend jetzt Henning Hoff, Großbritannien und die DDR 1955-1973. Diplomatie auf Umwegen, München 2003.

⁴⁹ 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.“ NA, RG 59/2304.

⁵⁰ Douglas-Home in einer Kabinettsitzung 16.7.1970. PRO, Cabinet Office (CAB) 128/47.

Auch Martin Hillenbrand in Washington räumte ein, „that the Germans could unwittingly take steps which would tend to undermine the Four Power status“. Er konzidierte dies gegenüber dem Leiter der Europa-Abteilung im französischen Außenministerium, Claude Arnaud, der sich im April 1970 zu Konsultationen in der amerikanischen Hauptstadt aufhielt. Es handelte sich dabei um eine von zahlreichen bi- bzw. multilateralen Beratungen, die die Auswirkungen der Bonner Deutschland- und Ostpolitik zum Gegenstand hatten.⁵¹ Für Arnaud stellte die Ostpolitik das „bedeutsamste Ereignis der europäischen Politik seit dem Krieg“ dar. Auf der Habenseite standen die „positiven Elemente“, die mit der Anerkennung von deutscherseits zu lange ignorierten Realitäten zu tun hatten. Das Problem dagegen bestand, wie schon erwähnt, für den Quai d’Orsay in der nun drohenden Erosion der in den Jahren 1945 und 1954 festgelegten rechtlichen und politischen Nachkriegsstrukturen. An ihnen wollte man in Paris nicht rütteln lassen, sah aber die Gefahr, es könnte aufgrund der westdeutschen Öffnung gegenüber dem Osten „in 15 bis 20 Jahren“ zur Wiedervereinigung – und zwar zu östlichen Bedingungen – kommen. Hillenbrand war weniger von Panik ergriffen als sein französischer Kollege. Er verwies auf Brandts Versicherungen, die bestehenden Verträge nicht antasten zu wollen. Darüber hinaus liege es bei den Alliierten selbst, ihre Rechte nicht preiszugeben. Rechnete er auch nicht mit kurzfristigen Veränderungen, so war Hillenbrand gleichzeitig davon überzeugt, es gebe ein „grand design“ der neuen Ostpolitik. 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.

War die Wiedererlangung eines deutschen Nationalstaats für viele Beobachter im Westen eine wenig angenehme Perspektive, so lag sie doch in einer unbestimmten Zukunft. Bahrs Verhandlungsführung in Moskau dagegen ließ auf eine baldige Vertragsunterzeichnung schließen. Aus der Sicht der Westmächte war es darum dringend geboten, das Weiterbestehen der Vier-Mächte-Rechte anerkannt zu sehen. Idealerweise wäre der Moskauer Vertrag explizit unter den Vorbehalt eines späteren Friedensvertrags gestellt worden und hätte auf das Fortbestehen des Vier-Mächte-Status ausdrücklich Bezug genommen. Dies waren allerdings Maximalvorstellungen, die die deutschen Verhandlungsführer in Moskau nicht durchsetzen konnten. In der Schlußphase der Verhandlungen kam es kurz vor der Paraphierung des Vertrags zu einigen Unstimmigkeiten, die dadurch ausgelöst wurden, daß die Zusicherung der Sowjetunion, der Vertrag berühre nicht die Vier-Mächte-Rechte, nur mündlich abgegeben und sodann von der Bundesregierung in gleichlautenden Noten den Drei Westmächten mitgeteilt

⁵¹ Gespräch vom 6.4.1970. NA, RG 59/2303.

wurde. Diese Form erschien weniger zufriedenstellend als eine schriftliche Erklärung der Sowjetunion, wurde aber letztlich von den Westmächten akzeptiert. Einiger Wirbel war nicht zuletzt darum entstanden, weil die Westmächte nach Konsultationen zwischen ihren Botschaftern in Moskau und der deutschen Delegation den Eindruck haben mußten, die Sowjetunion werde die gewünschte Erklärung in Gestalt eines Protokolls abgeben.⁵² Daß es nur zu einer mündlichen Erklärung Gromykos kam, deren Wortlaut zudem in den westlichen Hauptstädten vor der Paraphierung des Vertrags nicht bekannt war, führte dort zu verhaltenem Unmut⁵³ und sogar zu einem mitternächtlichen Vorstoß des britischen Geschäftsträgers Edmonds, die Paraphierung solle aufgeschoben werden.

Daß dem widerstanden wurde, erschien Bahr im Rückblick als wichtige „Etappe politischer Mündigkeit“.⁵⁴ In der gegebenen Situation aber bemühten sich die diplomatischen Vertreter der Bundesrepublik intensiv darum, die Wogen zu glätten. Botschafter Ruete in Paris ging es darum, daß dort kein „bitterer Nachgeschmack“ zurückblieb. Er konnte sich durch die Zusicherung beruhigt fühlen, Frankreich habe Vertrauen in die Ostpolitik.⁵⁵ Auch in Washington wollte man aus der „Freiheit“, die sich die Deutschen genommen hätten, kein „Drama“ machen.⁵⁶ Ähnlich fiel die Reaktion im Londoner Außenministerium aus.⁵⁷ Selbst wenn die deutsche „politische Mündigkeit“ für gelegentliches Stirnrunzeln sorgte, traf der Moskauer Vertrag auf Zustimmung. Alles andere wäre ein Widerspruch in sich gewesen, denn die Bundesrepublik war damit vom Revisionismus der Adenauer-Ära deutlich abgerückt und hatte einen wichtigen Beitrag zur Stabilität in Mitteleuropa geleistet. War dieser Politik die öffentliche Zustimmung sicher, so gab es gleichzeitig hinter verschlossenen Türen Klagen und Bedenken, die mit dem jetzt gewonnenen Handlungsspielraum der Bundesrepublik zu tun hatten. Wie die Deutschen ihn nutzen und in welchem Maß sie zugleich dem Druck der Sowjetunion ausgesetzt sein würden, von der nach wie vor angenommen wurde, sie verfolge das Ziel der Neutralisierung Deutschlands, waren Fragen, die vor allem in Paris gestellt wurden,⁵⁸ aber auch in Washington kursierten. Das Gespenst von Rapallo war nicht auferstanden,⁵⁹

⁵² Unterredung mit den Missionschefs der Westmächte in Moskau 4.8.1970. AAPD 1970, Bd. 2, S. 1381ff.

⁵³ Ebd., S. 1409f., 1419f., 1426f.

⁵⁴ Bahr, Zeit, S. 329. Vgl. auch Frank, Botschaft, S. 300.

⁵⁵ Unterredung mit Lemerle (Directeur du Cabinet de Ministre) 7.8.1970. AMAE, Allemagne, 1542. Ähnlich Unterredung Staatssekretär Frank mit Botschafter Sauvagnargues 7.8.1970. Ebd.

⁵⁶ Der französische Botschafter Lucet über ein Gespräch mit Kissinger, 7.8.1970. Ebd.

⁵⁷ Assistant Under-Secretary Bendall an Edmonds (britische Botschaft Moskau) 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 Four Power rights (I myself think we did pretty well in the circumstances).“ PRO, FCO 33/1028. Allgemein zur britischen Politik auch Lothar Kettenacker, Britain as One of the Four Powers in Berlin, in: Jeremy Noakes, Peter Wende, Jonathan Wright (Hg.), Britain and Germany in Europe 1949-1990, Oxford 2002, S. 177ff.

⁵⁸ Memorandum der Mitteleuropa-Abteilung des französischen Außenministeriums, 27.8.1970. AMAE, Allemagne, 1543.

⁵⁹ Zu diesem Komplex Klaus Larres, Germany and the West: the ‚Rapallo Factor‘ in German Foreign Policy from the 1950s to the 1990s, in: Klaus Larres and Panikos Panay (Hg.), The Federal Republic of Germany since 1949. Politics, Society and Economy before and after Unification, London 1996, S. 301ff.

aber es spukte nach wie vor in den Köpfen und beeinflusste die Art und Weise, wie sowohl die deutsche als auch die sowjetische Politik wahrgenommen wurde. Für Kissinger stand es fest, daß mit Egon Bahr eine nicht unbedenkliche Variante des deutschen Nationalismus wieder Fuß gefaßt hatte,⁶⁰ und Edward Heath kommentierte den Moskauer Vertrag ebenfalls in historischer Perspektive: "Close relationships between Germany and the Soviet Union had seldom been to our advantage in the past."⁶¹ Was die Zukunft bringen würde blieb abzuwarten. Das Gebot der Stunde lautete darauf zu achten, daß die Bundesrepublik fest im Westen verankert blieb. Dies wollte sie selbst ebenfalls, aber ihre Selbstwahrnehmung als Teil der westlichen Welt stimmte nicht durchweg mit den Beurteilungen überein, die im Westen über sie abgegeben wurden. Allzu sehr unterlag die westliche Perzeption der Bundesrepublik den Hypothesen der Vergangenheit.

Für Unruhe sorgte nicht nur die Überlegung, welche Wirkung vom Moskauer Vertrag möglicherweise ausgehen könnte. Auch die unmittelbare Gegenwart ließ bereits den Wandel erkennen, den der erste große Durchbruch der deutschen Entspannungspolitik mit sich gebracht hatte. Ohne Zweifel war ein Stück Nachkriegsgeschichte insofern zu Ende gegangen, als die Bundesrepublik nun einer erweiterten Interessendefinition folgte. Im französischen Außenministerium registrierte man mit einer gewissen Melancholie die unabhängigere Stellung, die die Bundesrepublik jetzt nicht nur gegenüber dem Osten, sondern auch in ihrem Verhältnis zum Westen einzunehmen im Begriff war. Frankreich finde sich in einer „position d’infériorité“ wieder. Ein gewisser Trost bestand immerhin darin, daß nationale Interessen Frankreichs „objektiv“ nicht verletzt schienen. Zur Respektierung der polnischen Westgrenze und zur Bestätigung der Teilung Deutschlands durch die staatliche Anerkennung der DDR könne sich Frankreich nur beglückwünschen.⁶²

Solche Status- und Prestigefragen, in die auch die deutsch-französische Wirtschaftskonkurrenz in Osteuropa eingeschlossen war, spielten aus der Sicht Londons und Washingtons keine zentrale Rolle. Hier war man – was auch für Paris wichtig war – vorrangig darauf bedacht, die westliche Détente-Politik kontrollierend zu koordinieren und die deutsch-sowjetische Bilateralität in Konsultationsformen zu überführen, die etwaige Versuchungen zu Alleingängen definitiv ausschlossen. Im britischen Außenministerium drängte man auf äußerste Genauigkeit „in the definition of détente“.⁶³ Als der eigentliche Gewinner wurde die Sowjetunion angesehen, und es mußte sich erst noch

⁶⁰ Kissinger, *White House Years*, S. 410f.; ders., *Years of Upheaval*, Boston 1982, S. 146f.

⁶¹ Kabinettsitzung 3.9.1970. PRO, CAB 128/47.

⁶² Seit Bekanntwerden des Bahr-Papiers versuchte die Mitteleuropa-Abteilung des Quai d’Orsay die Bedeutung der deutsch-sowjetischen Vertragspolitik für Frankreich zu analysieren. Siehe die Memoranden vom 29.5. und 27.8.1970. AMAE, *Allemagne*, 1540 und 1543. Siehe auch das Memorandum des stellvertretenden Leiters der Politischen Abteilung vom 8.6.1970. Ebd. 1541.

⁶³ Deputy Under-Secretary Brimelow an Edmonds, 14.8.1970. DBPO, Bd. 1, S. 257.

zeigen, ob Moskau zu einer zufriedenstellenden Berlin-Regelung bereit sein würde. Für Kissinger stellte sich ein weiteres Problem. Die innenpolitische Zerrissenheit der Bundesrepublik erschien als Gefahr nicht nur für die deutsche, sondern auch die europäische Stabilität. Brandt und Scheel seien dabei, „les structures de l’Etat allemand“ zu zerstören, meinte Kissinger zum französischen Botschafter. Alle Generationen seien bisher mit einem „deutschen Problem“ konfrontiert gewesen, und es wäre zu schön, wenn die jetzige Generation davon verschont geblieben wäre. Nixons Sicherheitsberater hielt mit seiner Distanz zur Regierung Brandt/Scheel nicht hinter dem Berg. Die in Washington abgegebenen zurückhaltenden Stellungnahmen zum Moskauer Vertrag hätten damit zu tun, daß man sich nicht in die laufende innerdeutsche Auseinandersetzung einmischen wolle. Der Vertrag werde nicht abgelehnt. Es wäre aber nicht angebracht, sich mit einem Vertrag zu identifizieren, den die USA nicht ausgehandelt hätten und der von „unseren Freunden in der CDU“ abgelehnt werde.⁶⁴

Abgesandte der CDU/CSU-Opposition gaben sich in Washington die Klinke in die Hand und erweckten den Eindruck, die Regierung stürzen zu können.⁶⁵ Dies hätte zu diesem Zeitpunkt möglicherweise durchaus in das Konzept von Kissinger, mit Sicherheit aber von Nixon gepaßt. In einem Memorandum für den Präsidenten störte sich Kissinger ganz grundsätzlich am „eternal optimism“ der Bundesregierung.⁶⁶ In seinen Augen lag dem eine Fehleinschätzung der sowjetischen Absichten und eine Überschätzung der eigenen Möglichkeiten zugrunde. Insbesondere sei ein Ausgleich mit der Sowjetunion kaum mit einer festen Bindung der Bundesrepublik an die NATO zu vereinbaren. Brandts Versicherung, die Westintegration der Bundesrepublik weiter vorantreiben zu wollen, könnte sich als leere Geste erweisen. Für Nixon war dieser Punkt, wie er in einer Randbemerkung kommentierte, „decisive“. Überhaupt bewertete er Kissingers Überlegungen als „excellent“ und „perceptive analysis“. Zu Kissingers Darlegungen gehörte auch, daß die Westmächte zu einer stärkeren Koordinierung ihrer Deutschlandpolitik kommen sollten. Bisher habe man kaum mit dem deutschen Tempo mithalten können. Dies sei schon deswegen nötig, weil Brandt für die Ratifikation des Moskauer Vertrags einen Erfolg in den Berlin-Verhandlungen voraussetzte. Kissinger fühlte sich in seinem eigenen Handlungsspielraum eingeengt. Stand dies dem deutschen Juniorpartner zu?

Darauf konnte es nur eine negative Antwort geben. Es lag in der Logik der Entwicklung, daß Kissinger selbst eine Abmahnung formulierte, die auch mit einem neuerlichen Appell Brandts zusammenhing, die Berlin-Verhandlungen

⁶⁴ Wie oben Anm. 56.

⁶⁵ Siehe etwa die Unterredung Kissingers mit Barzel 4.9.1970. NA, Nixon, NSC, CF 684. Vgl. auch Bernd Schäfer, ‚Washington as a place for the German Campaign‘. The U.S. Government and the CDU/CSU Opposition, 1969-1972, in: ders., David C. Geyer, Douglas E. Selva (Hg.), American Détente and German Ostpolitik 1969-1972, Washington, D.C.: German Historical Institute 2003.

⁶⁶ Memorandum vom 1.9.1970 über den Moskauer Vertrag. NA, Nixon, NSC, CF 684.

systematischer und zielgerichteter zu führen. Man habe „Vertrauen zum Bundeskanzler“, aber auch die „Sorge“, „daß bei einem zu stark prononcierten Engagement, die Beziehungen zur Sowjetunion zu verbessern, die Bundesregierung in eine gewisse Abhängigkeit von dem sowjetischen Verhalten geraten und an Bewegungsfreiheit verlieren könne.“⁶⁷ Dem war der Hinweis eines US-Diplomaten in Bonn vorausgegangen, es bestünden „in Washington an hoher Stelle erhebliche Bedenken gegen unsere Ostpolitik“. Dabei gehe es weniger um deren „Substanz“ als deren „Tempo“.⁶⁸ Dieser Punkt kam auch in London zur Sprache. Als Botschafter v. Hase der deutschen Unsicherheit über die Haltung der USA Ausdruck verlieh und erfahren wollte, warum die Reaktion der Alliierten auf die Ostpolitik „Ja, aber“ sei, antwortete Permanent Under-Secretary Greenhill: „Our ‚but‘ was related to the question of timing of a settlement.“ Gemeint war Berlin. Der deutsche Wunsch nach beschleunigten Verhandlungen setze den Westen unter unnötigen Zeitdruck.⁶⁹

Greenhill stand unter dem Eindruck dessen, was die britische Regierungsspitze bei ihrem Aufenthalt in Washington gerade erfahren hatte. Die Amerikaner waren „clearly apprehensive at the German Ostpolitik“.⁷⁰ Nixon kritisierte, daß die Bundesregierung der Sowjetunion zu weit entgegengekommen sei („sold out so cheaply“) und bezeichnete die Ostpolitik als „dangerous affair“. Auch Kissinger wollte langfristige Unwägbarkeiten nicht ausschließen, meinte aber realistischerweise: „What had happened up to now was not dangerous.“⁷¹ Daß von einer Vertrauenskrise keine Rede sein könne, lautete wenige Tage später wiederum Kissingers zentrale Botschaft für Kanzleramtsminister Ehmke, der sich kurz vor Weihnachten zu einem Blitzbesuch nach Washington begab.⁷² Er wollte hören, wer Fessenden instruiert hatte und was es mit den amerikanischen Bedenken auf sich habe. Wie nicht anders zu erwarten, wurde die Angelegenheit im Weißen Haus heruntergespielt. Weder dort noch im State Department wollte man etwas von irgendwelchen Weisungen für Fessenden wissen.⁷³ Immerhin räumte Kissinger „geringe Meinungsunterschiede“ ein. Sie hatten zweifellos mit

⁶⁷ Kissinger zu Botschafter Pauls 17.12.1970. AAPD 1970, Bd. 3, S. 2294.

⁶⁸ Sahm, Leiter der Abteilung Außenpolitik im Kanzleramt, über ein Gespräch mit dem US-Gesandten Fessenden vom 16.12.1970. AsD, Depositum Ehmke, 1/HE AA 000788.

⁶⁹ Greenhill über eine Unterredung mit v. Hase 22.12.1970. PRO, FCO 33/1144. Vgl. auch v. Hase an AA 2.1.1971. AAPD 1971, Bd. 1, S. 3ff.

⁷⁰ So der britische Eindruck, wie er in einer Ministerbesprechung am 21.12.1970 zusammengefaßt wurde. PRO, PREM 15/711.

⁷¹ Amerikanisch-britische Gespräche am 17.12.1970 anläßlich des Besuchs von Heath in Washington. PRO, PREM 15/161; FCO 7/1842; NA, RG 59/2657. Interessanterweise kommt die Mitteleuropa-Abteilung im französischen Außenministerium zu einer fast identischen Einschätzung: Bisher sei die Ostpolitik ohne „complications majeures“ verlaufen. Ob dies auch in Zukunft so bleiben werde, sei allerdings unsicher. Memorandum vom 4.12.1970. AMAE, Allemagne, 1547.

⁷² Über seine Gespräche hat Ehmke am 23.12.1970 eine längere Aufzeichnung angefertigt. Wie oben Anm. 68. Ein Bericht, der die Vier-Augen-Gespräche Ehmkes mit Kissinger nicht enthält, stammt von Botschafter Pauls. AAPD 1970, Bd. 3, S. 2305ff.

⁷³ Ehmke blieb überzeugt, es habe eine Weisung gegeben, nahm Kissinger aber ausdrücklich von den amerikanischen „Störaktionen der letzten Zeit“ aus. Ehmke an Helmut Schmidt 23.12.1970. AsD, Depositum Ehmke, 1/HE AA 000301; Ehmke an Kissinger 23.12.1970. Ebd. 1/HE AA 000788.

dem zu tun, was Fessenden schon in Bonn ausgeführt hatte. Kissinger brachte seine zentrale Obsession zur Sprache, die Gefahr eine „selective détente“.⁷⁴ Es sei von zentraler Bedeutung, „daß wir uns nicht gegeneinander ausspielen ließen“. Gegenwärtig behandle die Sowjetunion die Bundesrepublik „nett und die Amerikaner hart“. „In jeden Fall müßten wir zusammenhalten.“ Es versteht sich von selbst, daß Ehmke ebenfalls dieser Meinung war.

Aus Kissingers Sicht lag ein Herbst des Mißvergnügens hinter ihm. Worin es bestand, hatte Fessenden in seinem Kontakt mit dem Kanzleramt bereits zusammengefaßt und gemeint, die Führung in Washington stehe „unter dem Eindruck der zunehmenden und intensivierten sowjetischen Expansion in allen Gebieten der Welt: Druck auf Norwegen; Flotte im Mittelmeer; Verlegung von Kampfflugzeugen nach Ägypten; von wo sie Frankreich und Italien erreichen könnten; Seestützpunkte im persischen Golf; Verhalten in Vietnam; auch die kubanische Affäre sei noch keineswegs beendet. Die SAL-Gespräche machten keinerlei Fortschritte. In diesem Zusammenhang müßten die Bedenken gegen unsere Ostpolitik gesehen werden.“⁷⁵ Was Fessenden ausließ, war das Entsetzen über Allendes Wahlsieg in Chile, den das Weiße Haus von Beginn an durch eine CIA-Intervention abwürgen wollte, um nicht eine weitere Linksregierung in Lateinamerika dulden zu müssen. Im Hinterhof der USA wurde allerdings – anders als im sowjetischen Imperium 1968 – mit verdeckten Mitteln gearbeitet.

Im Spätjahr 1970 wurde wieder einmal ein in der Geschichte des Ost-West-Konflikts häufiger auftretendes Phänomen deutlich. Die Weltsicht der westlichen Führungsmacht stimmte nicht nahtlos damit überein, was in den Klientelstaaten gedacht wurde. Die amerikanische Weltpolitik mit ihrer globalen und die deutsche Ostpolitik mit ihrer regionalen Interessendefinition entbehrten in dieser Phase des Gleichschritts, den an sich beide wünschten. Aus amerikanischer Sicht erschien es geboten, daß sich die Bundesregierung dem Vorgehen der USA anpaßte. Die Bundesregierung dagegen wollte zügig vorankommen und drängte die Westmächte, vor allem aber die USA, den Berlin-Verhandlungen mehr Aufmerksamkeit zu schenken, als es den USA zu diesem Zeitpunkt recht war. Wie sich zeigen sollte, bewegten sich amerikanische Détente und deutsche Ostpolitik bald wieder aufeinander zu. Wie ein hoher Beamter im britischen Außenministerium mit Recht feststellte, handelte es sich im Dezember 1970 eher um „taktische“ als „strategische“ Differenzen.⁷⁶ Ein Erfolg der Ostpolitik wurde geradezu ein Kernelement der

⁷⁴ Siehe dazu Kissinger, *White House Years*, S. 410, 528.

⁷⁵ Wie oben Anm. 68. Zur Kumulation der Konfliktherde William Bundy, *A Tangled Web. The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York 1999, S. 179ff.

⁷⁶ In einem Vermerk vom 27.1.1971 differenzierte Bendall sehr genau zwischen allgemeinen Wahrnehmungsmustern, situationsbedingten Verhaltensweisen und letztlich ausschlaggebenden Interessenlagen: „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

auf ein Gipfeltreffen hinarbeitenden Außenpolitik Nixons, und Kissinger konnte sich als Herr des Verfahrens fühlen, nachdem er seine Vorbehalte gegenüber der Ostpolitik abgelegt hatte.

Festzuhalten ist, daß die Bundesregierung in der Anlaufphase ihrer Ostpolitik 1969/70 unbeirrt und nervenstark an ihrem Kurs festhielt und den ihr durchaus bekannten Vorbehalten im westlichen Bündnis durch regelmäßige Informationen über ihr Konzept und den Stand der Verhandlungen begegnete. Der faktische Beitrag der Ostpolitik zur Entspannung zwischen Ost und West erwies sich als wichtiger als tiefsitzende Ängste über die Deutschen, deren Außenpolitik auch in der Ära Brandt, der zweiten großen Formierungsphase westdeutscher Außenpolitik, dem aus der ersten Formierungsphase stammenden Grundmuster verpflichtet blieb, nämlich der von Konrad Adenauer entwickelten Doppelstrategie, die sich aus „Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung“ zusammensetzte.⁷⁷

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.

⁷⁷ Helga Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945-2000, Stuttgart 2001.